

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**



*Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)*

Proceso:	<b>Acción de tutela</b>
Radicación:	<b>11001-33-35-013-2023-00068-00</b>
Accionante:	<b>OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO</b>
Accionado:	<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</b>
Asunto:	<b>FALLO</b>

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por el señor **OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO**, en nombre propio, contra el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.*

**ANTECEDENTES**

**1. Petición.**

*El señor **OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO**, en ejercicio de la acción de tutela, solicita el amparo del derecho fundamental de petición, trabajo, mínimo vital y debido proceso que estima vulnerados por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, al no haber resuelto el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuestos el **19 de diciembre de 2022** con radicado **2022-ER-844090**, contra la Resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022 que ordenó NEGAR la convalidación de título de “**ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA**” otorgado por la **UNIVERSIDAD DE ZULIA, VENEZUELA**. En consecuencia, pretende se ordene a la entidad accionada, resuelva dichos recursos, incluyendo la convalidación de dicho título.*

**2. Situación fáctica**

*En síntesis, la accionante fundamenta la tutela en los siguientes hechos:*

*-Que desde el 24 de agosto de 2022 con radicado No: 2021-EE-193721, inició ante el Ministerio de Educación Nacional, los tramites de convalidación del título de especialista en Medicina Interna.*

- Que en su caso cumple con las exigencias establecidas en la resolución 10687 del 09 de octubre de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, en la cual se fija un término de cuatro meses para dar respuesta a la anterior solicitud

-Que el 2 de diciembre se le notifico la Resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022, en la que se resolvió negar la convalidación del referido título.

-Que encontrándose dentro del término de ley, el 19 de diciembre de 2022, con radicado bajo el número 2022-ER-844090 interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la precitada Resolución No. 022752,

-Que a la fecha de la radicación de la presente acción no ha sido resuelto de fondo el recurso presentado, incumpléndose el termino de los dos meses establecidos en el CPACA .

### **3. Actuación Procesal**

**3.1.** Mediante auto del 3 de marzo de 2023, este Despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenando notificar a los presuntos funcionarios responsables, esto es, a la **DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR** y a la **SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, con traslado de la demanda y sus anexos para que ejerciera el derecho de defensa y, como pruebas solicitó información relativa a este asunto.

**3.2. EI MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, con oficio N° 2023-EE-057390 del 13 de marzo de 2023, signado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, y enviado al juzgado en dicha fecha, contestó la tutela de la siguiente manera:

Que la solicitud de convalidación del título de **ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA** otorgado el 22 de julio de 2021 por la **UNIVERSIDAD DEL ZULIA, VENEZUELA**, fue resuelta mediante la Resolución 22752 de 30 de noviembre de 2022 negando la misma, contra la cual el accionante presentó recurso de reposición, que se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación y se e se llevará a la sala en la última semana de este mes de marzo , cuya fecha exacta está por definirse; donde se emitirá el concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – **CONACES**- y que posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo.

*Asimismo, advirtió que, 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.*

*Por otra parte indica 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.*

*Que ante la imposibilidad actual por parte del Ministerio de dar respuesta de fondo al recurso de reposición interpuesto por el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO, se solicita al Despacho que, en caso de que conceda la tutela, otorgue un plazo pertinente, a partir de la emisión del concepto de la CONACES, para proferir un acto administrativo que no vulnere el derecho a la igualdad del tutelante.*

*Que en relación con la demora en el tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas ante las autoridades públicas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que solo es infundada cuando se dan los siguientes presupuestos: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (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, puntualizando que para determinar si la mora administrativa es justificada, resulta necesario establecer si el funcionario ha obrado con diligencia y cumplido a cabalidad la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales, “de modo tal que la demora en decidir sea para él resultado de un estado de cosas singularizado y probado que se constituya en motivo insuperable de abstención, por lo que, la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y ex post teniendo en cuenta (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente;*

*y (iv) la situación jurídica de la persona interesada. De donde se podía concluir que el retardo en la respuesta es justificado, si se toma en consideración que por los fenómenos relativos a la migración e internacionalización de la oferta educativa esta cartera ministerial se ha visto desbordada por el aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos, presentadas en los últimos años, circunstancia que hasta el momento constituye un hecho insuperable.*

