

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C, veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00175-00
ACCIONANTE:	JAIME IGNACIO EUGENIO GALVIS
ACCIONADO:	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - DIRECCION DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACION SUPERIOR - y SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 070

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Jaime Ignacio Eugenio Galvis, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.920.587, en nombre propio, en contra del Ministerio de Educación Nacional- Dirección de la Calidad para la Educación Superior y Subdirección de Aseguramiento de la Educación Superior, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, al: debido proceso administrativo, trabajo, libre escogencia de profesión u oficio, y petición.

I. Objeto

La acción pretende:

- 1- REVOCAR la resolución No. 005663 de 31 de marzo de 2021, por el cual niega la convalidación de mi título extranjero de Licenciado en Derecho, de la Universidad tecnológica latinoamericana (UTEL) de México D. F.**
- 2- Que en su lugar se reconozca y convalide mi título de Licenciado en Derecho, otorgado por la Universidad Tecnológica Latinoamericana (UTEL), registrado ante la secretaria de educación pública (SEP) de México D. F.**

II. Hechos

Los hechos narrados por el tutelante:

- PRIMERO. El día 14 de diciembre de 2020, mediante radicación No. 2020-EE-256548 solicité tramite de CONVALIDACION de título extranjero de Licenciado en DERECHO, ante la oficina de Convalidaciones del Ministerio de educación Nacional, de acuerdo con los requisitos exigidos por la resolución 010687 de Octubre 9 de 2019.**
- SEGUNDO. La oficina de Convalidaciones, en cabeza del representante German Alirio Gordón Guayambuco, subdirector de aseguramiento de la calidad de la educación superior, devolvió documentos por no estar claro el debido apostillamiento del título y certificación de estudios, que de hecho corregí de inmediato para radicar de nuevo en fecha 23/12/2020.**

TERCERO. Que, ante la revisión, análisis y valoración académica de mis documentos, **la comisión nacional intersectorial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior CONACES emitió CONCEPTOS desfavorables e injustificables para NEGAR convalidación de mi título extranjero de licenciatura en Derecho, mediante resolución 005663 de 31 de marzo de 2021,** argumentando conceptos incompatibles con la legislación colombiana.

CUARTO. La comisión nacional CONACES, se le olvida en su valoración académica, que mi título es en LINEA, y los estudios de pregrado son bajo el sistema educativo de educación superior con legislación de México D. F. Luego la acreditación de mi título de pregrado está registrada legalmente ante la secretaria de educación Pública (SEP) de México, tal como lo consta en cada uno de los documentos radicados ante la dependencia de convalidaciones del Ministerio de Educación Nacional.

QUINTO. Que no veo la razón justificable de que la comisión CONACES emita conceptos para negar la convalidación, por no ser compatible con el sistema educativo superior de legislación colombiana; conociendo que el Ministerio de educación Nacional aún no ha regulado y/o aprobado la carrera de Derecho en línea y que su sistema educativo y pedagógico es diferente al de legislación mexicana en línea.

SEXTO. Que, ante la negativa de convalidar, mediante citada resolución, presenté RECURSO de reposición en subsidio de apelación contra dicha resolución y a la fecha ha sido de incertidumbre y dilaciones para aclarar, modificar o revocar la resolución 005663, violándose así la norma del código de contencioso administrativo (artículo 74), los derechos constitucionales y a la vez. la resolución 010687 de octubre 9 de 2019, (artículo 17) emitida así mismo por el Ministerio de educación Nacional.

SEPTIMO. Que ante la resolución negativa de convalidar título extranjero, he recibido notificaciones dando respuestas a mis insistentes peticiones tanto de consulta como de derecho (artículo 23 constitucional) repetidas en 6 veces, sin mérito alguno de convalidar de parte del subdirector de aseguramiento de la calidad de educación superior, lo cual dice: “Le informamos que este se encuentra en análisis jurídico tanto de los argumentos expuestos como material probatorio aportados en su escrito. Una vez se agoten las etapas restantes para la culminación del procedimiento, nuestra unidad de atención al ciudadano le notificará el contenido de la decisión”, que por consiguiente dada la importancia del requerimiento peticionario, para solicitar la tarjeta profesional ante el Consejo Superior de la Judicatura, a fin de ejercer mi profesión; asunto por el cual han pasado 5 meses de espera, y la comisión intersectorial de calidad CONACES, está contrariando la resolución 010687 de 2019, artículo 17, que dice resolver la convalidación en un término no mayor a 180 días calendario, constituyéndose así, violación al debido proceso, a la igualdad de oportunidades, además de omitir beneficios que me brinda el artículo 3 de la ley 1445 de 2007.

