

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA RAD. 110014003003**20210042600**

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por **Hoober Andrés Narváez Bacca**, contra el **Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**.

1. ANTECEDENTES

1.1. La pretensión

1.1.1. El accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y petición, pues en su opinión han sido vulnerados por el **Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, al no resolver de fondo el recurso de reposición y en subsidio el de apelación por él interpuesto el día 19 de julio de 2021, frente a la **Resolución No. 011954** del 2 de julio de 2021, por medio de la cual la referida entidad resolvió *“Negar la convalidación del título de ALTA ESPECIALIDAD EN MEDICINA DE ANESTESIA CARDIOVASCULAR, otorgado el 15 de febrero de 2021, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO, a HOOBER ANDRES NARVAEZ BACCA (...).”*

1.1.2. Pide, en consecuencia, que se tutelen sus derechos fundamentales invocados como amenazados y, por tanto, se ordene al **Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, *“que, de manera inmediata dé respuesta clara, completa y precisa a la petición radicada el día 19 de julio del 2021, mediante la cual se presentó recursos de reposición y en subsidio de apelación contra de la Resolución 011954 de 02 de julio de 2021”*.

1.2. Los hechos

1.2.1. Concretamente, indicó el accionante haber elevado una petición el 14 de abril de 2021 bajo el radicado **No. 2021-EE-066337** ante el **Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, solicitando la convalidación del título de posgrado *“ALTA ESPECIALIDAD EN ANESTESIA CARDIOVASCULAR”* de la Universidad Nacional Autónoma de México, otorgado el 15 de febrero de 2021.

1.2.2. Dijo que el 6 de julio de 2021 le fue notificada la **Resolución No. 011954** del 2 de julio de 2021, expedida por el **Ministerio de Educación Nacional**, a través de la cual se resolvió su solicitud de forma negativa.

1.2.3. Que al no estar de acuerdo con la decisión anterior, el 19 de julio de 2021 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación con el radicado **No. 2021-ER-238804**, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta alguna al respecto, a pesar que ya han transcurrido más de tres (3) meses, lo cual ha generado una flagrante vulneración al derecho fundamental de petición y debido proceso.

1.3. El trámite de la instancia y contestaciones

1.3.1. El 22 de octubre de 2021, se asumió el conocimiento de la acción y se ordenó la notificación de la accionada; asimismo, se dispuso allí la vinculación de la **Procuraduría General de la Nación**¹, de la **Universidad Nacional Autónoma de México**, de la **Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional**, del **Juzgado Cincuenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, de la **Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES**.

1.3.2. La **Procuraduría General de la Nación** brindó contestación a esta acción y al respecto afirmó que existe una falta de legitimación en la causa por pasiva, tomando en cuenta que no es la competente para satisfacer las pretensiones del accionante. Por lo tanto, solicitó su desvinculación de la presente acción.

1.3.3. El **Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, ejerció el derecho de defensa a través de la Oficina Asesora Jurídica y realizó un breve resumen del procedimiento para llevar a cabo la convalidación de títulos en el extranjero que se encuentra establecido en la Resolución 20797 de 2017; indicó que se efectúa a través de la página web del Ministerio de Educación y que sus términos inicial desde el momento en que se acredita el pago de la tarifa fijada para el trámite.

Asimismo, trae a colación lo señalado en la sentencia T-292 de 1999 proferida por la Corte Constitucional en relación con la mora en el tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas ante las autoridades públicas, y sostuvo que bajo el criterio de razonabilidad del plazo y dada la complejidad del estudio de convalidación, se puede decir que el retardo es entendido.

Añadió que la solicitud de convalidación del título de *“ALTA ESPECIALIDAD EN MEDICINA DE ANESTESIA CARDIOVASCULAR”* otorgado el 15 de febrero de 2021 por la institución de educación superior Universidad Nacional Autónoma de México, México, a nombre del aquí accionante, fue resuelta mediante la resolución No. 011954 del 2 de julio de 2021, contra la cual el actor interpuso recurso de reposición y cuya respuesta se encuentra en etapa de revisión y firmas.

Por consiguiente, adujo que surtida la etapa de revisión y firmas, lo cual deja entrever que son etapas meramente formales para cumplir con la notificación que resuelve el recurso de reposición, la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional se pondrá en contacto para notificarlo.

Por último, concluyó afirmando que la mora administrativa en el presente caso es justificada y, por tanto, no configura ninguna vulneración efectiva al derecho de petición dada la imposibilidad de atender las solicitudes dentro del término legal, en razón a la complejidad del trámite para convalidación, el cual implica un examen detallado y riguroso de legalidad previsto por la normatividad vigente.

¹ Criterio de vinculación del Despacho en todas las actuaciones constitucionales a partir de la Pandemia generada por el Covid-19.

