



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

**ACCIÓN DE TUTELA - SEGUNDA INSTANCIA – JOSÉ MARÍA TORTELLO
DITTA CONTRA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.**

**MAGISTRADA SUSTANCIADORA ELCY JIMENA VALENCIA
CASTRILLON**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre del año dos mil veintidós (2022).

Corresponde a la Sala el estudio y decisión de la impugnación presentada por **JOSÉ MARÍA TORTELLO DITTA** en calidad de accionante, respecto a la determinación de **NEGAR** la acción de tutela, que impartió el Juzgado Cuarto (4º) Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante proveído del 21 de octubre de 2022.

A N T E C E D E N T E S

Autorizado por el artículo 86 de la Constitución Política, el accionante actuando a nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**, a efectos de que se tutelaran sus derechos constitucionales fundamentales a la igualdad, debido proceso y derecho de defensa, en consecuencia solicita:

*«(...) **ORDENAR** al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, dar **RESPUESTA URGENTE Y DEFINITIVA**, del respectivo **Recurso de reposición y en subsidio apelación**, el cual reposa bajo el número de Radicado **2022 – ER – 445574 DEL 28 DE JULIO DE 2022**, interpuesto en contra de la **Resolución 013655 del 13 de julio de 2022**, toda vez que no existe respuesta alguna por parte de la entidad convocada y por ende está superando evidentemente los términos de ley para pronunciarse.»*



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

Narra como fundamento de sus pretensiones los supuestos fácticos visibles a folios 3 y 4 archivo 01 del expediente digital, que en síntesis advierten:

Que presentó ante la entidad accionada solicitud de convalidación de su título de posgrado de Doctor en Ciencias de la Educación otorgado por la Institución Educativa Superior Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacís-Venezuela, con todos los documentos requeridos para el efecto, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 013655 del 13 de julio de 2022, en el sentido de negar la convalidación del título, por cuanto el programa de Doctorado no cumple con las condiciones que se exigen en Colombia en relación con el componente de investigación, en tanto el plan de estudios no alcanza los niveles exigidos por la normatividad nacional. Señaló que interpuso el respectivo recurso de reposición y en subsidio apelación contra dicho acto administrativo, los cuales a la fecha no han sido resueltos, pese a que ya han transcurrido dos meses.

DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado de primera instancia, que lo fue el Cuarto (4º) Laboral del Circuito de esta ciudad, definió la acción mediante sentencia de tutela proferida el veintiuno (21) de octubre de 2022, en la que dispuso:

*«**NEGAR** la acción de tutela presentada por **JOSE MARIA TORTELLO DITTA** en contra de la (sic) **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-MEN**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia (...).*»

Lo anterior por considerar el *A quo*, que no se allegó prueba de la radicación del recurso interpuesto y del que hace alusión el accionante, lo cual no es posible desvirtuar en razón a que el accionado no emitió pronunciamiento alguno, dado que la Corte Constitucional ha manifestado que los hechos sustento de la acción deben ser probados siquiera sumariamente, a fin que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

IMPUGNACIÓN

Mediante escritos visibles en los archivos 013 y 014 del expediente digital, el accionante presentó impugnación contra la anterior determinación manifestando en síntesis como motivos de inconformidad, que a la fecha y después de 2 meses y 26 días de elevar los recursos contra el acto administrativo que negó la convalidación de su título de Doctor en Ciencias de la Educación, aún no ha recibida respuesta del Ministerio de Educación, pese a que en casos iguales al aquí planteado, la demandada resolvió de manera favorable a los intereses de los ciudadanos Juan de Dios Flórez Díaz y Yaneiro Mancilla Velandia.

Bajo tales premisas, procede la Sala a la decisión del asunto constitucional planteado, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

La acción de tutela fue instituida como remedio para proteger un derecho con la categoría de fundamental, siempre y cuando se encuentre vulnerado (Art. 86 C.P.) o para prevenir su violación, aun cuando la parte afectada cuente con otro medio de defensa judicial, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades *«la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, que tiene la característica de ser subsidiario y residual, es decir, que no es procedente acudir a ella cuando la persona dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso»*

Es un medio específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales afectados de modo actual e inminente y no otros, y conduce previa la solicitud que contenga una o varias órdenes de



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

efectivo e inmediato cumplimiento. Igualmente, es directo porque siempre presupone una actuación preferente y sumaría a la que el afectado solo puede acudir en ausencia de cualquier otro medio de defensa.