OCTAVO. Ante la negativa desproporcionada de convalidar mi título extranjero, me están causando perjuicios morales, económicos, laborales, familiares y sociales al no poder ejercer mi profesión de forma legal y honesta en acorde con la deontología, y que por las cuales hemos obrado de buena fe constitucional, tanto la institución educativa superior en línea (UTEL) quien me otorgo el título de forma legal y mi persona, para registrar documentación de convalidación ante el Ministerio de educación Nacional.

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 4 de junio de 2021, el despacho admitió la presente acción y ordenó notificar a la Ministra de Educación Nacional - Doctora María Victoria Angulo González o quien haga sus veces, a la Directora de la Calidad para la Educación Superior – Doctora Elcy Patricia Peñaloza Leal o a quien haga sus veces y al Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – Doctor Germán Alirio Cordón Guayambuco o a quien haga sus veces. Notificaciones que se efectuaron el 4 de junio de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer sus derechos de defensa y contradicción, el Ministerio de Educación Nacional, dio respuesta a la presente.

Respuesta de la Accionada

Ministerio de Educación Nacional

La accionada contesto la acción de tutela, mediante oficio con radicado N°. 2021-EE-235018, remitido el 9 de junio de 2021, en el que manifestó que:

(...)

*Frente a los argumentos expuestos por el accionante, es importante resaltar que, atendiendo la solicitud de convalidación del título de LICENCIADO EN DERECHO, otorgado el 25 de junio de 2018, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA LATINOAMERICANA EN LÍNEA, MÉXICO, fue resuelta mediante la Resolución 5663 de 31 de marzo de 2021, en la cual se le negó la convalidación del título, **razón por la cual el accionante presentó recurso de reposición, el cual se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación.** Es decir que se llevará a la sala de 30 de junio de hogaño, donde se emitirá el concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES. Posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo.*

*En el caso del expediente del señor JAIME IGNACIO EUGENIO GALVIS, previo a la emisión del acto administrativo que resuelve de fondo el recurso de reposición en comento, **se evidenció la imperiosa necesidad de remitir nuevamente dicho expediente a la Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho de la CONACES, la cual tiene sesión programada para el próximo 30 de junio 2021, toda vez que se aportaron nuevos documentos académicos que pueden ser relevantes y trascendentales para una decisión final.** De igual manera, en el escrito de recurso, se exponen argumentos que precisan ser analizados por quienes poseen el conocimiento requerido y la amplia experiencia para determinar si el título sometido a convalidación cumple con los requisitos exigidos en Colombia para títulos equivalentes.*

Es importante advertir que el proceso de programación de las Salas de Evaluación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES- para efectos de rendir conceptos académicos, conlleva gestiones de planeación, despliegue administrativo y presupuestal que implica la emisión de un acto administrativo firmado por el Viceministerio de Educación Superior, en el que se incluyen las fechas de realización de salas, la designación de los miembros de la CONACES que asistirán a la sala programada, así como los honorarios y el registro presupuestal correspondiente, por lo que no es posible su programación inmediata o en lapsos cortos.

Por lo anterior, surtida la etapa de revisión y firmas, lo cual deja entre ver 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, de lo cual se dará alcance al despacho una vez se cuente con el certificado de envío de esta.

De conformidad con lo manifestado, es menester concluir que la mora administrativa en el presente caso es justificada y por lo tanto, no configura una 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, en razón a las implicaciones propias de la homologación de los títulos de educación superior y a la importancia social de la rigurosidad de este trámite derivada la responsabilidad del Ministerio de Educación como garante de la calidad de la educación superior.

Finalmente, solicitó negar las peticiones invocadas en la presente acción de tutela, conforme a los argumentos facticos y jurídicos expuestos.

IV. Pruebas

Accionante

1. Copia de la constancia de radicación de la solicitud de convalidación ante al Ministerio de Educación Nacional, suscrita por la Subdirección de Aseguramiento De La Calidad De La Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.
2. Copia de la Resolución N°. 005663 de 31 de marzo de 2021 suscrita por el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual se resuelve solicitud de convalidación de título.
3. Copia del recurso de reposición en subsidio apelación de 8 de abril de 2021, radicada ante el la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional e Intersectorial - CONACES.
4. Copia de la respuesta a la petición radicado N°. 2021-EE-002682 de 9 de enero de 2021.
5. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-083624 con radico N°. 2021-EE-051709 de 25 de marzo de 2021.
6. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-054163 con radicado N°. 2021-EE-060041 DE 8 de abril de 2021.
7. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-109554 con radicado N°. 2021-EE-082675 de 2 de mayo de 2021.
8. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-109554 con radicado N°. 2021-EE-082675 de 2 de mayo de 2021.
9. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-149460 con radicado N°. 2021-EE-092005 de 12 de mayo de 2021.

