



REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL

JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO
Bogotá D.C, veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022)

I.- OBJETO DE DECISIÓN

Procede el juzgado a tomar decisión en relación con el problema jurídico planteado por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

II.- ANTECEDENTES

1.- De la tutela.

La accionante fundamenta la acción de tutela en los siguientes hechos:

- El 17 de octubre de 2019, obtuvo el título de Médico Especialista en Otorrinolaringología, otorgado por la Universidad Católica de Argentina en Buenos Aires.
- El título lo presentó ante el Ministerio de Educación Nacional para su convalidación bajo el radicado No 2021-EE-386953.
- El 13 de abril de 2022, le notificaron la resolución 005537 de fecha 12 de abril de 2022, en la cual le negaron la convalidación del título otorgado.
- El 22 de abril de 2022, radicó ante la accionada recurso de reposición y en subsidio de apelación con el número de radicado 2022-ER-219019, en contra de la resolución 005537, sin que a la fecha de radicación de esta acción constitucional se hubiera resuelto el recurso de reposición.

Solicita que en amparo de su derecho fundamental de petición, se ordene a la accionada que resuelva y notifique el recurso de reposición interpuesto.

2.- Admisión y respuesta de las entidades accionadas y vinculadas.

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 15 de junio de 2022 (archivo 006 del expediente digital).

2.1.- Respuesta del Ministerio de Educación Nacional.

La accionada allegó respuesta a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de La Nación – Ministerio de Educación Nacional en los siguientes términos:



“III. Consideraciones generales relativas al proceso de convalidación

1. La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) fue creada mediante Decreto 2230 de 2003 y es un órgano de asesoría y coordinación sectorial perteneciente al Sector Administrativo de la Educación. Así mismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 del Decreto 5012 de 2009 «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias», se encuentra integrada por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS, y dentro de sus funciones previstas en la citada norma y en el artículo 1.1.3.3 del Decreto 1075 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación» se encuentran entre otras: '(...) la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos (...)', además de las funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

Igualmente, las competencias de la CONACES están relacionadas con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y por ello, de conformidad con el artículo 11 y siguientes de la Resolución 10414 de 2018, esta se encuentra compuesta por una Sala General, una Sala de Revisión y Consulta, las Salas de Evaluación y una Sala de Coordinadores, las cuales se encargan, entre otras funciones, de servir de instancia de consulta y revisión de los conceptos emitidos por las Salas de Evaluación de la CONACES, respecto a criterios específicos de evaluación y convalidaciones por requerimiento del Ministerio de Educación Nacional, **así como apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, requeridos por el Ministerio de Educación Nacional, conforme las normas vigentes que rigen y reglamenten el procedimiento en la materia, emitiendo para ello conceptos de recomendación que el Ministerio requiera.**

Por último, el criterio aplicable al proceso de convalidación es el de evaluación académica, mediante el cual la CONACES o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título. Las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma 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.”

(...)

4. Tramite especial para la convalidación de los títulos en las áreas de la Salud.

Al respecto es oportuno indicar que dada la especial importancia social de estas profesiones, el proceso de convalidación establecido por los artículos 23 y siguientes de la Resolución 10687 de 2019, señala como requisito para su homologación una evaluación



académica, por parte de la Sala del área de la salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, requisito cuyo objetivo es encontrar la equivalencia con los programas ofertados en Colombia y que de suyo implica un estudio previo de la solicitud dada la complejidad del trámite en el cual se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante. Así mismo, se tiene que la Sala del Área de la Salud de la – CONACES, genera un alto costo al Ministerio de Educación, razón por la cual se reúne esporádicamente para el estudio de las solicitudes.

(...)

V. Improcedencia de la acción de tutela por cuanto la entidad se encuentra en el término legal para dar respuesta a la solicitud

De acuerdo con el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela procede: “(...) contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el capítulo III de este decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito (...)”

*Asimismo, es menester tener presente que, según el artículo 17 del Decreto 10687 de 2019, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de evaluación académica se resolverán en un término no mayor a **180 días calendario**, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma 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. De igual forma, el artículo 22 ibidem indica que las solicitudes de convalidación de títulos provenientes de Venezuela se adelantarán en un término máximo de 120 días calendario.*

Como se puede concluir de lo precedente, la tutela está condicionada en su procedencia a que la autoridad pública haya vulnerado efectivamente un derecho, o amenace con violarlo, o por una omisión que produzca alguna de estas consecuencias.