*Por último, solicita un tiempo adicional para dar respuesta al peticionario, a fin de garantizar el debido proceso administrativo.*

#### **4.Pruebas.**

*Como pruebas relevantes se relacionan las siguientes:*

*-Copia de la constancia de solicitud de convalidación de fecha 1 de marzo de 2023 emitida por la subdirección de aseguramiento de la calidad de la educación superior (folio 28 archivo 4 pdf)*

*-Copia de la Resolución No. 022752 de fecha 30 de noviembre de 2022, suscrita por la Subdirectora (E) de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, mediante el cual se resolvió negar la convalidación del título de ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA, al señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO (folios 9 -10 archivo 4 pdf)*

*-Copia del acta de notificación electrónica del auto de la Resolución No. 022752 de fecha 30 de noviembre de 2022 al accionante señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO (folios 1-2 archivo 4 pdf)*

*-Copia del recurso de reposición en subsidio apelación interpuesto por el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO contra la Resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022 (folios 8-25 archivo 4 pdf)*

### **CONSIDERACIONES**

*1.De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.*

*Como es sabido, la acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales*

*de todas las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.*

*No obstante lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando quiera que los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.*

*Éste remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional, tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.*

*Ahora, si bien la accionante invoca como vulnerados los derechos fundamentales de **petición, trabajo, mínimo vital y debido proceso** observa el Despacho que los derechos que podrían resultar comprometidos sería el de **petición y debido proceso administrativo**, conforme a la concreta descripción de los hechos y las pretensiones de la demanda, por lo que el estudio se centrará en estos.*

## **2. Problema jurídico.**

*Corresponde determinar si al accionante se le vulneraron los derechos fundamentales **de petición y debido proceso administrativo** por parte de la DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR y la SUBDIRECTORA (E) DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, al no haber resuelto, dentro del término de ley, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuesto contra la decisión que niega la convalidación del título de ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA.*

### **2.1. Derecho de Petición**

*Respecto del Derecho de Petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, debe decirse que su naturaleza es la de un derecho público que faculta a las personas para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a las solicitudes respetuosas que son de su competencia; es pues, una vía expedita de acceso*

*directo a quienes en un momento dado llevan la representación de los intereses del Estado.*

*Así mismo, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política, se expidió la Ley 1755 de 2015, mediante la cual se reglamentó el derecho de petición, en cuyos artículos 13 y 14 estableció:*

“(…)

**Artículo 13. Ley 1755 de 2015** Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

**Artículo 14. Ley 1755 de 2015** Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. 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 (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. 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 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.

(…)”

*Cabe anotar, que el **derecho de petición presupone la existencia de un pronunciamiento pronto, oportuno, coherente e idóneo, que satisfaga integralmente lo reclamado por el petente, además, dicho pronunciamiento debe ser informado de forma eficaz al peticionario**; si no se cumple con estos requisitos se incurre en vulneración al derecho constitucional fundamental de petición.*

***Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser negativa o positiva, de donde se sigue que la obligación del Estado no es acceder estrictamente a la petición, sino resolverla.***

*En cuanto a la protección del derecho fundamental de petición, la H. Corte Constitucional en Sentencia T – 043 de 2009 dispuso:*

“(…)

**La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.**

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 desfavorablemente a los intereses del peticionaria; iii) **en forma congruente** frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante**. Entonces, si emitida la contestación por el ente 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<sup>1</sup>:

“Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental<sup>4</sup>.**

(…)”-negritas y subrayas fuera de texto-

## ***2.2. De los términos para resolver solicitudes de convalidación de educación superior .***

*La Ley 1753 del 09 de junio de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su artículo 62 facultó al Ministerio de Educación Nacional*

<sup>1</sup> T-669 de agosto 6 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>2</sup> “Ver sentencia T-159/93, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. El actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido. En la sentencia T-1160 A /01, M. P. Manuel José Cepeda se concedió la tutela a una persona que había interpuesto recurso de apelación contra la decisión negativa de pensión de invalidez de origen no profesional y pasados más de seis meses no había obtenido respuesta alguna.”

<sup>3</sup> “En sentencia T-178/00, M. P. José Gregorio Hernández la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición.”

<sup>4</sup> “Ver sentencia T-615/98, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa (la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado).”