10. Copia de la respuesta a la solicitud de radicado 2021-ER-170577 con radicado N°. 2021-EE-221506 de 28 de mayo de 2021.
11. Copia de la cartilla de los Sistemas Educativos del Mundo capítulo Mexico 2017.
12. Copia de correo enviado al Ministerio de Educación Nacional, pidiendo la aclaración de respuesta a la solicitud 2021-ER-054163 de 8 de abril de 2021.

Accionada

Ministerio de Educación Nacional, no allegó pruebas.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las entidades demandadas, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, se advierte que se centra en determinar: si la accionada Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección de la Calidad para la Educación Superior, y la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, están vulnerando los derechos fundamentales del señor Jaime Ignacio Eugenio Galvis, al no dar respuesta a los recursos de reposición y en subsidio de apelación, interpuestos en contra de la Resolución N°. 005663 de 31 de marzo de 2021, presentados el 8 de abril de 2021.

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

La acción de tutela tiene carácter residual, es decir, que procede siempre que el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial que amparen sus derechos. Es así como el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: *“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela, no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa*

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”

En concordancia, la honorable Corte Constitucional, en sentencia T-091 de 2018, se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

(...) toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, el requisito de legitimación en la causa se encuentra directamente ligado a la procedencia de la acción de tutela, como lo expone la alta corporación en la misma providencia posteriormente:

Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.²

Por lo anterior, es posible establecer que la acción de tutela es un mecanismo previsto en el ordenamiento constitucional, el cual puede ser presentado por toda persona (legitimación por activa), ante una autoridad pública o un particular (legitimación por pasiva) con el fin de que se le proteja y/o evite la vulneración de uno o más derechos, sin que esto signifique el desconocimiento de los mecanismos judiciales ordinarios o especiales establecidos por la ley.

5.3.2. Subsidiariedad

La Corte Constitucional a través de sus múltiples providencias ha establecido que, la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretendan sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y protección de derechos, es decir, que sea utilizado indebidamente como vía preferente. No obstante, la presentación de este mecanismo es procedente excepcionalmente bajo las siguientes circunstancias:

La jurisprudencia unánime, pacífica y reiterada de la Corte ha precisado que en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, se presentan algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 de 2018.

La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”³.

Por consiguiente, las dos anteriores excepciones se deben analizar respecto del caso en concreto y de acuerdo a las siguientes reglas:

En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto, sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

En lo referente al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

“A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...). Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 132 de 2018.

efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.** Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). **No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.** La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. **Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.**

D). **La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...).** Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio**".

Además, se consideró en esta sentencia que **"el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas"**.⁴Negrilla fuera de texto

5.3.4. Inmediatez

La acción de tutela es un medio expedito para la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, no es un instrumento que este supeditado a la discrecionalidad del accionante, pues su finalidad es la de ser oportuna, eficaz e inmediata, en esa dirección la Corte Constitucional, señaló:

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia SU-774 de 2014.

*Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De tal suerte que, **si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo, bajo el entendido que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.***

No obstante, existen eventos en los que prima facie puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues ha transcurrido demasiado tiempo entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo.

En estos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección constitucional se torna mucho más estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos: i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior. ⁵Negrilla fuera de texto.

Por lo tanto, el principio de inmediatez constituye un elemento propio de la naturaleza de la acción de tutela, en tanto que está encaminada a evitar dentro de un término razonable la transgresión o amenaza de los derechos fundamentales de las personas.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales: debido proceso, libre escogencia de profesión u oficio, garantía de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, trabajo, y al derecho de petición, reseñado por el despacho.

5.5. Derechos Fundamentales - Norma y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el derecho de petición, como el derecho fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto, la Constitución Política, establece: “... Toda 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.”

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia-471 de 2017

la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional en Sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, que:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, **que ésta debe ser de fondo**. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. 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 fundamental⁶.

5.5.2. Debido Proceso Administrativo

El artículo 29 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental al debido proceso, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.

asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

La Corte Constitucional, estudió el concepto debido proceso administrativo, en Sentencia T-599 de 2015, y manifestó:

El debido proceso es un derecho fundamental que tiene una aplicación concreta no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas. La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, ***la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos.*** De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa. Ahora bien, en los casos en los que la actuación de las autoridades respectivas carezcan de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de las personas, nos encontramos frente a lo que se ha denominado como vía de hecho, y para superarla es procedente excepcionalmente la acción de tutela.⁷

5.5.3. Derecho a Escoger Profesión u Oficio

Sobre la libertad de escoger profesión u oficio se ha señalado que el legislador puede establecer regulaciones y restringir derechos, la Corte Constitucional en sentencia C-385 de 2015, indicó:

El derecho a ejercer las profesiones u oficios.

