



Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA**

**EXPEDIENTE:** 11001-33-35-010-2020-00197-00  
**ACCIONANTE:** YEADI GABRIELA SILVA CHÁVEZ  
**ACCIONADO:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD  
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
**CLASE:** ACCIÓN DE TUTELA

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA ACCION**

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, **YEADI GABRIELA SILVA CHÁVEZ** con cédula de extranjería **806790**, solicita la protección para sus derechos fundamentales de petición, trabajo y mínimo vital, que en su opinión han sido vulnerados por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**.

**1.1. PRETENSIONES**

Tiene por objeto la presente acción constitucional que en protección a los derechos invocados por la parte accionante, se ordene al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, resolver de fondo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la demandante el 05 de junio de 2020 contra la Resolución No. 007626 del 19 de mayo de 2020, a través de la cual fue negada su solicitud de convalidación.

**1.2. HECHOS**

Indica la accionante ser ciudadana venezolana residente en Colombia, que el 03 de febrero de 2020 mediante radicado No. 2020-EE-019015, elevó petición solicitando convalidación de su título de Médica Cirujana que le otorgó la Universidad de Zulia; que el 21 de mayo del año en curso le fue notificada la Resolución No. 007626 del 19 de mayo del corriente, a través de la cual se resolvió su solicitud de forma negativa. Que al no estar de acuerdo con la decisión anterior, el 05 de junio de 2020 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación con el radicado número 2020-ER-120849, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta a pesar de que la misma tenía que haber sido emitida el 05 de agosto del año en curso.

Aunado a lo anterior, indica que en reiteradas oportunidades ha acudido a los canales



virtuales que el Ministerio tiene designados con el propósito que le den información acerca de sus recursos; pero que no obstante, le han manifestado que su trámite se encuentra aún en proceso. Agrega, que dada la falta de convalidación de su título, no ha podido obtener un empleo con el cual pueda auto sostenerse y ayudar a su familia.

### **1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Sustenta sus pretensiones en los artículos 23 y 86 de la Constitución Política; y en las sentencias T-481 de 1992, T-560 de 1993, y T-479 de 1994, proferidas por la Corte Constitucional. Señala que en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que “el derecho de petición consiste no simplemente en el derecho a obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino de que haya una resolución del asunto solicitado lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa por el competente”.

### **2. TRÁMITE**

Admitida la demanda por auto del **14 de agosto de 2020**, se ordenó notificar al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, habiéndose surtido tal diligencia el mismo día como es debido.

### **3. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

Ejerció el derecho de defensa a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica; hace un breve resumen del procedimiento para llevar a cabo la convalidación de títulos en el extranjero que se encuentra establecido en la Resolución 20797 de 2017; indica que se realiza a través de la página web del Ministerio de Educación por medio de la plataforma VUMEN, y que sus términos inician desde el momento en que se acredita el pago de la tarifa fijada para el trámite. Así mismo, trae a colación lo señalado en la sentencia T-292 de 1999 proferida por la Corte Constitucional en relación con la mora en el tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas ante las autoridades públicas, y sostiene que bajo el criterio de razonabilidad del plazo y dada la complejidad del estudio de convalidación, se puede decir que el retardo es entendido, teniendo en cuenta los fenómenos de migración e internacionalización de la oferta educativa, lo cual en la actualidad constituye un hecho insuperable.

Añade, que el recurso de reposición que Yeadi Gabriela Silva Chávez presentó contra la Resolución No. 007626 del 19 de mayo de 2020, en la cual se negó su solicitud de convalidación del título de – Médica Cirujana – otorgado el 13 de diciembre de 2010 por la Universidad de Zulia – Venezuela; se encuentra en etapa de emitir concepto por parte de



la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; alude que fue necesario devolver el expediente de la accionante nuevamente a dicha dependencia, toda vez que fueron aportados nuevos documentos académicos que pueden llegar a ser relevantes y trascendentales para tomar una decisión final. Que en tal sentido, se tiene programada Sala de Evaluación para el próximo 31 de agosto del año en curso, la cual no es posible adelantar, teniendo en cuenta que este tipo de sesiones conlleva gestiones de planeación y despliegue administrativo que implica la emisión de un acto firmado por el Vicepresidente de Educación Superior, en el que se incluyen las fechas de realización de salas, la designación de los miembros de la CONACES que asistirán a la sala programada, así como los honorarios y el registro presupuestal correspondiente.