*para reglamentar el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros y, fijó los términos para resolver dichas solicitudes, así:*

“(…)

**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.**

**PARÁGRAFO 1o.** Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación. Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

**PARÁGRAFO 2o.** Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos, aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios.

(…)” – Negrillas fuera de texto.

*En ejercicio de las facultades otorgadas por la precitada Ley el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución 10687 del 9 de octubre de 2019, a través de la cual se reguló el trámite para la convalidación de títulos de educación superior, reiterando los términos de respuesta de tales solicitudes de convalidación de la siguiente manera:*

“(…)

**Artículo 11. Verificación de los criterios aplicables para la convalidación de títulos.** Dentro de los 15 días calendario siguientes al reporte en la plataforma del pago de la solicitud de convalidación o a la verificación de la condición de víctima en el Registro único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y luego de verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que solicita convalidación, el Ministerio de Educación Nacional determinará, cuál de los criterios de convalidación resulta aplicable para resolver la solicitud, de acuerdo con lo señalado en las subsecciones I,II y III del presente capítulo.

**Artículo 12. Decisión.** El Ministerio de Educación Nacional, mediante acto administrativo motivado, decidirá de fondo la solicitud resolviendo convalidación o no el título sometido al trámite, dentro de los términos establecidos para los criterios aplicables para la convalidación de títulos.

(...)

**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 de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad para 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 y subrayas fuera de texto

### **2.3. Del término establecido para resolver recursos dentro de las actuaciones administrativas.**

*A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), respecto al término con el cuentan las autoridades administrativas para resolver los recursos formulados dentro de las actuaciones adelantadas antes estas, en el artículo 86 establece:*

“(...)

**ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS.** 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.

(...)”-Negrillas y subrayas fuera de texto-

### **2.4. Violación del derecho de petición por omisión de respuesta a recursos en vía administrativa.**

*Es copioso el desarrollo jurisprudencial en lo que puede configurar violación del derecho fundamental de petición cuando no se da respuesta a los recursos que se han interpuesto en la actuación administrativa, conforme lo reiteró la máxima corporación constitucional en sentencia T-316-06 al puntualizar:*

“(...)

Esta Corporación con relación al derecho de petición, ha establecido que no solamente comprende la prerrogativa de obtener una pronta resolución a la solicitud por parte de las autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo y de manera clara y precisa lo solicitado.

**Ahora bien, con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a**

**una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación o resolución dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho fundamental de petición.**

La citada posición fue adoptada desde el año de 1994 en sentencia T-304, MP. Jorge Arango Mejía, por medio de la cual la Corte al referirse a los recursos interpuestos en la vía gubernativa y su relación con el derecho de petición, consideró que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, constituye el desarrollo del derecho de petición, pues, *“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. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución”*.

Además, en la anterior providencia se indicó que no existe razón lógica para afirmar que la interposición de recursos ante la administración no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues este último aparte de habilitar la participación de los sujetos en la gestión de la administración, autoriza *“como desarrollo de él”*, la controversia de sus decisiones.

Del mismo modo, en el citado fallo se estimó que si la administración no decide los recursos interpuestos en la vía gubernativa, en virtud del silencio administrativo negativo, *“el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (...) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso”, lo que no implica la pérdida del derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quién resuelva sus inquietudes. Dado que si “la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”*.

La aludida posición ha sido reiterada en varios fallos de tutela como en la providencia T365 de 1998, MP. Fabio Morón Díaz, en la que la Corte señaló que *“el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuandoquiera que los recursos que allí se interpongan no sean resueltos. 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”*.

Así mismo, esta Corporación en sentencia T-1175 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, insistió en que el derecho de petición se vulnera en los casos en que la administración no tramite o no resuelva los recursos dentro de los términos legalmente señalados, eventos en los que los ciudadanos quedan legitimados para presentar acción de tutela, aclarando que *“la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias 7[6], 4“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”8[7]5. 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”*.