11. La Constitución reconoció el ejercicio de las profesiones y de los oficios en el artículo 26 de la Carta Política, derecho fundamental que tiene las dimensiones de elección y desarrollo de la labor. La Corte Constitucional ha precisado que la diferencia entre las profesiones y los oficios es de gradación. Así mismo, ha advertido que el legislador puede regular y restringir ese derecho, empero bajo ciertos límites. Por ejemplo, la medida que interfiera un oficio tiene validez, siempre que esa actividad implique riesgo social, al igual que sea razonable y proporcional.

El alcance del artículo 26 de la Carta Política de 1991

11.1. El artículo 26 de la Constitución consagra el derecho fundamental a elegir profesión u oficio de la siguiente manera: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

La citada norma superior establece un derecho que tiene nexo con las garantías al libre desarrollo de la personalidad, a la dignidad humana y al trabajo. "La libertad basa en el libre desarrollo de la personalidad, columna vertebral de todo Estado social de derecho y límite a la acción del poder público frente a la órbita de decisión autónoma del individuo. Además, esta libertad adquiere especial importancia en la

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-599 de 2015.

*medida en que su ejercicio opera en uno de los campos que más dignifica al ser humano: el del trabajo*²⁸. La Corte precisa que la libertad de elección de profesión y de oficio debe comprenderse dentro del marco de la libertad, la igualdad y la dignidad que establece la Carta, pero con los límites que impone la guarda del interés general²⁹

*En ese contexto, la Corte Constitucional ha precisado que el artículo 26 superior reconoció dos derechos claramente diferenciados*³⁰.

*De un lado, la persona tiene la posibilidad de escoger la profesión o el oficio que desee dentro de su plan de vida*³¹. Esta dimensión se sustenta en la dignidad humana y en el libre desarrollo de la personalidad del individuo, pues es una decisión que emana del fuero interno de las personas y de las condiciones además de capacidades que tenga³². De ahí que, el legislador tiene una potestad casi nula de interferencia en ese ámbito, al punto que los ciudadanos cuentan con máxima libertad. "Entonces, se ubica en esa esfera interna del ser humano que aunque está limitada por las aptitudes individuales, las condiciones económicas, sociales y culturales de su titular y las políticas de Estado en la educación, el empleo y el desarrollo tecnológico, corresponde a un acto de libertad individual.

*De otro lado, existe la protección al ejercicio de la profesión u oficio que el individuo escogió*³³. Cabe resaltar que esta salvaguarda se deriva de la libre elección de la actividad a desempeñar. En esta esfera, el legislador cuenta con una competencia amplia de regulación, verbigracia puede exigir títulos de idoneidad, al igual que vigilar el desarrollo de las profesiones artes u oficios. "Para el logro de dicho propósito el Estado puede intervenir, en los términos indicados en el artículo 26 Superior, de dos formas: ejerciendo el control y la vigilancia sobre el ejercicio de las profesiones u oficios, y mediante la expedición de títulos de idoneidad para las actividades que requieran formación técnica o científica; pues las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio siempre que no impliquen un riesgo social"³⁴

*El constituyente supone que*³⁵ (i) las profesiones implican una necesaria formación académica, la cual funge como prueba de aptitud del profesional para la realización de la actividad. Esa idoneidad reduce el riesgo social que puede implicar el ejercicio de la profesión; y (ii) las ocupaciones, artes y oficios que carezcan riesgo social, por lo general, no requieren una especial formación académica. Sin embargo, es posible fijar una reglamentación, inspección, vigilancia y cierta escolaridad a estas labores, siempre que la actividad implique riesgo social, al igual que exija formación académica³⁶.

*Esta Corporación ha precisado que el derecho a ejercer profesiones u oficios debido a su naturaleza de derecho fundamental se encuentra protegido por la reserva de ley y por los principios de razonabilidad así como proporcionalidad*³⁷ garantías que se sustentan en la Carta Política. La primera salvaguarda advierte que el legislador es el órgano autorizado para reglamentar el ejercicio de este derecho. De ahí que, la ley es el medio válido para reglamentar las profesiones u oficios ya sea exigiendo capacitaciones técnica, académica o científica, así como estableciendo el procedimiento y los requisitos básicos para obtenerlo. De la misma forma, el legislador tiene el monopolio de crear las normas básicas sobre las cuales las autoridades competentes vigilen e inspeccionen el ejercicio de las actividades que exijan formación académica o que impliquen riesgo social. La segunda protección, significa que las medidas desproporcionadas e innecesarias que afectan el núcleo esencial del derecho adolecerán de invalidez constitucional, puesto que afectaron una materia de forma desmedida.

