



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué-Tolima, veintiocho (28) de enero de dos mil veinte (2020)

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: JOHANNA MARCELA VÁSQUEZ VELOZA
Accionada: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-
SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR
Expediente 73001-33-33-003-2020-00009-00

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada a través de apoderado judicial por la ciudadana Johanna Marcela Vásquez Veloza contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional- Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Elementos y pretensión

a. *Derechos invocados: petición, trabajo, igualdad, a escoger libremente profesión u oficio, la libertad de aprendizaje y debido proceso.*

b. Pretensiones:

En síntesis, lo que materialmente se solicita es que se resuelvan de fondo los recursos de reposición y apelación interpuestos el 18 de junio de 2018 en contra de la Resolución N° 08809 del 31 de mayo de 2018, a través de la cual la entidad accionada negó la convalidación del título de médica especialista en radiodiagnóstico a la demandante.

Pide también que se declare la existencia de un daño consumado(sic), porque la negativa de la entidad a convalidar el título de la actora, le ha imposibilitado acceder a ofertas de empleo, causándole un perjuicio irremediable(sic), razón por la que no ha podido ingresar al mercado laboral médico en Colombia, enfrentándose a la imposibilidad de regresar al país.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

Como hechos relevantes en los que funda la solicitud de amparo, se tienen los siguientes:

- Que la señora Johanna Marcela Vásquez Veloza, el día 23 de octubre de 2016 presentó ante Ministerio de Educación Nacional- Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y a través del oficio No. CNV-2017-0011059, una solicitud de convalidación de título de Médico

Especialista en Radiodiagnóstico otorgado por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte de España.

- Que dicha petición fue respondida mediante la Resolución 08809 del 31 de mayo de 2018, en la cual la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior negó las pretensiones de la accionante.
- Que el 18 de junio de 2018, la accionante interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, en contra de la Resolución 08809, recursos que hasta la fecha de la presentación de la tutela, no han sido resueltos.

2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La acción fue presentada ante la oficina judicial el 14 de enero en curso, correspondiendo a este Despacho por reparto como obra a folio 1 del expediente, Una vez recibidas las presentes diligencias, mediante providencia del quince (15) de enero pasado se admitió y se ordenó notificar a la entidad accionada a la que se requirió para que en el término improrrogable de dos (2) días informara sobre los motivos que generaron la actuación (folio. 16).

3. RESPUESTA DE LA ACCIONADA

NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Propiamente no se pronunció la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, sino el Ministerio de Educación a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica, luego de describir el proceso de convalidación previsto en la Resolución 20797 de 2017, señala que si bien ha existido una mora en dar respuesta a la petición de la accionante, ello está justificado en la complejidad del trámite de convalidación y por ende, pide al Juzgado que se analice la razonabilidad del plazo en el caso concreto, atendiendo los fenómenos relativos a la migración e internacionalización de la oferta educativa de esa cartera ministerial que se ha visto desbordada por el aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos presentadas en los últimos años.

Concluye señalando que la mora está justificada como lo ha indicado la Corte Constitucional en la sentencia T-292 de 1999, cuyo aparte transcribe así: "(ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento y; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la tardanza...".

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: JOHANNA MARCELA VASQUEZ VELOZA
Accionado: MINISTERIO DE EDUCACION- SUBDIRECCION DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR
Expediente 73001-33-33-003-2020-00009-00

2. PROBLEMA JURÍDICO

A pesar de la enunciación de derechos vulnerados que se hace en la demanda, al determinarse el objeto concreto de las pretensiones, considera el Juzgado que el problema jurídico se centra en determinar si la entidad accionada ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, por no resolver de forma expresa los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la Resolución 08809 del 31 de mayo de 2018, en la cual la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior le negó a la convalidación de un título universitario.

3. LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su protección, con fundamento constitucional.

La acción de tutela procede contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos que la ley consagra, cuando éstos violen o amenacen violar derechos fundamentales, a fin de evitar un atentado contra la dignidad de la persona humana.

4. REFERENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Derecho de petición

El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política como un derecho fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85¹.

De otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que

¹ El artículo 85 de la Constitución Política determina: "Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40".

está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta².

Por ende, el destinatario de la petición debe: **a-** Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. **b-** Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas y **c-** Comunicar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la Corte Constitucional:

“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario³; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁴ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁵”⁶.

Corolario de lo enunciado, dicha Corporación ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001 señaló:

“...a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.”

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.”

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.”
(...)

² Sentencias T – 944 de 199 y T – 259 de 2004.

³ Sentencias T-1160A/01. T-581/03.

⁴ Sentencia T-220/94.

⁵ Sentencia T-669/03.

⁶ Sentencia T – 259 de 2004.

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: JOHANNA MARCELA VASQUEZ VELOZA
Accionado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Expediente 73001-33-33-003-2020-00009-00

"h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición."

"i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."⁴

"En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

"j) "La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder";⁵

"k) "Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".⁶..." Negrillas y subrayas por fuera del texto.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en múltiples ocasiones, para decir que el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta, congruente y oportuna de lo solicitado, porque carecería de sentido dirigirse a las autoridades si éstas no deciden o, habiendo adoptado la determinación correspondiente, se abstienen de comunicarla al interesado; dicha respuesta ha dicho la Corte, no implica aceptación de lo solicitado.

Sobre esto último, ha destacado en sus decisiones que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado, por lo que se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello⁷. Precisamente la Corte Constitucional distingue y diferencia el derecho de petición del "el derecho a lo pedido"⁸, que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."⁹

Por regla general, el término que tiene la administración para resolver las peticiones, es el de quince (15) días previsto en inciso 1º del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó lo regulado en la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"¹⁰, y cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en dicho plazo, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término

⁷ Sentencia T-044 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁸ Sentencias T-242 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-867 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; y T-058 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

⁹ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹⁰ El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comenzó a regir el dos (2) de julio del año 2012 y señala en su artículo 14: "ARTICULO 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. (...)".

señalado en la ley 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.

4.2. Los recursos en la actuación administrativa como una modalidad del derecho de petición y el deber de darles respuesta expresa

La Corte Constitucional, ha señalado también, que el derecho de petición no solo se desarrolla con la solicitud inicial que se eleva ante la administración, sino que también incluye los recursos que se interpongan en la vía gubernativa, hoy conocida como actuación administrativa. Lo anterior, por cuanto se infiere que al interponer los recursos de reposición y apelación se está presentando una petición respetuosa con el fin de obtener, ya sea, la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de manera suficiente, efectiva y congruente con lo solicitado, de lo contrario dice la Corte, se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición.¹¹

Ahora bien, se sabe que cuando transcurrido un plazo de dos meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. Sin embargo, la misma ley indica que a pesar de la configuración del silencio administrativo negativo, la administración no está exenta del deber de resolver, conservando competencia para ello hasta el momento en que se le notifique el auto admisorio de la demanda que haya instaurado el interesado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y también señala, que la no resolución oportuna de los recursos, constituye falta disciplinaria. (Art. 86 Ley 1437)

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado en múltiples ocasiones, que la configuración del silencio administrativo negativo, lejos de erigirse como una verdadera respuesta, es la muestra más clara de la violación del derecho de petición¹².

5. CASO CONCRETO

En el sub judice, aparece acreditado que la señora Johanna Marcela Vásquez Veloza a través de su apoderado judicial, elevó un derecho de petición ante la accionada el día 18 de junio de 2018, solicitando vía recurso de reposición y en subsidio de apelación, la revocatoria de la resolución No. 08809 del 31 de mayo de ese mismo año, a través de la cual se le negó la convalidación del título de médica especialista en radiodiagnóstico (Fol. 10-14)

A la fecha de presentarse la tutela e incluso al momento de dictarse este fallo, no se ha notificado respuesta alguna a la peticionaria, a pesar de haberse reconocido

¹¹ Al respecto se pueden consultar entre otras, la sentencia T-682/17, que a su vez cita las sentencias T-304 de 1994, T-316 de 2006, T-365 de 1998, T-084 de 2002, T-951 de 2003, T-364, T-499, T-692, T-695 de 2004, T- 213 de 2005

¹² Esta tesis se encuentra en las sentencias T-294 de 1997, T-242 de 1993, T-259 de 2004 y T-134 de 2006, entre otras.