Con base en lo anterior, manifiesta que la mora administrativa dada en el presente caso es justificada y, por lo tanto, considera que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la actora. En tal sentido, solicita se nieguen las pretensiones de la acción constitucional en curso.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCION DE TUTELA

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados; caracterizándola dos elementos esenciales: a) **La subsidiaridad** por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, y, b) **La inmediatez**, puesto que a través de un procedimiento preferente y sumario debe propender por la guarda de la efectividad concreta y actual del derecho violado y amenazado.

Sobre la procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha señalado dos aspectos distintos.

En primer lugar, que **como mecanismo principal** de amparo de los derechos fundamentales procede cuando no exista otro medio judicial de defensa; o cuando existiendo, éste no resulta idóneo en el caso concreto.

En segundo lugar, que cuando exista un medio judicial ordinario idóneo, la tutela procede

<sup>1</sup> www.corteconstitucional/relatoria. Sentencia T 410 de 2009.



**como mecanismo transitorio**, siempre y cuando se demuestre que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Igualmente señaló que el perjuicio se caracteriza: **(i)** por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; **(ii)** por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; **(iii)** porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y **(iv)** porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Adicionalmente, sostuvo que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, siendo suficiente que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda de tutela, puesto que si la accionante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

Existiendo otros medios de defensa su procedencia queda sujeta al cumplimiento del **requisito de subsidiariedad**, por lo tanto el Juez debe analizar la existencia de un perjuicio irremediable, o si los recursos disponibles no son idóneos o eficaces teniendo en cuenta la situación del accionante en cada caso concreto.

De otra parte, en relación con el **requisito de inmediatez**, la acción debe ser interpuesta de manera oportuna en relación con los actos que generan la presunta vulneración.

Así entonces, para que proceda la tutela se requiere que se amenace un derecho fundamental y no exista otro medio de defensa judicial, a menos que este no resulte idóneo o que siendo idóneo se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

## **2. EL CASO CONCRETO**

Afirma **YEADI GABRIELA SILVA CHÁVEZ** que el 03 de febrero de 2020 solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional convalidación del título de – Médica Cirujana - otorgado el 13 de diciembre de 2010 por la Universidad de Zulia – Venezuela; que a través de la Resolución No. 007626 del 19 de mayo del año en curso, dicho requerimiento fue resuelto de forma negativa, y que al no estar de acuerdo con la anterior decisión, el 05 de junio del corriente interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que a la fecha éstos hayan sido atendidos.

Por su parte, la entidad demandada afirma que el proceso de convalidación debe hacerse bajo parámetros de exigencia, que dado el aumento exponencial en la cantidad de solicitudes relacionadas con este tema y en razón a la complejidad del respectivo trámite, es justificable el retardo en su respuesta.



*Planteado así el caso, a continuación se analizará si es procedente la acción de tutela para proteger los derechos deprecados por la parte accionante por no habersele resuelto unos recursos interpuestos contra un acto administrativo; de ser procedente, establecer si el Ministerio de Educación – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, con su actuación ha vulnerado algún derecho, y de ser así, determinar en qué sentido debe impartirse la orden a efectos de garantizar su protección.*

*En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que **la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición**, por cuanto, “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”<sup>2</sup>. Igualmente que cuando se han interpuesto y se omite resolverlos o no se cumple con los términos legales, se vulnera el derecho de petición y por lo tanto legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela<sup>3</sup>.*

*Particularmente **en lo que refiere al derecho de petición, resulta procedente la acción de tutela como mecanismo principal para reclamar su protección**, teniendo en cuenta que está señalado como fundamental en el artículo 23 de la Constitución Política y que para efectos de obtener contestación por parte de una autoridad pública o de un particular, frente a una solicitud que no ha sido resuelta, no se cuenta con otro mecanismo judicial, excepto una demanda con el consecuente desarrollo de un dispendioso proceso discutiendo la legalidad de la implícita respuesta negativa frente al silencio de la administración, el que no resultaría eficaz en lo que respecta a dicho derecho.*

