

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No: 110013342-046-2020-00128-00
ACCIONANTE: LEONARDO ANDRÉS CÁCERES FIGUEROA
ACCIONADOS: NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
ACCION DE TUTELA

I. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda, frente a la acción de tutela instaurada por el señor LEONARDO ANDRÉS CÁCERES FIGUEROA, en nombre propio, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, por medio de la cual solicita la protección de sus derechos de orden constitucional y fundamental de petición y debido proceso presuntamente vulnerados.

II. ANTECEDENTES

2.1 Hechos

La parte accionante señaló que la Universidad Autónoma de Sinaloa en México, le otorgó el título de especialista en anestesiología, y para poder ejercer legalmente en el país, generó la solicitud de convalidación del título con el número de radicado CNV-2019-0005877.

Que a través de la Resolución N° 2744 del 25 de febrero de 2020, el Ministerio de Educación Nacional negó la solicitud de la convalidación del título de especialista, para lo cual, el 9 de marzo del año en curso bajo en número 2020-ER-071515, interpuso el respectivo recurso de reposición y en subsidio el de apelación, pero que, a la fecha de la radicación de la presente acción constitucional, la entidad accionada no ha resuelto los referidos recursos.

2.2. Petición

La parte accionante solicita se ordene al Ministerio de Educación Nacional que resuelva de fondo el recurso de reposición y en subsidio de apelación, en contra de la Resolución N° 2744 del 25 de febrero de 2020.

2.3. Normas vulneradas

Artículos 23 y 86 de la Constitución Política

Artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

III. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La acción de tutela fue presentada el 14 de julio de 2020¹, admitida por auto del mismo día, siendo notificada la entidad accionada a través del medio más expedito, concediéndole un término de dos (2) días para que rindiera un informe detallado de los hechos de la tutela.

3.1. Contestación de la acción de tutela

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, manifestó que la mora administrativa en este caso es justificada y por ende no configura una vulneración efectiva al derecho de petición, dada la imposibilidad de atender las solicitudes dentro del término legal.

Por lo anterior, concluyó 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 debido al aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos presentadas en los últimos años, circunstancia que a pesar del rediseño del trámite en el año 2017, hasta el momento constituye un hecho insuperable para este Ministerio”*

¹<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=Cg7BDxxx6BjZWxngo1K4ITmexdo%3d>

Por lo expuesto, solicitó denegar las pretensiones de la tutela, porque considera que no existe vulneración de derechos fundamentales.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, este Despacho es competente para conocer de la presente acción, atendiendo el domicilio de la parte demandante y que la súplica se dirige contra una entidad de derecho público del orden nacional.

4.2. Legitimación en la causa

La legitimación en la causa por activa radica en una persona natural mayor de edad que, como tal, tiene aptitud para ser parte y comparecer al proceso; por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una autoridad pública (artículo 13 del Decreto 2591/91).

4.3. Problema jurídico.

Se contrae a establecer si la autoridad administrativa llamada a soportar la presente acción, vulneró los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocados en la tutela, al no resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos el 9 de marzo del año en curso bajo en número 2020-ER-071515, contra la Resolución N° 2744 del 25 de febrero de 2020.

4.4. Procedencia de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un instrumento, confiado por la Constitución a los Jueces, a través del cual, toda persona puede acudir sin mayores requerimientos de índole formal, para solicitar la protección directa e inmediata del Estado con el fin de que en circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza para un derecho fundamental.

La norma superior antes referida fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, el cual, en su artículo 2º, señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela son los consagrados en la Carta Política como fundamentales, o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos.

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 2531 de 1991, establece la procedencia de la acción de tutela, indicando que su interposición es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que establece el mismo Decreto, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, o que por su naturaleza se consideren como tal. Con todo, dicha disposición prevé que la procedencia de la acción de tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

De otra parte, el artículo 6º del mencionado Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala, además, que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficiencia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

De otro lado, el artículo 8º del tantas veces mencionado Decreto 2591 de 1991, prescribe que aun cuando el afectado disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El tenor literal de la comentada norma dispone que “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.” (Subraya fuera de texto)

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la

defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir solamente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salvo que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

4.5. De los derechos que se invocan como vulnerados

4.5.1. El Derecho fundamental de petición.

Se vulnera el derecho de petición de una persona cuando ésta ha elevado una solicitud respetuosa ante una autoridad pública o que desempeña funciones públicas² y aquélla se abstiene de dar respuesta oportuna y de fondo dentro del término previsto en el artículo 14° del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, que dispone:

*“Artículo 14. 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:
(...)*

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.”