Los elementos descritos evidencian que el derecho a ejercer profesiones u oficios no es absoluto, de modo que puede de objeto de restricción. Los límites de dicha garantía son: i) intrínsecos, los cuales tienen que ver con la naturaleza finita del objeto de protección del derechos; y ii) extrínsecos, intervenciones que son

*impuestas por el ordenamiento jurídico. Al respecto, "la competencia del Congreso en esta materia se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de ingerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer"*³⁸

Las profesiones y los oficios en la Constitución Política de 1991

11.2. El artículo 26 de la Constitución estableció la protección a las labores, las profesiones y los oficios. Sin embargo, la distinción entre ellas no es tan radical como parece, pues responde a una gradación.

En la sentencia **C-606 de 1992**, la Corte estimó que la ley puede exigir títulos de idoneidad tanto a las profesiones como a los oficios. "Igualmente, cualquier actividad que se clasifique como 'profesional', y las ocupaciones, artes y oficios que exijan formación académica o impliquen riesgo social, pueden ser objeto de inspección y vigilancia". En principio, las ocupaciones, artes u oficios serán libres. Esa regla tiene dos excepciones que implican la posibilidad de que el legislador regule la actividad, y se concretan en que el oficio: i) exija formación académica; o ii) constituya riesgo social³⁹. Por consiguiente, el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y ésta solo puede exigir ese requisito para precaver un riesgo social⁴⁰

Por ende, "la diferencia entre profesión u oficio no radica ya en la mayor o menor formación académica, ni en la necesidad de una especial cualificación técnica, pues la propia Carta señala que cualquier ocupación, arte u oficio puede requerir de dicha formación. De otra parte, queda expresamente consagrada la facultad de exigir títulos de idoneidad, así como de inspeccionar y vigilar tanto las profesiones como los oficios, artes y actividades en general que requieran para su ejercicio formación académica o que impliquen un riesgo social"⁴¹

La sentencia **C-177 de 1993** reiteró dicha posición y advirtió que a pesar de que la Constitución amplió el margen de regulación sobre los oficios "una lectura sistemática de la Constitución nos demuestra que el nuevo catálogo de derechos conexos y complementarios al derecho fundamental que se estudia no hacen otra cosa que limitar la intervención del Estado en el ámbito de la autonomía de la persona, pues exigen una mejor y mayor legitimación constitucional, razonable y probada para dicha intervención".

Más adelante, la Corte se preocupó por mostrar la diferencia entre profesiones y oficios teniendo como criterio central el grado de regulación que puede adoptar el legislador⁴². Las profesiones tienen como regla general la reglamentación y la vigilancia, además del control sobre su ejercicio. En contraste, los oficios se rigen primordialmente por la libertad en su desempeño y solo serán regulables cuando la actividad exija formación académica o implique un riesgo social. "Lo expuesto se fundamenta en que el constituyente supone que las profesiones van ligadas a una necesaria cuota de escolaridad, la cual se presentaría como garantía de aptitud para realizar la labor profesional. De esa manera se reduce el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional. En cambio, el Constituyente entiende que las ocupaciones, artes y oficios, por lo general, no requieren formación académica y no comportan un riesgo social. Así, se presenta la necesidad de controlar el ejercicio de las profesiones y la posibilidad del libre ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios. Sin embargo, la propia Carta fundamental establece la posibilidad de reglamentación, inspección y vigilancia

sobre aquellas ocupaciones no profesionales que exijan formación académica o que, a pesar de no necesitar la mencionada formación, impliquen un riesgo social

5.5.4. Libertades de Enseñanza, Aprendizaje, Investigación y Cátedra

Al estudiar las libertades referentes a la educación, la Corte Constitucional, en Sentencia T-800 de 2002, expresó:

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Constitución Política, "el Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra", cuyo propósito es alcanzar y desarrollar el conocimiento de la verdad en los diversos campos de la actividad humana.

Las libertades de enseñanza y de cátedra constituyen una especie de la libertad de expresión, y pueden ser ejercidas por el propio Estado o por los particulares.

En relación con los últimos, el Art. 68 superior establece que "los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión". Como es lógico, esta libertad tiene un carácter instrumental respecto del ejercicio de aquellas en el ámbito privado.

Por ser democrático y pluralista el Estado colombiano, conforme a lo establecido en el Art. 1º de la Constitución Política, la enseñanza impartida por el mismo debe ser independiente de toda concepción filosófica, ideológica, política o religiosa. Por ello, el Art. 68 ibídem preceptúa que "en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa".

