

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C, siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2020-00332-00
ACCIONANTE:	KAREN DEL PILAR BARROS ÁLVAREZ
ACCIONADOS:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – DIRECCIÓN DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (vinculada)
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 122

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Karen del Pilar Barros Álvarez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 1.045.667.300, quien actúa en nombre propio, en contra del Ministerio de Educación Nacional, vinculada por el despacho al presente trámite: Dirección de Calidad para la Educación Superior, al considerar vulnerado el derecho fundamental de petición.

I. Objeto

Las pretensiones de la acción, son:

- *Se declare que el Ministerio de Educación Nacional ha vulnerado mi derecho fundamental de petición.*
- ***Se tutele mi derecho fundamental de petición.***
- ***Como consecuencia, se ordene al Ministerio de Educación Nacional dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, se dé respuesta de fondo al recurso de apelación interpuesto por mí.***

II. Hechos

La tutelante indicó como hechos que sustentan su acción:

1. *El 28 de febrero del año 2018, obtuve el título de Especialista en Pediatría, el cual corresponde a un título de educación superior, emitido por la Universidad de Buenos Aires-UBA (Argentina).*
2. *Bajo el radicado CNV-2020-0000367 inicié el trámite de convalidación de mi título ante el Ministerio de Educación de Colombia.*
3. *El 11 de junio de 2020, el Ministerio de Educación Nacional emitió Resolución de Convalidación Negativa No. 9159.*
4. ***El día 01 de julio de 2020, bajo el radicado 2020-ER-138993 interpose recurso de reposición y en subsidio de apelación.***
5. ***El 23 de septiembre de 2020, el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior emitió la Resolución 017528, mediante la cual resolvió mi recurso de reposición confirmando la Resolución***

9159 del 11 de junio de 2020 y concediendo el recurso de apelación ante la Dirección de Calidad para la Educación Superior.

6. *Este recurso debía ser respondido a más tardar dentro de los 35 días hábiles siguientes, es decir el día 12 de noviembre de 2020, sin embargo, el Ministerio de Educación incumplió el termino mencionado.*
7. *Al día de radicación de la presente Acción de Tutela, ha transcurrido 13 días contados a partir del plazo máximo en que Ministerio debía resolver el recurso mencionado (12 de noviembre de 2020) y ésta no ha sido absuelta. Tampoco se ha informado el motivo de la demora y la fecha en que será resuelta.*

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 26 de noviembre de 2020, el despacho admitió la presente acción y ordenó notificar a la Ministra de Educación Nacional o quien hiciera sus veces y a la Directora de Calidad para la Educación Superior o quien hiciera sus veces; las notificaciones se surtieron en la misma fecha.

Vencido el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, el accionado Ministerio de Educación Nacional, dio respuesta a esta acción señalando que para el presente caso se presenta carencia actual de objeto por hecho superado ya que su representado por medio de la Resolución N°. 022473 de 2 de diciembre de 2020, procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante, el cual fue notificado en debida forma.

IV. Pruebas

• Accionante

1. Resolución N°. 017528 de 23 de septiembre de 2020, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 9159 de 11 de junio de 2020, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, dentro del expediente 2020-074.
2. Notificación de la Resolución 017528 del 23 de septiembre de 2020.
3. Fotocopia de cédula de ciudadanía.

• Accionado

Ministerio de Educación Nacional

1. Resolución N°. 022473 de 2 de diciembre de 2020, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación.
2. Notificación a la accionante de la Resolución N°. 022473 de 2 de diciembre de 2020, a través del correo electrónico suministrado para tal fin.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, y el Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las entidades

accionadas, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

B. Problema jurídico

Estudiado el expediente el despacho advierte que se centra en estudiar: *i.)* si se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional dentro de la presente actuación, en relación con la acción de tutela adelantada con anterioridad, en el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, y *ii.)* de no configurarse cosa juzgada constitucional, determinar si a la señora Karen del Pilar Barros Álvarez, se le está vulnerando su derecho fundamental de petición, por parte del Ministerio de Educación Nacional - Dirección de Calidad para la Educación Superior, al no resolver el recurso de apelación con radicado N°. 2020-ER-138993 de 1 de julio de 2020, en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020.

C. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el Artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

1. Procedencia

El Despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del Artículo 86 de la Constitución dispone: *“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

A su vez, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional, en Sentencia T-177 de 2011, establece:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

protección constitucional. *La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona**; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*
Negritas fuera del texto

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional, en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.
Negritas fuera del texto

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que, a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

3. Perjuicio Irremediable

Otro aspecto importante al estudiar la acción de tutela, es el referente al perjuicio irremediable, que según lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

A). El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, **porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...).** Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.** Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). **No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.** La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. **Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.**

D). **La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...).** Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio".**

Además se consideró en esta sentencia que **"el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una**

determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”. Negrilla fuera de texto

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así como, si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional, en Sentencia T- 792 de 2009, estableció que:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T – 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, **i.)** tiene un carácter subsidiario, **ii.)** debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y **iii.)** procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991², se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

D. Derecho Fundamental Presuntamente Vulnerado

En este caso se aduce como transgredido el derecho fundamental de petición.

Derecho de Petición

El Artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto, la Constitución Política en el Artículo 23 establece: “**ARTICULO 23.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*”

Es así como los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional, en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, **que ésta debe ser de fondo.** Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello*

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-184 de 2009.

preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental³.

E. Normatividad – Resolución N°. 010687 de 2019

Es del caso indicar que, para controvertir las decisiones sobre la convalidación de un título académico obtenido fuera del país, el artículo 12 de la Resolución N°. 010687, establece:

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

Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional notificará el acto administrativo 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 los artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces. Negrillas fuera de texto

F. Recursos Vía Administrativa - Ley 1437 de 2011

El legislador ha establecido los recursos de reposición y apelación para controvertir las decisiones de la administración, para lo cual, ha determinado que cuando se trata de la resolución de estos recursos, si no hay un término diferente en una norma especial, se rigen por los de la Ley 1437 de 2011 como norma subsidiaria.

En este sentido, en su artículo 86, indica:

*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.*
(...) Negrilla fuera de texto

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.

Es así como, ha quedado establecido que para la resolución de los recursos se cuenta con un término de dos meses, de lo contrario se genera el silencio administrativo negativo, caso en el cual no se libra la administración de la responsabilidad de resolverlos.

G. Naturaleza Jurídica de los Recursos Vía Administrativa

La Corte Constitucional⁴ ha determinado que los recursos interpuestos contra actos administrativos hacen parte del derecho fundamental de petición, así:

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

*En este sentido, **cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados 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 que si el derecho de petición tiene por objeto 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 Superior. **De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.** Sentencias anteriores en supuestos similares al que aquí se estudia han sostenido lo siguiente:*

*“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. **Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.**”[19]. Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.*

*De igual forma, la Corte ha afirmado que no es justificación suficiente para denegar el amparo, aducir la existencia del silencio administrativo negativo, esencialmente **porque con ésta figura no se satisface el derecho del solicitante de obtener una respuesta pronta y de fondo sobre lo solicitado.** Por tales razones esta Corporación también ha afirmado:*

*“Ahora bien, **la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y***

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-181 de 2008

apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”. Negrilla fuera de texto

En otras palabras, la naturaleza jurídica del derecho de petición, se amplía a los recursos interpuestos por solicitante ante la administración pública, de manera tal, que ésta tiene el deber de resolverlos dentro de los términos previstos en la ley. Por lo que, de no resolverse los recursos interpuestos dentro de los términos, se estaría vulnerando el derecho de petición, lo que habilita la procedibilidad de la acción de tutela.

H. Cosa Juzgada

El Artículo 303 del C.G.P., referente a la cosa juzgada, dispuso: “**ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA.** *La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

(...)

