



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Asunto: Acción de tutela N° 2020 – 336
Sentencia Primera Instancia

Fecha: Diciembre diez de dos mil veinte

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

1.- Identificación de la solicitante: (Art. 29 Num. 1 D. 2591/91):

Vannessa Paola Fuentes Beleño, identificada con C.C. No. 55.302.887.

2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración: (Art. 29 Num. 2 D. 2591/91):

a) La actuación es dirigida por la tutelante contra:

- Ministerio de Educación Nacional – Dirección y Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

3.- Determinación del derecho tutelado: (Art. 29 Num. 3 D. 2591/91):

La accionante indica que se trata de los derechos fundamentales del debido proceso administrativo y petición.

4.- Síntesis de la demanda:

a) *Hechos:* La accionante manifestó que:

- En enero veintiocho de dos mil veinte solicitó convalidación del título de posgrado como especialista en Cardiología, otorgado en junio dieciocho de dos mil veinte por la universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Mediante Resolución No. 010577 fue negada la solicitud de convalidación.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

-
- Formulo recurso de reposición y en subsidio de apelación con radicado No. 2020-ER-180590.
 - En septiembre tres de dos mil veinte le fue notificada nuevamente la Resolución No. 010577 de 2020.
 - Interpuso nuevamente los recursos de reposición en subsidio de apelación mediante consecutivo No. 2020-ER-208635 de septiembre cuatro de dos mil veinte.
 - En noviembre seis de dos mil veinte presentó derecho de petición solicitando respuesta a los recursos formulados, por haberse vencido el término de dos meses.
 - La respuesta de noviembre veinte de dos mil veinte no resolvió de fondo la petición.

b) *Petición:*

- Declarar que el Ministerio de Educación Nacional vulnero los derechos deprecados.
- Ordenar al Ministerio de Educación Nacional que expida acto administrativo que resuelva los recursos formulados.

5- Informes: (Art. 19 D.2591/91)

a) Ministerio de Educación Nacional.

- Mediante Resolución 10577 de junio veintiséis de dos mil veinte, se negó la solicitud de convalidación.
- El recurso de reposición formulado se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación, el cual se llevara a sala en diciembre once de dos mil veinte.
- Posteriormente se proyectará la Resolución y se realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo.
- El expediente fue remitido nuevamente a Sala de Salud de la CONACES, por haberse aportado nuevos documentos académicos que pueden ser relevantes para la decisión final. La cual tiene sesión programada el próximo diciembre once de dos mil veinte.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

- En caso que se conceda el amparo solicita se otorgue un plazo pertinente a partir de la emisión del concepto de CONACES, que no vulnere el derecho a la igualdad del accionante.
- El nuevo concepto técnico académico de CONACES es esencial para la decisión de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

6.- Pruebas:

Las documentales existentes en el proceso.

7.- Problema jurídico:

¿Existe vulneración de los derechos deprecados por la tutelante por cuenta de la entidad accionada?

8.-Derecho de petición:

El derecho de petición es fundamental de aplicación inmediata, según el artículo 85 de la Constitución Política. Está definido en el artículo 23 ibídem como el que se tiene a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta respuesta. La Corte Constitucional ha considerado que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución rápida y oportuna de la cuestión. En sentencias como la T-377 de 2000, T-161 de 2011, T-146 de 2012, T-149 de 2013 y T-139 de 2017, señaló:

“...19.- De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.[34]

20. Asimismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial[35]: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible[36]; (iii) la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iv) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido[37]...”

El debido proceso en los términos del artículo 29 de la Constitución política se profesa sobre toda clase actuaciones judiciales, administrativas y frente a particulares. La Corte Constitucional ha indicado al respecto en sentencias como la T- 957 de 2011, C- 341 de 2014 y T-036 de 2018:

“...Esta Corporación ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

(...) Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, pretende asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular...”¹

(...)

“...El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[14]....”

(...)

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y

¹ Corte Constitucional Sentencia T- 957 de 2011 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.”