En el presente asunto y conforme se desprende de la narración de los hechos en que funda la solicitud de amparo y las probanzas allegadas, es claro que lo reclamado por la parte accionante en segunda instancia, comporta la protección de los derechos a la igualdad, defensa y debido proceso que aduce, se han vulnerado por parte de la entidad accionada, ante la ausencia de decisión respecto de los recursos de reposición y en subsidio apelación formulados contra la Resolución No. 013655 del 13 de julio de 2022.

Bajo tal panorama, y atendiendo que la pauta reclamada comporta la emisión de un acto por una entidad pública, preciso es indicar que la H. Corte Constitucional ha sido enfática en reseñar la procedencia de la acción de amparo, cuando se evidencie omisión por parte de los servidores públicos, en sustento a lo previsto por el artículo 6° de la Constitución Nacional; regulación que dispone la responsabilidad, bien por la omisión en el cumplimiento de sus funciones ora por la extralimitación en aquellas no encomendadas.

De similar manera se memora, que conforme jurisprudencia de la H. Corte Constitucional el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso contempla, no solo prerrogativas a favor de quienes merecen su aplicación, bien en situaciones judiciales o administrativas, sino que a su vez, regla una serie de limitaciones o parámetros a aquellos poderes concedidos a los sujetos administradores, previendo así garantías mínimas de protección como lo enseñó en sentencia C-641 de 2002, al disponer:



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

«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.»

13. 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.

14. Siguiendo lo expuesto, entre las garantías mínimas objeto de protección, el artículo 29 de la Constitución Política consagra, entre otras, (i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra».

Precisado lo anterior, se insiste en que el accionante reclama de la parte pasiva la emisión de la decisión que resuelva los recursos interpuestos contra el acto administrativo que le negó convalidar su título de Doctor en Ciencias de la Educación, con sustento en que la accionada no ha emitido pronunciamiento alguno, pese a que ya se ha superado el término de dos meses; omisión que a juicio de la Sala involucra más que todo la garantía del derecho de petición, antes que el derecho al debido proceso invocado por el actor, lo cual encuentra sustento en lo referido por la Corte Constitucional en la sentencia T – 364 de 2004, al indicar:

«La Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

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”^[6].

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le ha sido presentado 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 lo siguiente:

“Si el derecho de petición se expresa en el derecho a 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 de la Carta.

“En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela.” (Subraya la Sala (...))

Reiterado en símiles términos en la sentencia T – 219 de 2016, al indicar:

«64. De acuerdo con lo anterior, respecto al primer problema jurídico, se reitera que el respeto al núcleo esencial del derecho de petición requiere que la administración dé una respuesta de fondo oportuna a las peticiones de los particulares^[42]. En el caso bajo examen, el Ministerio de Salud ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante al haber trasgredido estos dos límites al núcleo esencial del derecho. Primero, la respuesta del 16 de marzo de 2015 resultó extemporánea frente al recurso de reposición interpuesto el 20 de octubre de 2014 por el accionante».

Por manera que, en virtud de las facultades que ostenta el Juez de tutela, la Sala de Decisión procederá a desatar la presente acción de tutela, desde la óptica del núcleo esencial del derecho de petición, el cual conforme lo ha manifestado la H. Corte Constitucional, comporta la posibilidad cierta y efectiva por cualquier persona de presentar de manera respetuosa, solicitudes ante autoridades, sin que estas se puedan negar a recibirlas o abstenerse de tramitarlas, así como la facultad de obtener una respuesta oportuna dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico, el derecho a recibir una respuesta de fondo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

de los asuntos planteados, es decir, que haya correspondencia entre la petición y la respuesta, sin formulas evasivas o elusivas, la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable y la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

Derecho fundamental que fue reglado por el legislador en la Ley 1755 de 2015, norma que fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C – 951 de 2014, y por medio de la cual enseñó:

«Se trata entonces de un derecho fundamental de aplicación inmediata (art. 86 CP) cuyos titulares son todas las personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, que permite acudir ante las diversas autoridades o ante los particulares, para la protección de derechos fundamentales verbalmente o por escrito, para obtener pronta solución sobre lo solicitado. Esta prescripción normativa cumple una función valiosa para las personas, en tanto por medio de este instrumento se garantizan otros derechos fundamentales y se puede tener acceso a información y documentación que repose en las entidades sobre situaciones de interés general o particular, siempre y cuando se atienda lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, esto es que no se trate de información que por ley tenga el carácter de reservada. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de explicar su alcance, haciendo énfasis en su importancia para hacer efectiva la participación democrática:

“El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, 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.”

(...)