*Siendo procedente la acción de tutela para reclamar la protección al derecho de petición por una eventual omisión de respuesta frente a unos recursos interpuestos en sede administrativa, a continuación se procederá a establecer si en el caso concreto el Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior vulneró algún derecho de la parte demandante.*

*En virtud del **derecho de petición** se otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una resolución oportuna y completa sobre el particular. Como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional, para la satisfacción de ese derecho la respuesta debe ser oportuna, debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; y debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*

*Las peticiones en interés particular encuentran desarrollo en el Título II de la parte primera*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. M.P. Jorge Arango Mejía. Sentencia T-304 de 1994.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-181 de 2008.



de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*Debe tenerse en cuenta que el 30 de junio de 2015, fue sancionada con efectos a partir de esa fecha, la Ley 1755 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, norma que en todo caso continua preceptuando un término de quince (15) días para resolver las peticiones en general, de diez (10) días para peticiones de documentos e información y, treinta (30) días para resolver peticiones sobre consultas elevadas a las autoridades en relación con las materias a su cargo; en el evento de que no les sea posible resolver o contestar dentro de ese plazo, la misma norma impone a las autoridades la obligación de informarlo 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.”*

*La forma como debe efectuarse la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto está regulada por los artículos 67 a 73 de la Ley 1437 de 2011, que establecen: i) el deber de la notificación personal al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada; ii) la entrega de copia íntegra, auténtica y gratuita del acto, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo; iii) las modalidades mediante las cuales se puede efectuar la notificación personal; iv) la forma y término de la citación para la notificación personal; v) forma y término de la notificación por aviso cuando no puede hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación; vi) notificación de los actos de inscripción o registro; vii) formalidades para autorizar la recepción de la notificación; viii) efectos de la falta o irregularidad de las notificaciones y la notificación por conducta concluyente; y ix) la publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio.*

*En relación con la importancia y las solemnidades del proceso de notificación, la misma Corte en Sentencia T-404 de 26 de junio de 2014, indicó:*

*“Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtir el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.*

*Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad[26]. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo, atenta contra el ordenamiento superior y las garantías judiciales[27].”*



*De lo anterior se desprende que el derecho de petición conlleva la obligación por parte de las autoridades de dar una pronta resolución, de responder de fondo y de notificar la respuesta al interesado.*

*Es necesario anotar, que la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera clara, completa y oportuna.*

*En cuanto al trámite y términos que deben surtirse ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para resolver las solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, a través de la Resolución No. 010687 del 9 de octubre de 2019, estableció el procedimiento a seguir, para los trámites iniciados con posterioridad a su vigencia, que frente a los recursos remite a lo dispuesto en el CPACA y precisa que el trámite de convalidación de títulos académicos provenientes de Venezuela se deben adelantar en un término máximo de 120 días calendario.*

*Determinado el marco normativo y jurisprudencial a seguir para resolver el caso concreto, el Despacho se adentra en las pruebas obrantes dentro del expediente, para establecer los hechos que se encuentran probados, dentro de los cuales se tiene que, a través de Resolución No. 007626 del 19 de mayo de 2020 proferida por el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, le fue negada una solicitud a la aquí accionante donde requirió convalidación del título de – Médica Cirujana – otorgado el 13 de diciembre de 2010 por la Universidad de Zulia – Venezuela. Así mismo, se tiene acreditado que el 05 de junio de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-120849 la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la mentada Resolución. No obstante, dentro del plenario no obra soporte alguno que permita determinar que los referidos recursos hayan sido resueltos.*

*Por otra parte, se tiene que con la contestación de la acción constitucional, el Ministerio de Educación Nacional se limitó a indicar que fueron aportados nuevos documentos académicos para el caso en particular de la actora; que en tal sentido, fue necesario devolver el respectivo expediente a la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES con el propósito que ésta emita el concepto a que haya lugar, para que posteriormente la Subdirección de Aseguramiento pueda pronunciarse de forma integral frente al citado recurso de reposición; agrega, que se tiene programada Sala de Evaluación para el próximo 31 de agosto del año en curso, la cual no puede ser adelantada teniendo en cuenta la complejidad del asunto. Con base en lo anterior, manifiesta que la mora administrativa dada en el presente caso es justificada y, por lo tanto, considera que no ha vulnerado*



derecho fundamental alguno de la demandante. No obstante, no indicó una fecha exacta en la cual va a resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación, ni puso en conocimiento de la accionante los motivos por los cuales no le han sido resueltos los referidos recursos.