Por su parte, los establecimientos educativos privados pueden impartir la enseñanza de conformidad con sus valores, convicciones, creencias e intereses, pero deben cumplir la función social de la educación, señalada en el Art. 67 de la Constitución, y respetar los derechos y garantías constitucionales de los docentes y los educandos, en especial el derecho a la libre cátedra y el libre desarrollo de la personalidad, éste último contemplado en el Art. 16 superior.

Acerca de la libertad de cátedra esta corporación ha manifestado:

"2. La Corte Constitucional ha señalado que la libertad de cátedra es un derecho del cual es titular el profesor o docente, con independencia del ciclo o nivel de estudios en los que desempeñe su magisterio. Es evidente que tratándose de materias o de áreas en las que la investigación científica que adelante el profesor adquiere relieve más destacado, este derecho puede desplegar su máxima virtualidad. Lo anterior, sin embargo, no obsta para que en el campo general de la enseñanza, también el derecho en mención garantice la autonomía e independencia del docente.

"La función que cumple el profesor requiere que éste pueda, en principio, en relación con la materia de la que es responsable, manifestar las ideas y convicciones que según su criterio profesional considere pertinentes e indispensables, lo que incluye la determinación del método que juzgue más apropiado para impartir sus enseñanzas. De otro lado, el núcleo esencial de la libertad de cátedra, junto a las facultades que se acaba de describir, incorpora un poder legítimo de resistencia que consiste en oponerse a recibir instrucciones o mandatos para imprimirle a su actuación como docente una determinada orientación ideológica. En términos generales, el proceso educativo en todos los niveles aparece un constante desafío a la creatividad y a

la búsqueda desinteresada y objetiva de la verdad y de los mejores procedimientos para acceder a ella y compartirla con los educandos. La adhesión auténtica a este propósito reclama del profesor un margen de autonomía que la Constitución considera crucial proteger y garantizar.

"(...)

"4. Por lo que respecta a las limitaciones que se originan en otros derechos fundamentales, la libertad de cátedra - como por lo demás se predica de cualquier otro derecho constitucional -, no puede pretender para sí un ámbito absoluto a expensas de otros principios y valores constitucionales de la misma jerarquía. Las facultades que en principio se asocian a cada derecho fundamental, deben en las diferentes situaciones concretas armonizarse con las que se derivan de las restantes posiciones y situaciones amparadas por otras normas de la misma Constitución. Las colisiones de un derecho fundamental con otro, según el criterio adoptado por esta Corte, se deben resolver en lo posible mediante fórmulas que concilien el ejercicio de ambos derechos, lo que implica aceptar restricciones puesto que de lo contrario el acomodamiento recíproco sería imposible de obtener y, en su lugar, tendría que optarse por la solución extrema - que mientras se pueda deberá evitarse - de sacrificar un derecho para dar prelación a otro". [1]

En otra ocasión expresó:

"El ejercicio de la libertad de cátedra no puede ser recortado en sus alcances restringiéndola a la simple adopción de decisiones sobre aspectos puramente formales, tal como sucede en el presente caso, cuando el peticionario la invoca como argumento para pactar con sus compañeros y con el docente el cambio de las condiciones normales de calendario y horario establecidas por la institución para desarrollar el curso.

"Semejante visión de la libertad de cátedra la desfigura, ya que desconoce el sentido que el Constituyente ha dado a tan preciosa garantía, de la cual hace parte además del elemento instrumental o procedimental (evaluación, metodología, disciplina, organización), entre otros, el aspecto material, relativo a la libre transmisión, discusión y contradicción de ideas y conceptos. Ello implica la facultad que tienen tanto el docente como el alumno para referirse a los temas sometidos a estudio en completa independencia frente a imposiciones o condicionamientos de ideología o de doctrina.

"Ahora bien, la libertad de cátedra, que tampoco es absoluta, requiere al mismo tiempo responsabilidad en cuanto a los conceptos que se transmiten y se debaten, por lo cual exige del docente constante fundamentación de sus afirmaciones y la seria evaluación sobre oportunidad, pertinencia y contenido de los temas tratados, atendiendo a los factores de lugar y circunstancias y al nivel cultural y académico en el cual se halla el estudiante". [2]

5.5.5. Derecho al Trabajo

En cuanto al derecho al trabajo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-593 de 2014, se referió a este, manifestando que su campo de acción, tiene dos contenidos, de una parte, un sentido axiológico y de otro, de organización social, en ese camino, afirmó:

La protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para

trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada. Desde el Preámbulo de la Constitución, se enuncia como uno de los objetivos de la expedición de la Constitución de 1991, el asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es decir, el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho. Es por ello que desde las primeras decisiones de la Corte Constitucional se ha considerado que “Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad”. Lo anterior implica entonces que dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no sólo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta. El artículo 25 de la Constitución Política dispone que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” También varias de sus disposiciones de la Constitución reflejan una protección reforzada al trabajo. Así el artículo 26 regula, entre otros temas, la libertad de escogencia de la profesión u oficio productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; el artículo 40, numeral 7º establece como un derecho ciudadano el de acceder a los cargos públicos; los artículos 48 y 49 de la Carta establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 53 regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral; el artículo 54 establece la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; los artículos 55 y 56 consagran los derechos a la negociación colectiva y a la huelga; el artículo 60 otorga el derecho a los trabajadores de acceso privilegiado a la propiedad accionaria; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios; el artículo 77 que garantiza la estabilidad y los derechos de los trabajadores del sector de la televisión pública; los artículos 122 a 125 señalan derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado; el artículo 215 impone como límite a los poderes gubernamentales previstos en los “estados de excepción”, los derechos de los trabajadores, pues establece que “el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo”; el artículo 334 superior establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía, el de “dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” y el artículo 336 de la Constitución también señala como restricción al legislador en caso de consagración de monopolios, el respeto por los derechos adquiridos de los trabajadores.

5.5.6. Normatividad – Resolución N°. 010687 de 2019

Es del caso indicar que, para controvertir las decisiones sobre la convalidación de un título académico obtenido fuera del país, el artículo 12 de la Resolución N°. 010687, establece:

Artículo 12. Decisión. *El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivado decidirá de fondo la solicitud, resolviendo convalidar o no*

el título sometido al trámite dentro de los términos establecidos para los criterios aplicables para la convalidación de títulos.

Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional notificará el acto administrativo 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 los artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces. Negrillas fuera de texto.

5.5.7. Recursos Vía Administrativa - Ley 1437 de 2011

El legislador ha establecido los recursos de reposición y apelación para controvertir las decisiones de la administración, para lo cual, ha determinado que cuando se trata de la resolución de estos recursos, si no hay un término diferente en una norma especial, se rigen por los de la Ley 1437 de 2011 como norma subsidiaria.

En este sentido, en su artículo 86, indica:

*Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, **transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos**, se entenderá que la decisión es negativa.*

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

*La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo **no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre** que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...) Negrilla fuera de texto.*

Es así como, ha quedado establecido que para la resolución de los recursos se cuenta con un término de dos meses, de lo contrario se genera el silencio administrativo negativo, caso en el cual no se libra la administración de la responsabilidad de resolverlos.

5.5.7.1. Naturaleza Jurídica de los Recursos Vía Administrativa

La Corte Constitucional en sentencia T-181 de 2008 ha determinado que los recursos interpuestos contra actos administrativos hacen parte del derecho fundamental de petición, así:

*La Corte Constitucional ha concluido **que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición**, toda vez que “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”.*

*En este sentido, **cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.***

Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. **De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.** Sentencias anteriores en supuestos similares al que aquí se estudia han sostenido lo siguiente:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.”[19]. Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

De igual forma, la Corte ha afirmado que no es justificación suficiente para denegar el amparo, aducir la existencia del silencio administrativo negativo, esencialmente **porque con ésta figura no se satisface el derecho del solicitante de obtener una respuesta pronta y de fondo sobre lo solicitado.** Por tales razones esta Corporación también ha afirmado:

“Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y 4 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-181 de 2008 Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá Sección Segunda Expediente N°. 11001-33-42-055-2020-00332-00 ACCIÓN DE TUTELA Página 10 de 14 apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”. Negrilla fuera de texto.

En otras palabras, la naturaleza jurídica del derecho de petición, se amplía a los recursos interpuestos por solicitante ante la administración pública, de manera tal, que ésta tiene el deber de resolverlos dentro de los términos previstos en la ley. Por lo que, de no resolverse los recursos interpuestos dentro de los términos, se estaría vulnerando el derecho de petición, lo que habilita la procedibilidad de la acción de tutela.

Caso Concreto

Pretende el tutelante que a través de fallo de tutela, se amparen a su favor los derechos fundamentales, al: debido proceso, libre escogencia de profesión u oficio, garantía de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; y trabajo, pidiendo que se ordene:

1- REVOCAR la resolución No. 005663 de 31 de marzo de 2021, por el cual niega la convalidación de mi título extranjero de Licenciado en Derecho, de la Universidad tecnológica latinoamericana (UTEL) de México D. F.

2- Que en su lugar se reconozca y convalide mi título de Licenciado en Derecho, otorgado por la Universidad Tecnológica Latinoamericana (UTEL), registrado ante la secretaria de educación pública (SEP) de México D. F.