4.2.2. Elementos estructurales del derecho de petición

*La jurisprudencia constitucional ha precisado que el **derecho de petición** tiene una **doble finalidad**. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, **garantiza que la respuesta a la***



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado, imponiendo una obligación a cargo de la administración.

En la **Sentencia C-818 de 2011**, la Corte estableció, a partir del artículo 23 de la Constitución, los elementos estructurales del derecho de petición, a saber:

(i) Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general. La Corte Constitucional ha precisado que los titulares de este derecho no son solamente las personas naturales, sino también las personas jurídicas. De manera genérica, la Corte ha señalado que:

(...)

(ii) Forma escrita o verbal de la petición. Acorde con el enunciado del artículo 23 de la Constitución, las Salas de Revisión han señalado que de manera evidente, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas”.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos. (...)

(iv) La informalidad en la petición. La jurisprudencia ha sido enfática en advertir que las personas ejercen el derecho de petición aun cuando no digan de forma expresa que actúan bajo el amparo del artículo 23 de la Constitución. Lo antepuesto, en razón de que el ejercicio del derecho de petición “no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común”

(v) Prontitud en la resolución de la petición. La oportunidad en la respuesta a la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Los anteriores enunciados constitucionales han sido desarrollados por la jurisprudencia de manera extensa; de las sentencias T-377 de 2000, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189^a de 2010 y C-818 de 2011, se pueden extractar las siguientes:

Reglas del derecho de petición

a) El derecho de petición es 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.



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

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 a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 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) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula **ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un **servicio público** o cuando realiza **funciones de autoridad**, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

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 esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la **revocatoria directa**.

k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

l) El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados» (Subraya fuera de texto).

Al margen de lo precedente, preciso resulta indicar que el derecho de petición no sólo corresponde a la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino que debe comprender una solución pronta al caso, es decir, una respuesta concreta, adecuada y oportuna a la situación que se plantea.

En claro lo anterior, de los supuestos fácticos y jurídicos narrados en el introductorio y, en lo que comporta la alzada, se tiene que tal y como lo refirió el Juzgado de Conocimiento en el presente asunto la parte activa no allegó prueba de la radicación de los recursos de reposición y en subsidio apelación que adujo formular ante la parte accionada contra la Resolución No. 013655 del 13 de julio de 2022.

Siendo oportuno acotar que si bien, ante la falta de respuesta oportuna del Ministerio de Educación Nacional respecto del requerimiento efectuado por el Juzgado, habría de darse aplicación a lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que consagra la presunción de veracidad de los hechos, en el presente caso no es posible dar alcance a tal artículo, puesto que la parte accionante en el escrito de tutela no fue clara en referir la fecha en la cual fueron interpuestos tales recursos, ya que solo se limitó a indicar en el hecho 5 del escrito que han pasado dos meses desde su radicación, sin efectuar ninguna precisión, lo cual resultaba de la mayor relevancia para el caso analizado, toda vez que es a partir de esa data que la Sala de Decisión puede verificar si la entidad convocada ha transgredido los términos con que contaba para resolver negativa o positivamente los mismos, previsto en los artículos 74 y s.s. del CPACA.



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

Aunado a ello, ha de precisarse que aun cuando en el escrito denominado “*Alcance Impugnación*”, el actor refirió que los recursos de reposición y apelación de los que se viene hablando fueron interpuestos el 28 de julio de 2022, tal afirmación que fue posterior a la sentencia de primer grado, debió contar con el debido respaldo probatorio, sin embargo, revisada la documental allegada en sede de impugnación, la Sala no encontró ninguna documental que acreditara la indicación de la parte accionante.

Tales omisiones tampoco se subsanan con la respuesta dada por la entidad accionada de manera extemporánea, pues nótese que en el escrito que allegó en el archivo 012 del expediente digital, aunque aceptó que el actor radicó los recursos objeto de debate, no especificó la fecha en que ello tuvo lugar.

Por manera que, habrá de confirmarse la decisión opugnada, puesto que la parte activa no asumió su carga de demostrar, si quiera de manera sumaria, los hechos en que fundó su petición, la cual en efecto le competía, pese a ser la acción de tutela un trámite informal, dado que el Juez no puede asumir medidas que garanticen el amparo de los derechos fundamentales invocados, sin la certeza de su violación o amenaza.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Laboral del Circuito de Bogotá el 21 de octubre de 2022, dentro de la



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese mediante telegrama o por el medio más expedito a las partes y remítase a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.-

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Valencia', written in a cursive style.

ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Rendón', written in a cursive style.

ÉDGAR RENDÓN LONDOÑO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Camacho', written in a cursive style.

DIANA MARCELA CAMACHO FERNÁNDEZ