9.-Procedencia de la acción de tutela para protección del derecho fundamental de petición:

a.- *Fundamentos de derecho:* La Corte Constitucional ha decantado que la protección del derecho de petición, por acción de tutela no está sujeta a requisitos generales o especiales como lo recuerda en la sentencia T – 451 de 2017:

“2.2. Subsidiariedad

24. La jurisprudencia de esta Corporación² ha sido consistente en señalar que cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo.

25. En tal sentido, quien encuentre que la respuesta a su derecho de petición no fue producida en debida forma, ni comunicada dentro de los términos que la ley señala, y que en esa medida vea afectada esta garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional”.

b.- *Verificación de requisitos generales para el caso concreto:* En lo referente a **legitimación en la causa**, la accionante manifestó haber presentado petición y la accionada lo confirmó.

El apartado de **subsidiariedad** se verifica dado que se trata del derecho fundamental de petición que no tiene otro mecanismo de protección. Por tanto los pedimentos pueden ser elevados al interior de la actuación judicial.

10.- Consideraciones probatorias y jurídicas:

a.- **Normas aplicables:** Artículos 23 y 29 de la Constitución Política.

b.- **Caso concreto:**

² Consultar: Corte Constitucional, Sentencias T-149 de 2013, T-165 de 2017.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Vannessa Paola Fuentes Beleño presentó acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y de petición. El primero por transcurrir dos meses sin resolver los recursos, y el segundo por no haber sido resuelta de fondo su solicitud.

No se advierte vulneración al debido proceso. Ya que el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que cuando no se resuelven los recursos en el término de dos meses, se entiende que la decisión es negativa. La Corte Constitucional señala como garantía del debido proceso administrativo que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas.

76. El artículo 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, “materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa”^[61]. Igualmente ha señalado que la finalidad del derecho al debido proceso administrativo consiste en: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”^[62].

77. Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a (i) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; y (ii) que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico^[63].

78. La dilación injustificada se presenta cuando la duración de un procedimiento supera el plazo razonable. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional^[64], la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y ex post^[65] teniendo en cuenta los siguientes elementos (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

79. En los casos en que no se ha sobrepasado el término legal para fallar, no es posible predicar la existencia de una mora administrativa^[66]. Sin embargo, en estos casos es posible que se transgreda el imperativo de la razonabilidad del plazo. Ello podría suceder, por ejemplo, en un caso extremadamente sencillo en el que desde un principio se encuentren todos los elementos de juicio para la adopción del fallo o acto administrativo definitivo, y sin embargo, la autoridad dilate injustificadamente la decisión de fondo^[67].

80. La Corte Constitucional ha señalado que cuando la demora en un trámite administrativo o judicial afecta derechos de sujetos de especial protección, es posible ordenar la alteración del turno para la decisión. Sin embargo, la Corte ha sido enfática en el sentido de que estas alteraciones de turno sólo pueden ser ordenadas por el juez constitucional en casos excepcionales^[68] y en particular si se cumplen dos requisitos: (i) requisito subjetivo, consistente en que el sujeto se encuentre en una situación “evidente de debilidad, en niveles límite”^[69]; (ii) requisito objetivo, que exige que “el atraso exceda los límites de lo constitucionalmente tolerable”^[70].

81. Es importante resaltar que la garantía del plazo razonable no solo se refiere a la protección de que los juicios se den sin dilaciones injustificadas, sino además que las actuaciones “tampoco se adelanten con tanta celeridad que tornen ineficaz o precluyan la garantía del derecho a la defensa y en especial el derecho a la contradicción”^[71]. Por ello, el plazo razonable puede desconocerse (i) por la ausencia de celeridad en una actuación; o (ii) porque el procedimiento se realiza en un plazo excesivamente sumario afectando el derecho de defensa^[72]. (Sentencia T-595 de 2019).