2. CONSIDERACIONES

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados; caracterizándola dos elementos esenciales: a) la subsidiariedad, por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, y, b) la inmediatez, puesto que a través de un procedimiento preferente y sumario debe propender por la guarda de la efectividad concreta y actual del derecho violado y amenazado.

Sobre la procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional² ha señalado dos aspectos distintos.

En primer lugar, que como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales procede cuando no exista otro medio judicial de defensa; o cuando existiendo, éste no resulta idóneo en el caso concreto.

En segundo término, que cuando exista un medio judicial ordinario idóneo, la tutela procede como mecanismo transitorio, siempre y cuando se demuestre que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Igualmente, señaló que el perjuicio se caracteriza (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Adicionalmente, sostuvo que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, siendo suficiente que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda de tutela, puesto que si la accionante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

Existiendo otros medios de defensa su procedencia queda sujeta al cumplimiento del requisito de subsidiariedad; por lo tanto, el juez debe analizar la existencia de un perjuicio irremediable, o si los recursos disponibles no son idóneos o eficaces teniendo en cuenta la situación del accionante en cada caso concreto.

De otra parte, en relación con el requisito de inmediatez, la acción debe ser interpuesta de manera oportuna en relación con los actos que generan la presunta vulneración.

Así entonces, para que proceda la tutela se requiere que se amenace un derecho fundamental y no exista otro medio de defensa judicial, a menos que este no resulte idóneo o que siendo idóneo se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Particularmente en lo que refiere al derecho de petición, resulta procedente la acción de tutela como mecanismo principal para reclamar su protección, teniendo en cuenta que está señalado como fundamental en el artículo 23 de la Constitución Política y que para efectos de obtener contestación por parte de una autoridad pública o de un particular, frente a una solicitud que no ha sido resuelta, no se cuenta con otro mecanismo judicial, excepto una demanda con el

² Sentencia T-410 de 2009.

consecuente desarrollo de un dispendioso proceso discutiendo la legalidad de la implícita respuesta negativa frente al silencio de la administración, el que no resultaría eficaz en lo que respecta a dicho derecho.

En virtud del derecho de petición se otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una resolución oportuna y completa sobre el particular. Como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional, para la satisfacción de ese derecho la respuesta debe ser oportuna, debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; y debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

Las peticiones en interés particular encuentran desarrollo en el Título II de la parte primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Debe tenerse en cuenta que el 30 de junio de 2015, fue sancionada con efectos a partir de esa fecha, la Ley 1755 *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, norma que en todo caso continúa preceptuando un término de quince (15) días para resolver las peticiones en general, de diez (10) días para peticiones de documentos e información y, treinta (30) días para resolver peticiones sobre consultas elevadas a las autoridades en relación con las materias a su cargo; en el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la misma norma impone a las autoridades la obligación de informarlo al interesado, *“...expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”*

Empero, en medio de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, se extendieron los términos para resolver las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, pues el Artículo 5° del Decreto 491 de 2020, dispuso que: *“(...) Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo (...). (Subrayas fuera del texto original).

En relación con la importancia y las solemnidades del proceso de notificación, la misma Corte en Sentencia T-404 de 26 de junio de 2014, indicó: *“Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtirse el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En*

ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran. Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo, atenta contra el ordenamiento superior y las garantías judiciales”.

De lo anterior se desprende que el derecho de petición conlleva la obligación por parte de las autoridades de dar una pronta resolución, de responder de fondo y de notificar la respuesta al interesado.

Es necesario anotar, que la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera clara, completa y oportuna.

Ahora, en relación con el derecho al debido proceso, concebido como fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye uno de los pilares del Estado Social de Derecho, por cuanto garantiza el sostenimiento de las actuaciones de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, a procedimientos previamente establecidos para garantizar la obtención de los derechos de los asociados.

La Corte Constitucional en sentencia T-036 de 2018 se pronunció respecto del derecho al debido proceso en relación con el derecho de petición, en los siguientes términos: “(...) *el debido proceso administrativo guarda estrecha relación con el derecho fundamental de petición, pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso.*”

Caso concreto.

Afirmó **Hoover Andrés Narváez Bacca**, que el 14 de abril de 2021 solicitó ante el **Ministerio de Educación Nacional**, la convalidación del título en posgrado de “**ALTA ESPECIALIDAD EN ANESTESIA CARDIOVASCULAR**”, otorgado el 15 de febrero de 2021 por la Universidad Nacional Autónoma de México; que a través de la **Resolución No. 011954** del 2 de julio de 2021, dicho requerimiento fue resuelto de forma negativa y que al no estar de acuerdo, el 19 de julio de 2021 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que a la fecha éstos hayan sido atendidos.

Por su parte, la entidad accionada arguyó que el proceso de convalidación debe hacerse bajo parámetros de exigencia, que dado el aumento exponencial en la cantidad de solicitudes relacionadas con este tema y en razón a la complejidad del respectivo trámite, es justificable el retardo en su respuesta.