En relación con la estructuración de la figura de cosa juzgada constitucional, la Corte Constitucional⁵, ha indicado:

(...) la jurisprudencia Constitucional en innumerables pronunciamientos^[6] ha precisado los elementos que deben concurrir a efectos de determinar si en un proceso de constitucionalidad ha operado el efecto de la cosa juzgada constitucional:

*“Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.” (Sentencia C-774 de 2001)*

*En términos prácticos, el efecto de la cosa juzgada constitucional se configura cuando, al existir una decisión judicial previa sobre la constitucionalidad de un determinado precepto normativo, se torna imposible volver a juzgar la misma materia^[7]. Para tal efecto, se deben verificar dos requisitos específicos, a saber: (i) **que se trate del mismo contenido normativo juzgado en una***

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-166 de 2019

sentencia anterior; y, (ii) que el juicio sea propuesto por las mismas razones (cargos), ya estudiadas en una providencia anterior. De tal suerte que ante la concurrencia de estas dos condiciones se genera la obligación de estarse a lo resuelto. Negrillas fuera de texto

Respecto a la figura en comento, la alta corporación⁶, también precisó:

La sentencia C-131 de 1993 afirmó que la cosa juzgada constitucional se caracteriza porque (i) tiene efectos erga omnes, (ii) obliga a todos los casos futuros, (iii) impide volver a juzgar por las mismas razones previamente analizadas, (iv) los temas de fondo o materiales no pueden ser objeto nuevamente de controversia y (v) todos los jueces quedan obligados por dicho efecto. Negrilla del despacho

En síntesis, la cosa juzgada constitucional se configura cuando existe identidad de objeto, de causa petendi e identidad de partes, entre el primer y segundo proceso, lo que impide un nuevo pronunciamiento.

I. Declaratoria de Estado de Emergencia

A raíz de la declaratoria del Covid-19 como pandemia, realizada por el director de la Organización Mundial de la Salud – OMS el 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual decretó Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y con base en dicha declaratoria se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia.

Es así como, atendiendo a lo establecido por la OMS, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Luego, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social inicialmente mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, y posteriormente, mediante la Resolución N°. 464 de 18 de marzo de 2020, se declaró la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

A través del Decreto 418 de 18 de marzo 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y se estableció que, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del Presidente de la República.

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, dispuso prorrogar la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 31 de agosto de 2020; seguidamente por medio de la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020, hasta el 30 de noviembre de 2020 y, por último, en Resolución 2230 de 27 de noviembre de 2020, se prorrogó dicha emergencia hasta el 28 de febrero de 2021.

Caso Concreto

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-287 de 2017

Pretende la tutelante que a través de fallo de tutela, se ordene al Ministerio de Educación Nacional - Dirección de Calidad para la Educación Superior, resolver el recurso de apelación con radicado N°. 2020-ER-138993 de 1 de julio de 2020, en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020, mediante el cual exigió la convalidación del título de Médico Especialista en Pediatría, otorgado el 10 de abril de 2018, por la Universidad de Buenos Aires - Argentina, a través de solicitud radicada con N°. CNV-2020-0000367.

Ante lo anterior, el accionado, Ministerio de Educación Nacional, en contestación señaló que, para el presente caso, se presenta la figura carencia actual de objeto por hecho superado ya que su representado por medio de Resolución N°. 022473 de 2 de diciembre de 2020, procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante, el cual fue notificado en debida forma a la accionante a su dirección de correo electrónico suministrada para tal fin.

De otra parte, considera necesario esta instancia estudiar la presunta configuración de cosa juzgada constitucional, dentro de la acción de tutela conocida bajo el radicado 200-074 por el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá y la acción de tutela con radicado 11001-33-42-055-2020-00332-00, conocida por este juzgado, para lo cual se realizará un análisis respecto de las dos referidas acciones, así:

En relación con la estructuración de la cosa juzgada constitucional, una vez estudiada la prueba documental obrante en el plenario, esto es, la Resolución N°. 017528 de 23 de septiembre de 2020, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, dentro del expediente 2020-074, en comparación con la presente acción de tutela que adelanta este despacho, se observa que hay identidad de partes, causa y objeto, como quiera que en las dos acciones la accionante es la señora Karen del Pilar Barros Álvarez; el accionado es el Ministerio de Educación Nacional; las pretensiones en las dos acciones están encaminadas a que se resuelva el recurso de reposición (ya resuelto producto de la primera acción) y en subsidio apelación (resuelto durante el trámite de esta acción constitucional), con radicado N°. 2020-ER-138993 de 1 de julio de 2020, en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020, que negó la convalidación del título adquirido en el extranjero a la tutelante.