Con el mismo enfoque, esta Corporación en sentencia T-929 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, manifestó lo siguiente:

***“... el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo 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 consecuencia, cuando se interponen recursos con el objeto de agotar la vía gubernativa surge para la administración el deber de resolverlos en los términos legalmente previstos, ya que un estado de indeterminación sobre los mismos -pese a la aplicación de la figura del silencio administrativo que constituye la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición 9[8]6-, no cumple con la finalidad

del derecho de petición, sino que desconoce su núcleo esencial, consistente en obtener un pronunciamiento, (...) la negativa de la autoridad en resolver oportunamente y de fondo un recurso impetrado, o la demora injustificada en la decisión, transgrede los fines del Estado y pretermite el cumplimiento de los principios que rigen todas las actuaciones administrativas: eficacia, transparencia, eficiencia, celeridad, entre otros, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política<sup>10[9]</sup>”.

Finalmente, en la providencia T-364 de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett, se consideró que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en que *“la resolución que emita la entidad correspondiente, sea pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado.”* Luego, la Corte consideró que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición la pronta decisión de *“los recursos ante la administración”*.

**Teniendo como base los anteriores fallos, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.**

**Lo anterior se infiere porque al interponer los recursos de reposición y apelación se esta elevando 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 fondo, de forma clara y precisa, de lo contrario se estaría vulnerando el núcleo esencial del derecho de petición.**

Por lo tanto, la acción de tutela es el medio idóneo para proteger el derecho de petición en vía gubernativa cuando los recursos allí interpuestos no se resuelvan, dado que, las acciones contenciosas no son el mecanismo judicial para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación.

En suma, toda petición respetuosa debe ser oportunamente resuelta por la respectiva autoridad, pues, **la administración quebranta el derecho de petición cuando no se decide los recursos interpuestos con independencia del “efecto que el legislador haya otorgado a su silencio, y así el agraviado opte por acudir ante la jurisdicción, fundado en la negativa presunta de la administración—artículo 40 C.C.A.-”**

(...)”

*Tal criterio fue ratificado en **sentencia T-682/17<sup>5</sup>**, donde al hacer énfasis en la vulneración del derecho petición en relación con los recursos interpuestos dentro de las actuaciones administrativas, en el evento que no resuelven observando los términos de legales y jurisprudenciales, se concluyó:*

“(…)”

15. Ahora bien, con respecto al tema concerniente a sí los recursos interpuestos en la vía gubernativa y no decididos por la administración son o no equivalentes a una petición en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que su no tramitación en los términos legales y jurisprudenciales establecidos, vulnera el derecho fundamental de petición.<sup>[21]</sup>

(…)”

En conclusión, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. MP. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Sentencia T-682 del 20 de noviembre de 2017.

personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.

**Lo anterior se infiere porque 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 se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición.**

**16. Ahora bien, en relación con los requisitos señalados, esta Corporación ha manifestado que 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 peticionario; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.**

(...)

17. La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos facetas, una relacionada con la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a la administración pública, y otra con el deber de las autoridades de responder de fondo y oportunamente a las mismas. Así, constituye vulneración al derecho de petición: (i) la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal fin y (ii) la que no atiende de fondo lo pedido, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del administrado<sup>[23]</sup>.

**18. Por otro lado, también se ha señalado que el derecho de petición no sólo se desarrolla con la solicitud inicial elevada ante la administración, sino que incluye los recursos que en la vía gubernativa se interpongan.”**

“(…).

## **2.5. Derecho al debido proceso.**

*De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política<sup>2</sup>, los derechos al debido proceso y a la defensa deben observarse tanto en los procedimientos de tipo administrativo como en los de naturaleza judicial.*

*Respecto al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en sentencia C-939 de 2003<sup>3</sup>, señaló:*

“(…)

En efecto, la Carta Política, en su artículo 29, prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental. En tal sentido se ha entendido que éste parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc. Al respecto, recientemente esta Corporación en sentencia C-641 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

“De ahí que esta Corporación haya definido el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y

establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.

Por otra parte, el derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P). Con este propósito, la Corte ha determinado que, en esencia, "el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional".

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley. (...) – subrayado fuera de texto -

## **2.6 Del derecho al debido proceso administrativo.**

*Particularmente, este derecho se ha definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, con el objeto de cumplir fines de "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"*<sup>6</sup>.

*Respecto a la concepción y las facetas que comprende al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en reciente sentencia T-262 de 2019*

"(...)

En relación con la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la sentencia T-196 de 2003, señaló que este *"implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación"*.

