



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**Rama Judicial del Poder Público**  
**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE IPIALES**

Ipiales –Nariño, veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Proceso: ACCIÓN DE TUTELA  
Radicado: 2021-00033-00  
Accionante: CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL  
Accionada: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
DIRECCIÓN DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR

Se decide en esta oportunidad la acción de tutela de la referencia, una vez agotado el trámite propio a esta instancia.

**I. ANTECEDENTES.**

En compendio, el accionante CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL, manifiesta que ostenta el título de Médico y Cirujano de la Universidad Central del Ecuador, el cual fue convalidado en Colombia a través de la Resolución 00206 del 8 de febrero de 2000.

Apunta que ente el 11 de septiembre de 2015 y el 18 de mayo de 2018, curso especialización en Endocrinología en la Universidad de Ciencias Médicas de la Habana – Cuba, presentando el 16 de julio de 2018 ante el Ministerio de Educación, solicitud de convalidación del título obtenido, petición que se registró mediante radicación PR-2018-0013199, allegando como documentos adjuntos el título de pregrado, el título de posgrado obtenido, certificado de calificaciones, plan de estudios, documentos de identidad y récord de consultas y procedimientos.

Afirma que dicha solicitud fue resulta mediante comunicación 2018-EE-172012 calendada 14 de noviembre de 2018, en la que sin sustento alguno negó la convalidación incoada, pese a cumplir todos los requerimientos exigidos, por lo que interpuso recurso de reposición, mismo que fue resuelto el 6 de diciembre de esa anualidad, limitándose a informar que el proceso de convalidación se encontraba archivado.



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipuales

Arguyó que el 2 de enero de 2019, nuevamente solicitó la convalidación del título de Endocrinólogo por él obtenido, directamente en la página del Ministerio correspondiéndole el número de radicación PR-2019-0000038, la cual finalmente fue archivada.

Manifiesta que, por tercera ocasión, el 25 de julio de 2019 solicita la convalidación del referido título la cual se registró con la radicación CNV-2020-0000714, la cual nuevamente fue archivada sin comunicación previa, ni notificación alguna.

Advierte, que el 13 de marzo de 2020 y pese a no contar con el conocimiento de las causas por las cuales le fueron negadas y archivadas las solicitudes anteriores, presentó una cuarta solicitud registrada bajo el número 2020-EE-057460, junto con la misma documentación que ya había aportado en peticiones pasadas, además del certificado de ajuste al plan temático, certificado de actividades académicas y asistenciales, constancia de matrícula y asistencia, pasaporte y récord migratorio y apostilla de certificado de estudios de la especialidad, de conformidad a las exigencias contenidas en los artículos 23 y 24 de la Resolución 10687 de 2019 del Ministerio de Educación Nacional.

Refiere que efectuado el procedimiento y cancelada la tarifa establecida para el análisis de viabilidad del trámite de convalidación, el 13 de julio de 2020, mediante Resolución No. 012817 la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, resolvió que no era procedente la convalidación solicitada; por lo que el 24 de julio de esa misma anualidad presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, argumentando las razones de hecho y de derecho por las cuales se debía acceder favorablemente a la convalidación suplicada.

Señala que el 5 de octubre de 2020, le fue comunicado que el recurso aún seguía en trámite, pues estaban analizando los documentos y material probatorio presentado. El 25 de enero postrero volvió a requerir al ministerio por haberse incumplido los plazos para la resolución del recurso interpuesto, solicitando se emita la comunicación de silencio administrativo positivo o respuesta similar, frente a lo cual obtuvo respuesta el pasado 1º de marzo, aduciendo que el recurso aún se encontraba en trámite por la valoración del material probatorio allegado.



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiates

Aduce que en la actualidad trabaja en una IPS de la ciudad medio tiempo los lunes y viernes, cuyo salario no se justifica con la formación académica y perfil profesional adquirido bajo la modalidad de médico endocrinólogo, impidiendo ejercer su especialidad, limitando sus fuentes de recursos adicionales que podría obtener con el desempeño legítimo de su profesión y nivel formativo, conculcando sus derechos fundamentales.