En este punto, es importante precisar que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del virus COVID-19. Así, en aplicación de las atribuciones constitucionales y legales que confiere la declaratoria del estado de emergencia, el

² Según el artículo 23 de la Constitución Política “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”.

Gobierno Nacional profirió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en cuyo artículo 5° dispuso:

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

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

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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 el presente artículo 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 en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”

En lo referente al derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional³, ha señalado que la respuesta a una petición debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; y (iii) finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-172 de 2013.

Se advierte que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa⁴.

4.5.2. El Derecho fundamental al debido proceso.

La Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen “los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso.

*“De esta manera, **el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley**”.*

Así mismo, mediante sentencia T-1080 de 2012, la Corte concluyó respecto al debido proceso administrativo, lo siguiente:

“(i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra principios y garantías como el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación, y (iv) el debido proceso administrativo debe

⁴ Sentencia T-146/12

responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Como vemos, dentro del derecho al debido proceso se encuentra inmerso el de impugnar las decisiones proferidas por la administración y que las mismas sean decididas dentro de los términos razonables con fundamento en el principio de celeridad y eficacia de la función pública.

De la misma manera se ha venido pronunciado esa Honorable Corporación, respecto al deber de la administración en resolver a tiempo los recursos interpuestos contra los actos que ésta ha proferido.

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que **la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso**, porque si la decisión tomada por la administración, bien sea judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes ésta tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o aclare. Esto hace parte del derecho al debido proceso pero no del derecho de petición en sentido estricto.*

*Así, el administrado tiene el derecho a agotar las vías que considere y estime necesarias para hacer valer sus pretensiones y sus derechos; por ello, en el caso examinado, la actora a través de apoderada judicial, se vio en la obligación de controvertir la decisión del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Antioquia para hacer valer la pretensión que persiguió desde el mismo momento en que solicitó a la entidad, **decisión que resultándole desfavorable impugnó sin obtener la debida respuesta, hecho que además del de petición, vulnera su derecho al debido proceso**”⁵.*

4.6. Procedimiento de convalidación de títulos otorgados en el exterior.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-601 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz

La Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, determinó las pautas generales a través de las cuales debía desarrollarse, 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.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Conforme lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución N° 20797 de 2017 a través de la cual definió el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, en la cual se destaca la siguiente reglamentación, pertinente para resolver el caso concreto:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. La presente resolución tiene por objeto regular el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior por instituciones legalmente autorizadas para ello, por parte de la autoridad competente en el respectivo país.

(...)

Artículo 2. Proceso de convalidación. El proceso de la convalidación de un título de educación superior otorgado en el exterior se debe hacer a través del sistema electrónico VUMEN o en el que defina el Ministerio de Educación Nacional, donde se deben radicar los documentos requeridos que se hace mención en los artículos 4, 5, 6, 7 y 15 de la presente resolución. El Ministerio de Educación Nacional, a través de su Unidad de Atención al Ciudadano, podrá brindar acompañamiento para la radicación de los documentos. El Ministerio de Educación Nacional hará un análisis previo en el que se determine la viabilidad para que la solicitud pueda o no, iniciar el trámite de convalidación tal como lo describe el artículo 8 de la presente resolución. Si se genera concepto de viabilidad positivo, a través del mismo sistema y por correo electrónico se comunicará al solicitante la habilitación para el pago y una vez efectuado, el Ministerio de Educación Nacional iniciará el trámite, para lo cual se realizará un examen de legalidad de la solicitud en los términos del artículo 10 de la presente resolución, clasificando la solicitud en alguno de los tres criterios de convalidación descritos en el artículo 11 de esta resolución, para que se realice su respectivo estudio. El Ministerio de Educación Nacional resolverá la solicitud mediante acto administrativo, el cual deberá ser notificado al solicitante.