El Ministerio de Educación Nacional manifestó que se hizo necesario remitir nuevamente el expediente a la Sala de la CONACES. Atendiendo que fueron aportados nuevos documentos académicos que podían ser trascendentes para la decisión final. Por tanto no



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

luce irrazonable que se lleve a sala el expediente de la actora en diciembre once de dos mil veinte, para que se emita concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Pues son quienes poseen el conocimiento requerido y tienen la experiencia para determinar si el título sometido a convalidación cumple con los requisitos exigidos en Colombia. Siguiendo los parámetros del órgano se cierre Constitucional adelantar dicho trámite con tanta celeridad, no necesariamente garantizaría un término razonable, por el contrario podría afectar otros derechos. Más aún cuando el plazo de dos meses endilgado por la accionante se suspende mientras dura la práctica de pruebas (inc. 2 art. 863 CPACA).

En el presente asunto no se acreditó que la accionante sea un sujetó de especial protección. Lo que permitiría al juez constitucional por la demora en el trámite administrativo, alterar el turno de la actora para la decisión.

El Ministerio de Educación Nacional vulneró el derecho de petición de la actora con la contestación de noviembre veinte de dos mil veinte (rad. 2020-EE-233928). Ya que en esta manifestó que los recursos de reposición en subsidio de apelación se encontraban en etapa de revisión y firmas. Lo que no se constituye en una respuesta de fondo³, pues no le indicó de manera clara, precisa, y consecuente, el motivo por el cual no habían sido resueltos los recursos. Al no haberse dado una respuesta oportuna, clara y de fondo, fue lesionado el elemento integrador del núcleo esencial del derecho de petición determinado por la Corte Constitucional⁴.

³ Sentencia C-951 de 2014 “**(iii) Respuesta de fondo:** dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa³. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente³.

La jurisprudencia de la Corte ha precisado³ que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: “(i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”(resaltado no es del texto).

⁴ Sentencia C-951 de 2015



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Lo indicado en párrafos precedentes no quiere decir que responder el derecho de petición implique otorgar lo pedido. Ya que la Corte Constitucional en sentencias como la C-951 de 2014, ha dispuesto:

“Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, que consiste en que: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración”^[145]. Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud.”

Aun cuando en el informe rendido por la accionada, se hizo referencia al trámite de la solicitud de la accionante, esto no se constituye en cumplimiento del derecho de petición⁵. Pues debe tenerse en cuenta que el núcleo esencial se entiende satisfecho en el momento que es contestada la petición⁶ dentro de un término oportuno y es notificado. Lo que no sucedió en el presente asunto.

La actuación desplegada por el Ministerio de Educación Nacional, es violatoria del derecho de petición. En tanto era necesario que otorgara una respuesta de fondo respetando los términos dispuestos para el efecto. Por la omisión sucinta en el presente asunto acarrea el incumplimiento de los presupuestos establecidos por la norma *ut supra* para tener por idónea la contestación al derecho de petición.

En los anteriores términos, se concederá el amparo respecto del derecho de petición solicitado por Vannesa Paola Fuentes Beleño, para que en el término que se le conceda el Ministerio de Educación Nacional, de una respuesta a la petición de la accionante.

En consecuencia el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

⁵Sentencia T-734 de 2010 “El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta^[5]. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental^[6].”

⁶ Sentencia T-498 de 1998 tomada de la sentencia C-951 de 2014 “Lo que la entidad sindicada de violar el derecho de petición informe al juez de tutela para justificar la mora en la resolución o para suministrar datos sobre el trámite de una solicitud no constituye respuesta al peticionario. El sentido del derecho fundamental en cuestión radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado. “Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si -como en este caso- se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente”. (Sentencia T 388 de 1997 MP Hernández)^[5]”



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo del derecho al debido proceso conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONCEDER la acción de tutela impetrada por Vannessa Paola Fuentes Beleño respecto del derecho de petición contra el Ministerio de Educación Nacional.

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir del recibo de la comunicación de este fallo, proceda a dar respuesta de **fondo, clara, oportuna y completa** a la petición radicada ante la entidad el 6 de noviembre de 2020 (rad. 2020-ER-281958).

CUARTO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

NOTIFÍQUESE,

CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO

JUEZ

©/TF