Es así como, se evidencia que la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el 8 de abril de 2021, en contra de la Resolución N°. 005663 de 31 de marzo de 2021, por medio de la cual se negó la convalidación del título licenciado en derecho, otorgado el 25 de junio de 2018, por la institución de educación superior Universidad Tecnológica Latinoamericana en línea, México, Puerto Rico.

Frente a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Jefe de la Oficina Jurídica, en respuesta de 9 de junio de 2021, señaló, que la solicitud de convalidación de título de licenciado en derecho, otorgado el 25 de junio de 2018, por la institución de educación superior Universidad Tecnológica Latinoamericana en línea, México, Puerto Rico, fue resuelta mediante la Resolución N°. 5663 de 31 de marzo de 2021, en la cual se negó la convalidación del título, razón por la cual el accionante presentó recurso de reposición, *“el cual se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación. Es decir que se llevará a la sala de 30 de junio de hogaño, donde se emitirá el concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES. Posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo”*.

En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional, manifestó que antes de emitir el acto administrativo que resuelva el recurso de reposición, se envió el expediente del accionante a la Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho de la CONACES, la cual tiene sesión programada para el próximo 30 de junio 2021, toda vez que se aportaron nuevos documentos académicos que pueden ser relevantes y trascendentales para la decisión final, señalando que dicho proceso conlleva planeación, despliegue administrativo y presupuestal, para poder proferir el acto administrativo. Así mismo, solicitó que en caso de que se acceda a las pretensiones de la acción, se otorgue un plazo pertinente, a partir de la emisión del concepto de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, ya que el nuevo concepto técnico - académico, constituiría elemento esencial para la decisión que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, deba tomar.

Conforme a lo anterior, analizado el aspecto fáctico presentado, contrastándolo con la jurisprudencia y normatividad existentes en materia de recursos en vía administrativa, encuentra el despacho que el Ministerio de Educación Nacional, contaba con el término de dos (2) meses para resolver los recursos presentados, sin embargo, vencido éste, aún no ha notificado respuesta. Lo que lleva a que, se determine que la entidad ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, referente a los recursos de reposición y apelación, lo que conduce a que deberá ser amparado.

De otra parte, respecto a la protección del derecho fundamental al debido proceso, es pertinente señalar que, efectivamente se evidenció su vulneración, por cuanto de este hacen parte, no sólo los aspectos relacionados con la competencia, valoración probatoria, lealtad procesal, entre otros, sino también, que los recursos sean respondidos dentro de los términos establecidos para ello, situación que en el caso estudiado no ha ocurrido, razón por la que deberá ser protegido.

Finalmente, no se tutelarán los derechos a la libre escogencia de profesión u oficio, garantía de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y trabajo, por cuanto no se evidencia que se le estén vulnerando, o por lo menos, no se aportaron pruebas en ese sentido.

En consecuencia, a través de esta acción preferente y sumaria, se procederá a conceder la protección a los derechos fundamentales de petición y debido proceso, sobre los recursos de reposición y subsidio de apelación, tutelándolo, y se ordenará a la Directora de la Calidad para la Educación Superior – Doctora Elcy Patricia Peñaloza Leal o quien haga sus veces, y al Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional - Doctor Germán Alirio Córdón Guayambuco o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a resolver los recursos de reposición y en subsidio de apelación, presentado el 8 de abril de 2021, por el señor Jaime Ignacio Eugenio Galvis, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.920.587, conforme a la normatividad vigente.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- TUTELAR los derechos fundamentales, de: petición y debido proceso, respecto a los recursos de reposición y en subsidio apelación, presentados por el señor Jaime Ignacio Eugenio Galvis, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.920.587; conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Directora de la Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional – Doctora Elcy Patricia Peñaloza Leal o quien haga sus veces, y al Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional - Doctor Germán Alirio Córdón Guayambuco o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a resolver los recursos, de: reposición y en subsidio de apelación, presentados el 8 de abril de 2021, por parte del señor Jaime Ignacio Eugenio Galvis, identificado con cédula de ciudadanía N°. 13.920.587, conforme a la normatividad vigente y notificar las decisiones al tutelante, so pena de incurrir en desacato a orden judicial. De igual forma, para evidenciar el cumplimiento de esta sentencia, copias de las respuestas y sus notificaciones, deben ser enviadas a esta sede judicial.

TERCERO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al

Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

CUARTO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

QUINTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

5f722b6e6d68daec2463a9439525bfa4d0ad6a773826c852738e9baa78c6001f

Documento generado en 21/06/2021 06:55:30 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>