(...)

Artículo 4. Documentos generales. Adicional a los documentos señalados en los artículos 5, 6, 7 y 15 de la presente resolución, para el proceso de convalidación de

títulos el solicitante deberá radicar, a través de la plataforma VUMEN o en el sistema que defina el Ministerio, los siguientes documentos:

- 1. Haber obtenido concepto positivo de viabilidad del trámite de convalidación, por parte del Ministerio de Educación Nacional, según lo señalado en el artículo 8 de la presente resolución.*
- 2. Formato de solicitud diligenciado en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.*
- 3. Original o fotocopia del diploma del título, sello de apostilla o legalización por vía diplomática del documento, y su traducción de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1 del presente artículo.*
- 4. Original o fotocopia del certificado de calificaciones. (...)*
- 5. Original o fotocopia del certificado del programa académico, el cual debe corresponder con lo plasmado en el certificado de calificaciones expedido por la institución formadora. Si excepcionalmente la institución formadora no emite esta clase de certificados, es posible presentar un documento oficial emitido por la institución formadora en la que se describa la manera cómo se desarrolló el programa cursado. Estos deberán estar acompañados de su respectiva traducción, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1 del presente artículo.*
- 6. Fotocopia del documento de identificación, Cédula de ciudadanía para los nacionales y pasaporte o cédula de extranjería para los extranjeros. (...)*

(...)

Parágrafo 2. De acuerdo con la Ley 635 de 2000, la solicitud de convalidación implica el pago de una tarifa por la prestación de los servicios de evaluación de los documentos. El pago de la tarifa no asegura la convalidación del título y no es reembolsable.

(...)

Artículo 9. Inicio del trámite. Con el pago de la tarifa que dispone el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente resolución, se iniciará el trámite del proceso de convalidación del título. En caso de que no se acredite el pago de la tarifa dentro de los 30 días siguientes al recibido de la comunicación que da viabilidad al trámite de convalidación, operará el desistimiento tácito, en los términos del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se procederá a deshabilitar la opción de pago.

(...)

“Artículo 12. Términos para decidir. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de

acreditación o reconocimiento, de que trata el numeral 1 del artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 2 meses. Así mismo, y conforme con la disposición legal citada anteriormente, las solicitudes de convalidación que estudien mediante los demás criterios que trata el artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 4 meses.

Artículo 13. Decisión. El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Artículo 14. Concepto académico en el recurso de apelación. La Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, en caso de requerir concepto académico en sede de apelación, además de la Conaces, órganos o pares evaluadores, podrá acudir a los órganos consultivos y asesores del Gobierno nacional.

(...)

Artículo 16. Evaluación académica de títulos del área de la salud. Los títulos del área de la salud deben ser sometidos únicamente al criterio de evaluación académica a cargo de la Comisión Nacional Intersectoral para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, órganos o pares evaluadores. En la evaluación académica de títulos del área de la salud, se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante con la finalidad de establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional que permitan o impidan la convalidación del título, mediante un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria total exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los periodos académicos, la metodología de ofrecimiento, las prácticas clínicas asistenciales o internado rotatorio (tratándose de programas de pregrado), las actividades académicas y asistenciales, los escenarios de práctica, el récord de consulta y procedimientos y la existencia de una Especialidad Base o Primera Especialidad cuando aplique.

(...)

Parágrafo 2. Teniendo en cuenta que para la convalidación de títulos del área de la salud la formación debe ser equivalente a los programas académicos activos en Colombia, dentro de la evaluación académica que se realice a los títulos de especializaciones medico quirúrgicas, no serán tenidas en cuenta la formación simultánea (concurrente) con otro proceso formativo, dado que' en Colombia para este tipo de formación se requiere dedicación exclusiva (...)"