En tal sentido solicitó:

*" ...1.Tutelar mis derechos constitucionales y fundamentales a escoger profesión u oficio, de petición, al debido proceso administrativo y derecho al trabajo, vulnerados por el Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Calidad para la Educación Superior – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, con ocasión del trámite de la actuación renuente y omisiva, al abstenerse de resolver el recurso de reposición contra la Resolución 012817 de la subdirección de aseguramiento de calidad de la educación superior y el trámite de convalidación del título obtenido en el extranjero: Especialista de Primer Grado en Endocrinología de la Universidad de ciencias Médicas de la Habana- Cuba, radicado bajo el No. 2020-EE-057460 con fundamento en los hechos narrados y las consideraciones expuestas.*

*2.Consecuentemente, solicito señor Juez se sirva ordenar al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para que en un término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas resuelva el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 012817 y de esa forma de respuesta de fondo a la solicitud de convalidación del título obtenido en el extranjero: Especialista de Primer Grado en Endocrinología de la Universidad de ciencias Médicas de la Habana- Cuba, radicada bajo el No. 2020-EE-057460, para poder desempeñar la profesión médico especialista y así se protejan los derechos fundamentales a escoger profesión u oficio, de petición, debido proceso administrativo y al trabajo."*

## II. TITULAR DE LA ACCIÓN.



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

Se trata del señor **CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL**, quien se identifica con la cédula de ciudadanía N° 98.382.032 expedida en Pasto.

### III. SUJETO DE LA ACCIÓN.

Corresponde al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

### IV. DERECHOS TUTELADOS.

La accionante invoca como vulnerado su derecho fundamental a escoger profesión u oficio, derecho de petición, debido proceso y al trabajo.

### V. CONTESTACIÓN.

i) El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, luego de advertir la existencia de legitimación en causa tanto por activa y pasiva, relaciona paso a paso el procedimiento establecido para la convalidación de títulos profesionales obtenidos en el área de la salud en el exterior, contenidos en la Resolución No. 010687 del 9 de octubre de 2019, el cual además exige 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, la cual verifica las equivalencias con los programas ofertados en Colombia, y que se reúne de manera esporádica en razón al alto costo que genera para el Ministerio.

Cita la Sentencia T-292 de 1999, con el fin de extractar los eximentes de responsabilidad por mora administrativa justificada, pues señala que en los últimos años se ha incrementado el número de solicitudes de convalidación de títulos, que ha generado el aumento de la cantidad de sesiones de CONACES, lo que prueba la diligencia con la que ha actuado esa cartera ministerial, pese a que aquello ha desbordado su capacidad para resolver de manera oportuna, circunstancia que al momento constituye un hecho insuperable.

Frente al recurso interpuesto por el tutelante, manifiesta que el mismo se encuentra en etapa de revisión y proyección, razón por la cual una vez se surta la etapa de revisión y firmas, las cuales son etapas meramente



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

formales, la decisión se comunicara al recurrente, por lo que solicita se nieguen las pretensiones del accionante. (Fls 159 a 175)

### **VI. CONSIDERACIONES.**

#### **1.- De la competencia.**

En primer lugar, debe decirse que el juzgado es competente para conocer de la presente acción de tutela, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto establecidas en el Decreto 1382 de 2000, y el Decreto 1983 de 2017.

#### **2.- Consideraciones previas.**

La acción de tutela se instituyó en nuestro ordenamiento jurídico con la específica finalidad de otorgar a las personas la protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de autoridad pública, y también por los particulares por los mismos motivos. Pero en este último evento sólo en los casos taxativamente consagrados en la ley.

Según se desprende de la misma definición constitucional contenida en el artículo 86 superior, está establecida para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. De esta manera, el primer presupuesto de procedibilidad es que se haya interpuesto, en el caso concreto, para defensa de derechos que tengan esa categoría, salvo que se trate de prerrogativas de distinto rango, v.gr., las prestacionales, que en la oportunidad particular se encuentren inescindiblemente ligadas a otras de ese carácter.

#### **3.- Convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior.**

Al respecto se tiene que el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución No. 10687 del 9 de octubre de 2019 "Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017".

Disposición que en su artículo 1º, se ocupa de desarrollar el objeto y ámbito de aplicación de dicha Resolución, anotando en su numeral 11, la definición de convalidación, así:



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

*“Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal manera que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos, que tiene los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas”.*

Por su parte el numeral 12, que se ocupa de los criterios de convalidación, señala:

*“Son las opciones a través de las cuales se adelanta y analiza la solicitud de convalidación. Para efectos de esta resolución, los criterios de convalidación son: i) Acreditación o Reconocimiento en alta calidad; ii) Precedente Administrativo y ii) Evaluación Académica”.*

En ese mismo orden el artículo 12 de la misma codificación, se ocupa del tema de la decisión de fondo sobre la solicitud de convalidación, y en tal sentido establece:

*“El Ministerio de Educación Nacional, mediante acto administrativo 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.*

*(...)*

*Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación, procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior y, el de apelación de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad para la Educación Superior, los cuales deber 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”. (Subrayado fuera del texto)*



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

En lo relacionado con la evaluación académica de títulos del área de salud, el artículo 24 de la norma que se viene citando, determina:

*“...Parágrafo 4. La solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se surtirá exclusivamente bajo el criterio de evaluación académica 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”.* (Subrayado fuera del texto)

En lo concerniente al ejercicio profesional, el artículo 32 de la referida resolución, estipula y precisa:

*“La convalidación y la autorización para el ejercicio profesional, corresponde a trámites de diferentes naturalezas; el primero orientado al reconocimiento de efectos académicos y legales de un título de educación superior por parte del Estado y el segundo, referido a la autorización que confieren los colegios o agremiaciones profesionales legalmente facultadas para ejercer la función pública de autorización del ejercicio profesional; en consecuencia, la decisión de convalidar un título, no conlleva a la autorización para el ejercicio profesional”.* (Subrayado fuera del texto)

#### **4.- Frente a los parámetros aplicables y utilidad de la convalidación la Corte Constitucional en la sentencia T-430 de 2014, reiteró:**

*“Al igual que en la sentencia T-956 de 2011, en este fallo la Corte refirió los criterios de procedibilidad de la acción de tutela en general y frente a actos administrativos de contenido particular y concreto. Adicionalmente estudió los parámetros aplicables al trámite de convalidación y estableció su utilidad en los siguientes términos:*

*“La convalidación de los títulos otorgados por institución de educación superior extranjera, es un procedimiento por medio del cual el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, le otorga reconocimiento a un título expedido por una institución de educación superior extranjera. Esto es, en virtud de un examen de legalidad del título y de la*



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero". (Destacado fuera del texto)

### 5.- Debido Proceso Administrativo.

La Corte Constitucional en sentencia T-090 de 2020, expuso:

*"...20. La Constitución Política consagra en el artículo 29 el derecho al debido proceso, estableciendo que su aplicación tendrá lugar en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esta prerrogativa está orientada a garantizar que la función pública se encauce en la materialización de los fines del Estado, entre ellos, velar por la efectividad de los principios, derechos y deberes y la vigencia de un orden justo.*

*Además, se erige como un instrumento de protección de los asociados ante cualquier abuso o arbitrariedad en la que incurra la administración. Así, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el acatamiento de las formas propias de cada juicio<sup>1</sup>.*

*21. La Corte ha señalado<sup>2</sup> que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: i) ser oído; ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; iv) participar en el trámite desde su inicio hasta su culminación; v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; vi) gozar de la presunción de inocencia; vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y ix) impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-098 de 2010, reiterada en la sentencia C-032 de 2014.

<sup>2</sup> Sentencia C-980 de 2010.

<sup>3</sup> La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas circunstancias que necesariamente debe atender la ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

22. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que uno de los elementos que integran al debido proceso es la correcta motivación de los actos<sup>4</sup>. Esta Corporación ha expresado que este deber se fundamenta en: i) la cláusula del Estado de social de derecho; ii) el principio democrático; y iii) el principio de publicidad, entre otros, los cuales “garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder”<sup>5</sup>.

23. En conclusión, el debido proceso constituye una garantía que limita los poderes del Estado y propende por la protección de los derechos de los asociados, entre ellos, el de defensa y contradicción. De igual forma, establece ciertos deberes para las autoridades, por ejemplo, acatar las formas previstas en el ordenamiento jurídico, motivar suficientemente sus actos y decidir teniendo en cuenta las pruebas existentes.”

### **6.- Caso concreto.**

Corresponde determinar si la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales a escoger profesión u oficio, derecho de petición, debido proceso administrativo y al trabajo del señor CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL, al no resolver en término el recurso de reposición interpuesto el 24 de julio de 2020, frente a la Resolución No. 012817, mediante la cual se determinó que no era procedente la convalidación solicitada respecto del título obtenido en La Habana Cuba que lo acredita como especialista de Primer Grado en Endocrinología.

Lo anterior, por cuanto al no resolverse de manera definitiva la solicitud de convalidación del título de especialidad obtenido en el extranjero, limita a voces del accionante, sus posibilidades económicas y su desarrollo profesional que puede obtener según su grado de formación, pues a la fecha ejerce como médico general, laborando

---

*imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa. Ver sentencia C-1189 de 2005.*

<sup>4</sup> Sentencia T-682 de 2015.