Planteado así el caso, a continuación se analizará si es procedente la acción de tutela para proteger los derechos deprecados por el accionante, al no habersele resuelto unos recursos interpuestos contra un acto administrativo; de ser procedente, establecer si el **Ministerio de Educación – Subdirección y Dirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior**, con su

actuación ha vulnerado algún derecho, y de ser así, determinar en qué sentido debe impartirse la orden a efectos de garantizar su protección.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, por cuanto *“a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”*³. Igualmente que cuando se han interpuesto y se omite resolverlos o no se cumple con los términos legales, se vulnera el derecho de petición y por lo tanto legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela⁴.

En cuanto al trámite y términos que deben surtirse ante el **Ministerio de Educación Nacional** para resolver las solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, su regulación se encuentra en la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017, que en su artículo 13 indica:

“Artículo 13. Decisión. El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

‘Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces’.

De otra parte, el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, establece:

“ARTÍCULO 62. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto.

‘El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

‘Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses’.

Determinado el marco normativo y jurisprudencial a seguir para resolver el caso concreto, el Despacho se adentra en las pruebas obrantes dentro del expediente digital que contiene la presente acción tuitiva, para establecer los hechos que se encuentran probados, dentro de los cuales se tiene que, el 19 de julio de 2021 bajo el radicado **No. 2021-ER-238804**, el accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la **Resolución No. 011954** del

³ Corte Constitucional. M.P. Jorge Arango Mejía. Sentencia T-304 de 1994.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-103 de 2019.

2 de julio de 2021, mediante la cual fue negada su solicitud de convalidación de su título en posgrado de “*ALTA ESPECIALIDAD EN ANESTESIA CARDIOVASCULAR*”, otorgado el 15 de febrero de 2021 por la Universidad Nacional Autónoma de México; no obstante, dentro del plenario no obra soporte alguno que permita determinar que los referidos recursos hayan sido resueltos.

Por otra parte, se tiene que con la contestación de la acción constitucional el **Ministerio de Educación Nacional** se limitó a indicar que la resolución se encuentra en etapa de revisión y firmas, y que surtida dicha etapa procederá a contactarse con el accionante para notificarlo; que no ha podido ser antes dada la complejidad del asunto y consideró que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del actor. Sin embargo, no indicó una fecha exacta en la cual va a resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación, ni puso en conocimiento del accionante los motivos por los cuales no le han sido resueltos los referidos recursos.

Así las cosas, lo que se discute por medio de la presente acción no es la respuesta a la solicitud de convalidación de título obtenido en el extranjero, sino el silencio ante el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión en comento; ahora bien, en relación con el término para resolver los recursos en sede administrativa, como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional⁵, y como quedó señalado en precedencia, también le es aplicable los treinta (30) días establecidos para el derecho de petición y se debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, respuesta que debe ser puesta en conocimiento del peticionario, ya que si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Como ya fue señalado, conforme a la documental obrante en el expediente se tiene que el recurso de reposición y en subsidio de apelación fue interpuesto el 19 de julio del año en curso, lo que significa que han pasado tres (3) meses desde su presentación y a la fecha éstos no han sido resueltos, escudándose la Entidad en el hecho que el asunto es complejo y por la multiplicidad de peticiones que en tal sentido se presentan, a sabiendas que dicho trámite lo pudo haber efectuado con anterioridad sin salirse de los 30 días que se tienen establecidos para resolver los mentados recursos.

Así entonces, al haber transcurrido seis (6) meses desde que el tutelante inició el proceso de convalidación, y más de los 30 días desde que se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que haya culminado la actuación administrativa, se observa una vulneración al derecho de petición y de contera al debido proceso de **Hoover Andrés Narváez Bacca**; en consecuencia, se concederá el amparo deprecado y se ordenará al **Subdirector de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional**, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación que se le haga de este fallo, proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el actor frente a la **Resolución No. 011954** del 2 de julio de 2021, el 19 de julio de 2021 bajo el radicado **No. 2021-ER-238804**; decisión que debe ser debidamente notificada al recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin.

Como ya se indicó, la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición.

⁵ Ver sentencias proferidas por la Corte Constitucional dentro de los expedientes T-879 de 2009 y T-172 de 2013.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero (3º) Civil del Circuito de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

3.1. **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor **Hoober Andrés Narváez Bacca**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

3.2. **ORDENAR** al **Subdirector de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional** o quien haga sus veces, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación que se le haga de este fallo, proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el accionante el 19 de julio de 2021 bajo el radicado **No. 2021-ER-238804** en contra de la **Resolución No. 011954** del 2 de julio de 2021; decisión que debe ser debidamente notificada al recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin..

3.3. **NOTIFICAR** esta decisión a las partes e intervinientes por el medio más expedito y eficaz, dejándose las constancias del caso.

3.4. **ORDENAR** la remisión del presente asunto a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión en caso de no ser impugnado este fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ
JUEZ