En el presente caso no se ha configurado ninguno de estos presupuestos, por cuanto esta Cartera Ministerial aún se encuentra dentro de los términos establecidos en la Resolución 10687 de 2019 para resolver la solicitud de convalidación presentada por el accionante.

(...)

*Frente a los argumentos expuestos por la accionante, es importante resaltar que, atendiendo la solicitud de convalidación del título de el título de **MÉDICA ESPECIALISTA EN OTORRINOLARINGOLOGÍA**, otorgado el 17 de octubre de 2019, por la institución de educación superior **PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES, ARGENTINA**, fue resuelta mediante la Resolución No 05537 del 12 de abril de 2022 en la cual se le negó la convalidación del título, razón por la cual la accionante presentó recurso de reposición, **el cual se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación, es decir que se llevará a la sala el 21 de junio de 2022** donde se emitirá el concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES. Posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación*



del acto administrativo.

En el caso del expediente de la señora ILEANA CAROLINA POTES SANTODOMINGO, previo a la emisión del acto administrativo que resuelve de fondo el recurso de reposición en comento, se evidenció la imperiosa necesidad de remitir nuevamente dicho expediente a la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES, la cual tiene sesión programada para el 21 de junio de 2022, toda vez que se aportaron nuevos documentos académicos que pueden ser relevantes y trascendentales para una decisión final. De igual manera, en el escrito de recurso, se exponen argumentos que precisan ser analizados por quienes poseen el conocimiento requerido y la amplia experiencia para determinar si el título sometido a convalidación cumple con los requisitos exigidos en Colombia para títulos equivalentes.

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

Por lo anterior, ante la imposibilidad actual por parte de este Ministerio de dar respuesta de fondo al recurso de reposición interpuesto por la señora ILEANA CAROLINA POTES SANTODOMINGO, se solicita de la manera más respetuosa 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.

Lo anterior, atendiendo a que, el dar cumplimiento formal a la eventual orden judicial, podría implicar que el acto administrativo que da respuesta al recurso de reposición materia de debate, se sustentaría solamente en los elementos materiales probatorios con los que cuenta el trámite administrativo de convalidación de la referencia para el momento, lo cual conllevaría a una posible violación del derecho a la igualdad del tutelante respecto de los ciudadanos que en sus trámites han podido contar con el análisis pertinente por parte de la CONACES.

Concluyendo lo anterior, a juicio de esta cartera Ministerial, el nuevo concepto técnico-académico a emitirse por la CONACES constituiría un elemento esencial para la decisión que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional deba tomar, dando de esta forma cumplimiento al debido proceso en el trámite del proceso de convalidación en comento.

Por lo anterior, surtida la etapa de revisión y firmas, lo cual deja entre ver que son etapas meramente formales para cumplir con la notificación que resuelve el recurso de Reposición, la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional se pondrá en contacto para notificarlo, de lo cual se dará alcance al despacho una vez se cuente con el certificado de envío de esta.” (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, la accionada manifiesta que es menester concluir que la mora administrativa en el presente caso es justificada y, por lo tanto, no configura una



vulneración efectiva al derecho de petición dada la imposibilidad de atender las solicitudes dentro del término legal, en razón a la complejidad del trámite para convalidación, el cual implica un examen detallado y riguroso de legalidad previsto por la normatividad vigente, en razón a las implicaciones propias de la homologación de los títulos de educación superior y a la importancia social de la rigurosidad de este trámite derivada la responsabilidad del Ministerio de Educación como garante de la calidad de la educación superior.

Por lo anterior, y en consideración a los argumentos fácticos y jurídicos expuestos, en los cuales se demuestra la diligencia del Ministerio de Educación Nacional, solicitan se nieguen las pretensiones, por cuanto no se ha producido violación a derecho fundamental alguno.

III-. CONSIDERACIONES

1-. procedencia de la acción de tutela:

El artículo 86 de nuestra Carta Fundamental consagra la acción de tutela como un mecanismo procesal específico, directo, informal y sumario que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su vulneración; precisándose destacar su naturaleza subsidiaria y residual, dado que su procedencia se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo el asunto.

2-. Problema jurídico

¿Si el actuar de la entidad accionada es violatorio del derecho fundamental de petición de la que es titular la actora?

3-. Del derecho de petición

De conformidad con el artículo 13 del CPACA, modificado por la Ley 1755 de 2015, se establece que:

“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.”