En conclusión, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con términos perentorios para decidir sobre las solicitudes de convalidación de títulos profesionales otorgados en el exterior, cuyo término de resolución dependerá del procedimiento que resulte aplicable en cada caso.

El Despacho aclara que la anterior normatividad fue derogada por la Resolución N° 10687 de 2019, sin embargo, no se hará referencia a la disposición actual, toda vez que el procedimiento que atañe al presente asunto se presentó en vigencia de la Resolución 20797 de 2017.

No obstante lo anterior, a través de la Resolución N° 004751 de 24 de marzo de 2020, el Ministerio de Educación Nacional, en atención a la situación de emergencia sanitaria derivada del virus COVID- 19 y ante la imposibilidad de que los solicitantes puedan adelantar las gestiones para obtener información adicional que resulte ser requerida por esa entidad, debido al cierre temporal de las diferentes autoridades e instituciones en el exterior, decidió suspender los términos administrativos en los trámites de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior para la complementación de la información, inicialmente hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional. El texto literal de la norma en lo que resulta pertinente es el siguiente:

“Artículo 2°. Suspensión de los términos para la complementación de información. Suspender, desde la expedición de esta Resolución y hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio, los términos correspondientes a la respuesta a cargo del solicitante respecto al traslado para complementación de información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución 10687 del 09 de octubre de 2019, así como los términos para la interposición de los recursos por vía administrativa frente a las decisiones del Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019.

(...)

Artículo 4°. Efectos de la Suspensión. Los términos establecidos para las demás etapas procesales de los trámites de convalidación de títulos de educación superior no serán objeto de suspensión y por tanto, continuarán su trámite normal conforme al procedimiento aplicable para cada caso.”

Efectuadas las anteriores consideraciones, el Despacho pasará a analizar el caso concreto.

4.7. Caso concreto

El señor Leonardo Andrés Cáceres Figueroa, solicita la protección de su derecho fundamental de petición y debido proceso, y en consecuencia reclama que el Ministerio de Educación Nacional se pronuncie respecto del recurso de reposición y apelación interpuesto el 9 de marzo de 2020 en contra de la Resolución N° 2744 del 25 de febrero del año en curso, que le negó la convalidación del título como especialista en Anestesiología.

Al respecto, el Despacho precisa que al Ministerio de Educación Nacional le corresponde adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras, de acuerdo con lo previsto en el numeral 17 del artículo 2 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"*. Este procedimiento está previsto en la Resolución 10687 del 09 de octubre de 2019, pero las solicitudes de convalidación presentadas antes de la expedición de esta norma, se rigen por el trámite establecido en la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017.

La anterior normativa que regula el trámite en el presente asunto, señala en materia de términos para decidir, lo siguiente:

“Artículo 12. Términos para decidir. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de acreditación o reconocimiento, de que trata el numeral 1 del artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 2 meses. Así mismo, y conforme con la disposición legal citada anteriormente, las solicitudes de convalidación que estudien mediante los demás criterios que trata el artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 4 meses.

Artículo 13. Decisión. El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces. Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Artículo 14. Concepto académico en el recurso de apelación. La Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, en caso de requerir concepto académico en sede de apelación, además de la Conaces, órganos o pares evaluadores, podrá acudir a los órganos consultivos y asesores del Gobierno nacional.”

En las presentes diligencias, se comprueba que el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución N° 002744 del 25 de febrero de 2020, decidió de forma negativa la solicitud de convalidación del título solicitada por el accionante, teniendo entre otros argumentos en que CONACES, emitió el concepto académico, recomendando no convalidar el título “ (...) *teniendo en cuenta que los programas de Especialización en Anestesiología ofrecidos en Colombia tienen una intensidad de por lo menos 7200 horas de trabajo presencial a tiempo completo y dedicación exclusiva. El convalidante allegó certificación de 5865 horas, sin especificar su distribución en horas teóricas, teórico prácticas y prácticas asistenciales bajo supervisión docente directa y permanente, lo que en todo caso resulta inferior a lo exigido en Colombia, para asegurar el logro de resultados de aprendizaje buscados en el programa. Así mismo, el convalidante sólo certifica siete meses de tiempo de servicio en escenarios de prácticas asistenciales, sin poderse establecer conexión clara entre éstas, ni demostrarlo que hizo en el tiempo restante de los tres años (...)*”