Igualmente, **el debido proceso no solo se refiere a los actos definitivos de la administración, sino también a las actuaciones intermedias**, así las cosas la jurisprudencia ha señalado que *"la tutela del derecho al debido proceso no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal"*<sup>46</sup>.

Por ello, la órbita del derecho fundamental al debido proceso se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento, **la primera, la relacionada con la garantía de ser juzgado por el juez natural, de conformidad con las normas propias de cada juicio, haciendo uso del derecho de contradicción y defensa, obteniendo decisiones ceñidas al ordenamiento jurídico y que las mismas sean tomadas en un plazo razonable**<sup>47</sup>, esto es, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de la autoridad. (...)

Y **la segunda**, busca que el ciudadano conozca el procedimiento de los actos intermedios y que los mismos no dependan de la discrecionalidad de la

<sup>6</sup> Sentencia C-980 de 2010.

**administración, de tal suerte que tenga claridad sobre los trámites y los requisitos dentro del procedimiento que enfrentará.**

(...)

Sobre este particular, la Sentencia C-640 de 2002 estableció *“partir de una concepción del **procedimiento administrativo** que lo entiende como un **conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.***

(...)” - Negrilla fuera de texto.

*Adicionalmente, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial del derecho al debido proceso está constituido por los siguientes elementos: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.*

*Por consiguiente, se concluye que cuando dichas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que traduce en afectación al contenido esencial del derecho al debido proceso administrativo, pues con ello se desconocen los parámetros impuestos por el ordenamiento constitucional.*

### **3. Caso concreto.**

*En el caso objeto de estudio, la accionante considera vulnerado el derecho constitucional fundamental de petición, por la presunta omisión del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** -, de no haber resuelto los recursos de reposición y en subsidio apelación impetrados contra la Resolución No. 022752 de 30 de noviembre de 2022.*

*De conformidad con lo aducido tanto en la demanda de tutela y en las pruebas se establece que el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO presentó solicitud de convalidación del título de POSGRADO de ESPECIALISTA EN MEDICINA INTERNA de UNIVERSIDAD DEL ZULIA en VENEZUELA, la cual quedó radicada con número 2022-EE-193721 el 24 de agosto de 2022 según se extrae de la constancia expedida por la LA SUBDIRECCION DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR.*

*Igualmente se tiene probado que la anterior solicitud fue resuelta negativamente mediante Resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022 la cual le fue notificada electrónicamente el 2 de diciembre siguiente al señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO.*

*También, se encuentra acreditado que el **16 de diciembre de 2022**, el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior resolución, a través de correo electrónico.*

*Por su parte, el **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**, al momento de contestar la presente acción de tutela, informó al Juzgado que el recurso de reposición en subsidio apelación interpuesto contra la resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022, se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación, el cual será llevado a sala en la última semana de este mes de marzo, por lo cual solicita ampliación del plazo, para la emisión del concepto por parte de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES- para así proyectar la resolución, realizar el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo.*

*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 tanto, desde el momento de interposición del recurso de reposición y en subsidio apelación **-16 de diciembre de 2022-** hasta la fecha de proferirse el*

presente fallo de la acción de tutela, transcurrieron 3 meses, sin que la entidad accionada se pronunciara sobre los mismos; de donde se advierte que se sobrepasó el término máximo legal de dos (2) meses, establecido en el artículo 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), como límite máximo para resolver de fondo los recursos interpuestos en sede administrativa.

En efecto, el accionante interpuso el citado recurso de reposición y en subsidio el de apelación, con el fin de que se revisara la Resolución No. 022752 del 30 de noviembre de 2022 que negó la convalidación del título de postgrado; en consecuencia, la administración tenía el deber de resolver los mismos, de forma oportuna, clara y precisa; situación que no ocurrió en el sublite, pues a la fecha de impetrar la acción de tutela, la entidad no se había pronunciado sobre este y, tampoco lo hizo durante el trámite de esta actuación. De ahí se infiere que se sustrajo a su obligación constitucional y legal de emitir respuesta de fondo a los recursos interpuestos desde hace más de dos meses, **con lo cual se evidencia la conculcación del derecho de petición del accionante, sometiéndola además a dilaciones injustificadas en el trámite del proceso de convalidación lo que conlleva también a la vulneración del debido proceso administrativo.**