<sup>5</sup> Sentencia T-204 de 2012.



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiates

medio tiempo, dos días a la semana para una IPS en la ciudad de Ipiates.

Frente a las referidas consideraciones, el Ministerio de Educación Nacional, acepta la recepción del recurso interpuesto, el cual manifiesta, a la fecha se encuentra en proceso de revisión y firmas, dos actos que constituyen meras formalidades, las cuales una vez evacuadas, se comunicaran sus resultados al peticionario, por lo que no avizora la vulneración de derechos fundamentales del actor, más aun cuando advierte justificada la mora en la definición del asunto, debido a la congestión de solicitudes de convalidación presentadas en los últimos años.

Pues bien, de conformidad al inciso 3° del artículo 12 la Resolución 010687 del 9 de octubre de 2019 referente al Proceso de Convalidación de Títulos del Área de Salud, el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación puede ser objeto del recurso de reposición y en subsidio o de manera directa el de apelación, los cuales deben ser presentados en los plazos estipulados en los artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

A su turno, el artículo 17 de la referida Resolución contempla la realización del Criterio de Evaluación Académica realizada por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, requisito que aludió el Ministerio es imprescindible efectuar y respecto del cual se puede generar mora debido a lo esporádica de sus reuniones y lo oneroso que resulta para esa cartera ministerial.

Empero y pese a adoptar tal evaluación como justificante para la mora administrativa en la que ha incurrido, lo cierto es que dicho acto ya fue inicialmente efectuado, pues su concepto claramente se relaciona en el ítem número “5. *Explicación del concepto*” de la Resolución No. 012817 del 13 de julio de 2020, obrante a folios 124 a 127 del expediente, lo que de suyo implica frente a la reposición, la realización de una revisión del concepto emitido, con base en los cargos efectuados por el recurrente, que en compendio no puede sobrepasar los 180 días calendario (inciso 2° art. 17 op cit).

En este orden de ideas, como bien puede apreciarse del material probatorio allegado por el accionante, visibles a folios 129, 130, 147 se



## Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales

encuentran relacionados los oficios números 2020-EE-199848 del 5 de octubre de 2020, 2020-EE-032833 de 1º de marzo de 2021, oficio 2020-EE-106674 del 27 de mayo de 2020 respectivamente, en los cuales el Ministerio de Educación se releva de emitir una decisión bajo el fútil argumento de que el recurso se encuentra en trámite, sin señalar siquiera un plazo que resulte razonable para otorgar una respuesta de fondo, o cuando menos relacionar las causas que impiden el pronunciamiento anhelado, lo que claramente soslaya el derecho de petición del cual es titular el accionante.

Bajo esa misma perspectiva, se predica que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, pues desde la interposición del recurso de reposición en subsidio el de apelación, han transcurrido más de 8 meses, sin que se encuentre justificación para ello, pues si bien podría pensarse que la carga laboral impide el cumplimiento de los términos legales de parte del Ministerio accionado no se otorgó mayor sustento, ni se allegó prueba sumaria de la cantidad de trabajo pendiente, o que relacione cuando menos el número de turnos otorgados para la emisión de la decisión positiva o negativa respecto de la solicitud de convalidación presentada por el tutelante.

Corolario de lo expuesto y ante la evidente vulneración por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, al derecho fundamental de petición y debido proceso administrativo de los cuales es titular el señor CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL, este despacho concederá la protección suplicada, efectuando los ordenamientos de rigor.

### VI. DECISION.

Por lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE IPIALES, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONCEDER** la protección constitucional incoada por el señor CARLOS EDUARDO ROMO VILLARREAL.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL o quien haga sus veces, que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de reposición interpuesto por el



**Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales**

accionante el 24 de julio de 2020, frente a la Resolución No.012817 del 13 de julio de 2020.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** de esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO:** Si el presente fallo no fuere impugnado, ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**DAVID SANABRIA RODRIGUEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**DAVID SANABRIA            RODRIGUEZ  
JUEZ**

**JUZGADO 001 DE CIRCUITO CIVIL DE LA CIUDAD DE IPIALES-NARIÑO**

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:

**07ecc184c3fe1e737d2d47bf46d861563f0f035f4a4c81e5299ec3da89f2  
3d7**

Documento generado en 23/04/2021 12:33:20 PM

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