Inconforme con tal decisión, el accionante el 9 de marzo de 2020, presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación sustentando los argumentos que consideró propicios para revocar o modificar lo dispuesto en la Resolución N° 002744 del 25 de febrero de 2020, sin embargo, de acuerdo con la respuesta otorgada por el Ministerio de Educación se comprueba que a la fecha no se han resuelto, ya que por los fenómenos relativos a la migración e internacionalización de la oferta educativa dicha Cartera se ha visto “*desbordada debido al 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”.

En este punto es pertinente indicar que acorde con la especial situación que se vive en el país por el COVID, el Gobierno expidió una serie de Decretos, entre estos, el No. 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual estableció en su artículo 6, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa:

*“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social **las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.***

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. (...) Resaltado fuera de texto por el Juzgado.

Así, se observa que el Decreto 491 de 2020 en el artículo 1, la suspensión de los términos en sede administrativa aplica a todos los organismo y entidades que conforman las ramas del público en sus distintos ordenes, sectores y niveles, y de los que hace parte el Ministerio de Educación Nacional, al ser un organismo del sector central de la administración pública nacional y que pertenece a la rama ejecutiva; no obstante, para la interrupción potestativa de la que habla el Decreto en referencia, es necesario la expedición de acto administrativo por parte de las entidades que así lo quieran determinar.

En el caso del Ministerio de Educación, se tiene que por medio de Resolución No. 004751 de 24 de marzo de 2020, suspendió los términos administrativos en los trámites de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior

para la complementación de la información, hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Suspensión de los términos para la contestación del traslado del Consulta de Viabilidad. Suspende, desde la expedición de esta Resolución y hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio, los términos de respuesta a cargo del solicitante, frente a las solicitudes de complementación de información que haga el Ministerio de Educación Nacional durante la fase de consulta de viabilidad de trámites de convalidación, de acuerdo con lo señalado en el párrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 20797 de 2017, así como los términos para la interposición de los recursos por vía administrativa frente a las decisiones del Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del párrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 20797 de 2017

Artículo 2°. Suspensión de los términos para la complementación de información. Suspende, desde la expedición de esta Resolución y hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio, los términos correspondientes a la respuesta a cargo del solicitante respecto al traslado para complementación de información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución 10687 del 09 de octubre de 2019, así como los términos para la interposición de los recursos por vía administrativa frente a las decisiones del Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019.

Artículo 4°. Efectos de la Suspensión. Los términos establecidos para las demás etapas procesales de los trámites de convalidación de títulos de educación superior no serán objeto de suspensión y por tanto, continuarán su trámite normal conforme al procedimiento aplicable para cada caso.” Resaltado fuera de texto por el Juzgado.

(...)

Visto lo anterior, es evidente que la suspensión se suscribe únicamente en lo que respecta a las etapas correspondientes al traslado de consulta de viabilidad que alude la Resolución 20797 de 2017 y la complementación de información de que trata la Resolución 10687 de 2019. Por tanto, en el asunto objeto de estudio, al superarse dicha etapa y contarse así con la Resolución N° 002744 del 25 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Educación, por medio de la cual se negó la convalidación del título del afectado, se tiene que en el caso los recursos que se interpusieron el 9 de marzo de 2020, no son objeto de suspensión alguna.

Al respecto, para esta instancia judicial no son de buen recibo los argumentos de la entidad accionada, toda vez que el hecho de que tenga gran cantidad de solicitudes

de convalidación, para el caso en concreto el Ministerio no indicó, por ejemplo, sí con las pruebas allegadas con el respectivo recurso, sería necesario un nuevo concepto académico por parte de la CONACES, tampoco propuso cuál sería el procedimiento para resolverlos, más aún si se tiene en cuenta que han pasado más de 4 meses, sin que la Cartera ministerial, haya resuelto recurso alguno, siendo un deber de la administración dar respuesta a los recursos incoados contra actos administrativos, considerando para tal efecto lo siguiente:

“(…) la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso, porque si la decisión tomada por la administración, bien sea judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes ésta tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o aclare. (…)

Así, el administrado tiene el derecho a agotar las vías que considere y estime necesarias para hacer valer sus pretensiones y sus derechos; por ello, en el caso examinado, la actora a través de apoderada judicial, se vio en la obligación de controvertir la decisión del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Antioquia para hacer valer la pretensión que persiguió desde el mismo momento en que solicitó a la entidad, decisión que resultándole desfavorable impugnó sin obtener la debida respuesta, hecho que además del de petición, vulnera su derecho al debido proceso”⁶.

De otra parte, el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

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.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-601 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz

En desarrollo de lo anterior, para el Despacho, es dable afirmar que, al Ministerio de Educación Nacional, le asiste el deber de dar respuesta de fondo a los recursos de reposición y de apelación interpuesto por el señor LEONARDO ANDRÉS CÁCERES FIGUEROA en contra del acto administrativo que negó la convalidación del título de especialista en anestesiología otorgado en el exterior - Resolución N° 002744 del 25 de febrero de 2020-, desconociendo el accionante la etapa en la que se encuentra la respuesta de sus recursos, las razones por los cuales no se han resuelto en el término legal y la posible fecha de respuesta, tal como lo dispone el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011:

“Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

Al respecto, es preciso indicar que la Corte Constitucional de forma reiterada ha señalado que la falta de respuesta de los recursos incoados ante la administración, además de vulnerar el debido proceso, también trasgrede el derecho de petición “... *el uso de los recursos en el procedimiento administrativo y su agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción contencioso administrativa, es una **expresión más** del derecho de petición*”⁷.

Ante tales circunstancias, y en vista de que el Ministerio de Educación ha omitido resolver los recursos de reposición y de apelación como lo dispone el artículo 79 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y ha dejado transcurrir un término absolutamente amplio que supera el legal, desde el 9 de mayo de 2020, vulnerando los derechos fundamentales de petición y al debido proceso del accionante.

En este punto, es importante aclarar que, de acuerdo con la normatividad estudiada en la parte considerativa de este fallo, las decisiones de las solicitudes de convalidación no se encuentran sometidas a la suspensión de términos administrativos decretada por el Ministerio de Educación Nacional en la Resolución 004751 de 24 de marzo de 2020, razón por la cual es procedente conceder el amparo de tutela solicitado.

⁷ Sentencia C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En ese orden de ideas, este Despacho advierte un injustificado desconocimiento por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, del derecho constitucional de petición y debido proceso que le asiste al actor, al desconocer su obligación de dar trámite a los recursos interpuestos en el término que señala la Ley, en el caso concreto, Resolución N° 20797 del 9 de octubre de 2017 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo antes expuesto, este Despacho tutelaré el derecho constitucional fundamental de petición y debido proceso del señor LEONARDO ANDRÉS CÁCERES FIGUEROA, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, los cuales fueron vulnerados por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, al no contestar de manera clara, precisa y de fondo los recursos de reposición y de apelación que éste presentó el 9 de marzo de 2020, contra la resolución que negó la solicitud de convalidación del título de especialista en anestesiología.

Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional, Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –que en el término improrrogable de CUARENTA Y OCHO (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a resolver de fondo los recursos de reposición en subsidio el de apelación, interpuesto el 9 de marzo de 2020.

La presente providencia puede ser impugnada dentro del término señalado en el Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: AMPARAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN y DEBIDO PROCESO del señor LEONARDO ANDRÉS CÁCERES FIGUEROA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13854174, vulnerados por el MINISTERIO DE

EDUCACIÓN NACIONAL, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional, que en el término improrrogable de CUARENTA Y OCHO (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda, si aún no lo ha hecho, a resolver de fondo el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto el 9 de marzo de 2020, contra la Resolución N° 002744 del 25 de febrero de 2020.

TERCERO. - NOTIFÍQUESE a la parte accionante y a la entidad accionada la presente providencia, por el medio más expedito.

CUARTO: Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase,



ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
JUEZ