Obsérvese que si bien el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, justifica la demora en resolver los recursos interpuestos contra la decisión de negar la solicitud de convalidación del título de la accionante, en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos radicadas ante esa entidad y el exhaustivo análisis que se debe efectuar para decidir sobre ello, lo cierto es que tal excusa no resulta admisible, pues los trámites administrativos no pueden convertirse en un pretexto para desconocer derechos fundamentales, y tampoco exonera a la accionada de acatar su deber legal de atender oportunamente tales solicitudes, máxime cuando de esa situación sólo se está informado a este juzgado en el curso de la acción de tutela, sin que la misma se hubiese puesto en conocimiento del peticionario, como le correspondía de acuerdo a lo establecido en el inciso tercero del artículo 79 de la ley 1437 de 2011, pues si no le era posible resolver sobre la misma en los términos de Ley, la entidad estaba en la obligación de informar el trámite que se surtiría y/o el plazo estimado y razonable en que se resolvería de fondo.

Adicionalmente, advierte el Despacho que de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional, no existe la menor duda respecto a que el silencio de la Administración, es por excelencia la demostración de la efectiva conculcación del

*derecho fundamental de petición y, por ende, el fundamento más claro para proceder, como sucede en este caso, a conceder la tutela en relación con los recursos interpuestos.*

*Así las cosas, se tiene el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, con la omisión consistente en no emitir una respuesta oportuna, de fondo y concreta a los recursos de reposición y, en subsidio apelación, formulados por la accionante el 16 de diciembre de 2022 contra la Resolución del 30 de noviembre de 2022, vulneró evidentemente sus **derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo**, más aún cuando la información suministrada al juez de tutela no constituye respuesta al derecho de petición, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional<sup>7</sup>.}*

*Corolario lo anterior, se tutelaré los derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo vulnerados al accionante por **el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**, en virtud de lo cual se ordenara a esta entidad concernida que proceda a resolver los recursos de reposición y en subsidio apelación, radicados por el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO el **16 de diciembre de 2022**, debiendo notificar la decisión adoptada a la peticionaria en los términos de ley, para lo cual se le concederá **un término de cinco (05) días hábiles**, siguientes a la notificación de esta providencia.*

*Por otra parte, conforme a lo anterior y ante la inexistencia de vulneración o amenaza a los **derechos fundamentales de trabajo y mínimo vital**, se denegará su amparo en razón de no haberse encontrado acreditada conculcación a los mismos*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,*

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. TUTELAR** los derechos fundamentales de **petición y debido proceso administrativo** del accionante **OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO**, identificado con la cédula de ciudadanía No 1.085.167.377, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>7</sup> Cfr. entre otras, sentencias T-388/97, T-506/97, T-285/98, T-310/98, T-418/98, T-438/98, T-405/00, T-629/00, T-1478/00, T-129/01, T-886/03, T-912/03 y T-275/05.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR** y a la **SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** -, o a quienes hagan sus veces, que **un término de cinco (05) días hábiles**, siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a resolver respectivamente, los recursos de reposición y en subsidio apelación impetrados por el señor OSCAR ENRIQUE MARTINEZ PEDROZO el 16 de diciembre de 2022; debiendo notificar la decisión adoptada a la interesada en los términos de ley.

**TERCERO. INFORMAR** al Despacho por el medio más eficaz, al vencimiento de dicho término, por parte de la entidad accionada, del cumplimiento de la anterior orden, remitiendo los soportes documentales que acrediten las acciones desplegadas para tal fin.

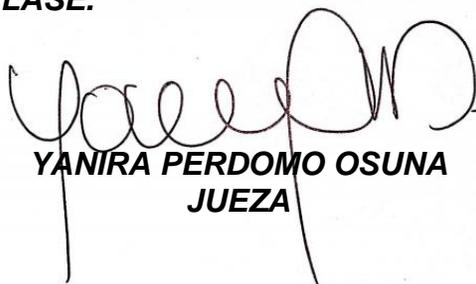
**CUARTO. NEGAR** el amparo de los **derechos fundamentales de trabajo y mínimo vital**.

**QUINTO. NOTIFICAR** esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

**SEXTO. REMITIR** a la H. Corte Constitucional el expediente, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

**SÉPTIMO. LIBRAR** por Secretaría, las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y; **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**YANIRA PERDOMO OSUNA**  
**JUEZA**