En conclusión, dentro del expediente 2020-074, lo pretendido fue el amparo del derecho fundamental de petición, consistente en resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación, con radicado N°. 2020-ER-138993 de 1 de julio de 2020, en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020; pretensiones frente a las cuales el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, amparó dicho derecho, resolviendo:

SEGUNDO: Ordenar a la señora Ministra de Educación o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, se pronuncie de manera completa y de fondo, resolviendo en primera medida el recurso de reposición y de ser negado este, dé trámite inmediato a la apelación el cual deberá resolverse a los ocho días siguientes, recursos interpuestos desde el 1 de julio del año que avanza radicado 2020-ER138993, contra la Resolución de convalidación Negativa No. 009536 del 11 de Junio de 2020, de lo cual deberán informar a este Despacho Judicial y a la potente, so pena de iniciar incidente de desacato”

Es así como, en cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, procedió a expedir la Resolución N°. 017528 de 23 de septiembre de 2020, disponiendo:

ARTÍCULO PRIMERO: DAR CUMPLIMIENTO a la sentencia del 17 de septiembre de 2020, proferida por el Juzgado Quinto Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Bogotá, dentro del expediente 2020-074, promovida por la señora KAREN DEL PILAR BARROS ALVAREZ, en la cual se dispuso:

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR la Resolución 9159 de 11 de junio de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Educación Nacional resolvió “Negar la convalidación del título de MÉDICO ESPECIALISTA EN PEDIATRÍA, otorgado el 10 de abril de 2018, por la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA, a KAREN DEL PILAR BARROS ALVAREZ, ciudadana colombiana. Identificada con cédula de ciudadanía No. 1.045.667.300.”.

ARTÍCULO TERCERO: CONCEDER el recurso de apelación ante la Dirección de la Calidad para la Educación Superior, y remitirle el expediente CNV-2020-0000367 para tal efecto.

(...)

Ahora bien, en la acción adelantada por este despacho, lo que se pretende es que se ampare el derecho fundamental de petición, ordenándose vía fallo de tutela, se resuelva el recurso de apelación con radicado N°. 2020-ER-138993 de 1 de julio de 2020, en contra de la Resolución N°. 9159 de 11 de junio de 2020; misma pretensión de la primera acción, la cual ya fue estudiada y en la que se decidió a través de fallo de tutela de 17 de septiembre de 2020, que debía ser resuelto el recurso de reposición y de ser negado este, dar trámite inmediato a la apelación, la cual debería resolverse a los ocho (8) días siguientes, como acaeció en el presente caso; recurso de apelación el cual fue resuelto y debidamente notificado, estando en curso esta acción.

No obstante, debe aclarar este despacho que, si bien es cierto, para el presente asunto se presenta un hecho superado estando en trámite esta acción, lo que correspondía a la accionante al observar que a la fecha no se le había resuelto su recurso de apelación, era presentar el respectivo incidente de desacato por incumplimiento a orden judicial. Sin embargo, por lo ya señalado, es claro que se cumplen los supuestos de la jurisprudencia arriba señalada, presentándose así para este caso la configuración de cosa juzgada constitucional.

En consecuencia, este despacho declarará existencia de la figura de cosa juzgada constitucional para el presente asunto, respecto de la acción de tutela propuesta por la señora Karen del Pilar Barros Álvarez.

En caso de no presentarse impugnación contra el presente fallo, se procederá con el envío del mismo a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

ACCIÓN DE TUTELA

PRIMERO.- DECLARAR existencia de la figura de cosa juzgada constitucional para el presente asunto, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Karen del Pilar Barros Álvarez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 1.045.667.300, por las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los Artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

TERCERO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede la impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

CUARTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo del mismo, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

**LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

d14d758582d11264be9736a182f535a78a1b107b85d93cbd6dda86873443345b

Documento generado en 07/12/2020 02:55:35 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**