A su vez el artículo 14 *ibid.*., señala los términos con que cuenta la entidad para emitir una respuesta de fondo de acuerdo con el tipo o clase de la petición, en los siguientes términos:

*“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.**”*

Como lo ha reiterado la jurisprudencia la petición no sólo debe resolverse de manera oportuna, de fondo, en forma clara, precisa y en congruencia con lo pedido, sin que la respuesta implique que se debe aceptar lo pedido, pues bien puede ser negativa, siempre y cuando se expliquen los motivos o razones del disenso; además, **debe ser puesta en conocimiento del peticionario(a):**

“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 esta 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.***

*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.***

(...)

*k) **Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado**". (C. Const., Sent. T-466, mayo 13/2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) (Negritas y subrayas fuera de texto original).*

4.- Análisis del caso concreto

Señala el accionante que el 17 de octubre de 2019, obtuvo el título de Médico Especialista en Otorrinolaringología, otorgado por la Universidad Católica de Argentina en Buenos Aires, el cual lo presentó ante el Ministerio de Educación Nacional para su convalidación, empero, el 13 de abril de 2022, le notificaron la resolución 005537 en la cual le negaron la convalidación de dicho título.

Indico que el 22 de abril de 2022, radicó ante la accionada recurso de reposición y en subsidio de apelación, en contra de la resolución 005537, el cual no ha sido resuelto a la fecha de radicación de esta acción constitucional.

Por su parte, la entidad accionada allegó respuesta el 17 de junio de 2022, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de La Nación – Ministerio de Educación Nacional en la cual, frente al trámite del recurso de reposición interpuesto por la actora, se indicó lo siguiente:

***"... el cual se encuentra en etapa de emitir concepto de convalidación, es decir que se llevará a la sala el 21 de junio de 2022 donde se emitirá el concepto requerido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES. Posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo"**. (Negritas y subrayas fuera de texto).*

De lo anterior se extrae que la accionada señala que el día 21 de junio de 2022, sería estudiado el caso por el CONACES y, a partir de lo allí decidido, se proyectaría la



resolución o acto administrativo que resuelva el recurso interpuesto, advirtiendo que posterior a este trámite, se requiere el proceso de firmas y notificación del mismo, lo que puede tardar unos días más, sin precisar cuanto tiempo tardaría en que el acto administrativo le sea notificado a la accionante.

Debe recordarse que frente a este aspecto la norma citada señala que:

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.*” (Resaltado fuera de texto).

De otra parte, la misma accionada reconoce implícitamente que el término para resolver el recurso impetrado se encuentra vencido, al señalar:

“...ante la imposibilidad actual por parte de este Ministerio de dar respuesta de fondo al recurso de reposición interpuesto por la señora ILEANA CAROLINA POTES SANTODOMINGO, se solicita de la manera más respetuosa 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.” (Se subraya).

Atendiendo lo anterior, se observa la vulneración del derecho de petición de la accionante, pues sin desconocer las razones expuestas por la accionada, especialmente, aquellas que hacen relación a la complejidad del asunto, que se ha requerido incorporar nuevas pruebas que pueden permitir hacer un estudio más juicioso del asunto y la congestión que presenta esa entidad, no se observa que la accionada hubiere emitido una respuesta a la accionante **“...señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”**. Lo que implica que se dé una respuesta a la accionante, señalando el plazo razonable y determinado en el tiempo en cual se resolverá y notificará el recurso interpuesto, respuesta que deberá ser puesta en conocimiento de la peticionaria (recurrente).

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como juez constitucional,

RESUELVE:

Primero: AMPARAR el derecho fundamental de petición de la accionante ILEANA CAROLINA POTES SANTODOMINGO, conforme a las razones expuestas en precedencia.

Segundo: Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la NACION – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, a través del Jefe de la Oficina



Asesora Jurídica o por quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, se dé una respuesta a la accionante, señalando el plazo razonable y determinado en el tiempo en cual se resolverá y notificará el recurso reposición interpuesto contra resolución 005537, respuesta que deberá ser puesta en conocimiento de la peticionaria (recurrente). En todo caso, dicho término, en ningún caso, podrá ser superior a veinte (20) días.

Tercero: Informar que contra la presente decisión procede el recurso de impugnación que deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por cualquier medio, especialmente a través del correo electrónico j40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Cuarto: En el evento de no ser impugnada esta decisión, por secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Quinto: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,

DIDIER LÓPEZ QUICENO