Así las cosas, lo que se discute por medio de la presente acción no es la respuesta a la solicitud de convalidación de título obtenido en el extranjero, sino el silencio ante el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión en comento. En relación con el término para resolver los recursos en sede administrativa, como lo ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>, y como quedó señalado en precedencia, también le es aplicable los quince (15) días establecidos para el derecho de petición, término que fue modificado con ocasión a la emergencia sanitaria declarada en el país a través del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, el cual dispuso en el inciso segundo de su artículo 5° que “Salvo norma especial toda petición deberá resolverse **dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción**”; y se debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, respuesta que debe ser puesta en conocimiento del peticionario; si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Ahora bien, como ya fue señalado, conforme a la documental obrante en el expediente se tiene que el recurso de reposición y en subsidio de apelación fue interpuesto el 05 de junio del año en curso, lo que significa, que han pasado más de 2 meses desde su presentación y a la fecha éstos no han sido resueltos, escudándose la Entidad en el hecho que fueron aportados nuevos documentos académicos al expediente de la accionante, los cuales deben ser analizados por la dependencia encargada para posteriormente emitir de forma integral la respectiva contestación, a sabiendas que dicho trámite lo pudo haber efectuado con anterioridad sin salirse de los 30 días que se tienen actualmente establecidos para resolver los mentados recursos.

Así entonces, al haber transcurrido más de 6 meses desde que la tutelante inició el proceso de convalidación, y más de los 30 días desde que se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que haya culminado la actuación administrativa, se observa una vulneración al derecho de petición de **YEADI GABRIELA SILVA CHÁVEZ**; en consecuencia, se concederá el amparo deprecado y se ordenará al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del 31 de agosto del año en curso, fecha en la que, según lo manifestado por el Mineducación, se tiene programada Sala de Evaluación para que la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES

<sup>4</sup> Ver sentencias proferidas por la Corte Constitucional dentro de los expedientes T-879 de 2009 y T-172 de 2013.



*emita el respectivo concepto con ocasión de los nuevos documentos académicos suministrados dentro del expediente de la actora; proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la accionante el 05 de junio de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-120849 en contra de la Resolución No. 007626 del 19 de mayo del corriente; decisión que debe ser debidamente notificada a la recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin.*

*Como ya se indicó, la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición.*

*En cuanto a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, como dentro del expediente no obra elemento de juicio alguno que permita determinar que éstos hayan sido vulnerados, no se accederá a su amparo.*

*En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- CONCEDER** el amparo al derecho fundamental de petición de **YEADI GABRIELA SILVA CHÁVEZ** con cédula de extranjería **806790**, vulnerado por la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**; acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** En consecuencia se **ORDENA** al **SUBDIRECTOR DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** o quien haga sus veces, a través de la dependencia que corresponda, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir del 31 de agosto del año en curso, fecha en la que se tiene programada Sala de Evaluación por parte de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, proceda a resolver de fondo, de manera clara y precisa, el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la accionante el 05 de junio de 2020 bajo el radicado No. 2020-ER-120849 en contra de la Resolución No. 007626 del 19 de mayo del corriente; decisión que debe ser debidamente notificada a la recurrente dentro de los parámetros establecidos por la norma para tal fin.

**TERCERO.-** Negar las demás pretensiones.

**CUARTO.- NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito la determinación



adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO.-** Si este fallo no fuere impugnado, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**  
**JUEZA (E)**

*JGR*

*Firmado Por:*

*YOLANDA VELASCO GUTIERREZ*  
*JUEZ CIRCUITO*  
*JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA*

*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: f5003ad6236dd2d2bd9c624d40e728339e6d7d33d53a81c47e4cb67d4161a99d*  
*Documento generado en 28/08/2020 11:52:19 a.m.*