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: JOHANNA MARCELA VASQUEZ VELOZA
Accionado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN- SUBDIRECCION DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR
Expediente 73001-33-33-003-2020-00009-00

por el propio Ministerio de Educación que de acuerdo con la Resolución 20797 de 2017, el encargado de resolver el recurso de reposición es la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la apelación, le corresponde decidirla a la Dirección de la Calidad de la Educación (Fol. 22).

Dada la fecha en que fueron presentados los recursos (18 de junio de 2018) es claro que para el momento en que se promovió la tutela ya se había configurado la el silencio administrativo negativo, entendiéndose decididos aquellos en forma negativa. Sin embargo como se vio, ello lejos de ser una verdadera respuesta, es la más clara muestra de la vulneración del derecho de petición de la actora y como quiera que no aparece que se haya acudido al juez administrativo a demandar tales decisiones, continúa el deber y la competencia en cabeza de la accionada a través de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y de la Dirección de la Calidad de la Educación, de resolver en forma expresa los recursos en primera y segunda instancia respectivamente.

No es posible justificar la mora de la entidad, pues los argumentos que trae en su defensa y según los cuales se trata de un trámite muy complejo que se ha visto desbordado por el incremento de las solicitudes de convalidación, no puede tener cabida cuando el Ministerio ya ha tomado para el caso concreto la decisión de fondo de ese proceso que asegura es tan engorroso, y lo que le resta es estudiar si los argumentos de la parte recurrente tienen vocación de prosperar, para lo cual el año y medio que ha pasado, es un plazo más que razonable.

En vista de lo anterior, se amparará el derecho fundamental de petición de la accionante, ordenando que en un plazo no superior a 5 días siguientes a la notificación de este fallo sea resuelto el recurso de reposición que instauró en contra de la Resolución 08809 del 31 de mayo de 2018 y notificársele en la forma prevista en la Ley 1437 a la peticionaria y/o a quien represente sus intereses.

En caso de no reponerse la decisión, deberá ser enviada la actuación en un plazo máximo de 2 días siguientes y la misma deberá ser decidida en un plazo máximo de 15 días siguientes y serle notificado a la peticionaria y/o a quien represente sus intereses.

Frente a la pretensión que busca que sea declarada la existencia de un daño consumado, no es posible acceder a ello, en la medida que no existe tal, porque al resolverse de fondo y notificarse los recursos interpuestos por la actora, se superará la vulneración de su derecho de petición y además, porque si en verdad existiera un daño consumado, lo que correspondería sería negar la tutela, pues recuérdese que este mecanismo excepcional no tiene un carácter indemnizatorio sino preventivo.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental de petición de la ciudadana JOHANNA MARCELA VASQUEZ VELOZA, de conformidad con lo considerado en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, que en un plazo no superior a 5 días siguientes a la notificación de este fallo, resuelva el recurso de reposición que instauró la demandante en contra de la Resolución 08809 del 31 de mayo de 2018 y dentro del mismo plazo, en la forma prevista en la Ley 1437, deberá notificar a la peticionaria y/o a quien represente sus intereses.

En caso de no reponerse la decisión, el trámite deberá ser enviado en un plazo máximo de 2 días siguientes ante el superior jerárquico y el recurso de apelación deberá ser decidido por la DIRECCIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en un plazo máximo de 15 días siguientes y serle notificado a la peticionaria y/o a quien represente sus intereses.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Una vez notificado el presente fallo y, de no ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,



DIANA CAROLINA MENDEZ BERNAL

Jueza