



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Bogotá D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

<b>PROCESO:</b>	<b>11001-33-35-025-2021-00367-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>EDISON MANUEL RIAÑO BAUTISTA</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela presentada por el señor **Edison Manuel Riaño Bautista** en contra del **Ministerio de Educación Nacional**, por la presunta violación de sus derechos fundamentales de **petición, trabajo, mínimo vital y debido proceso**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Soporte fáctico de la solicitud de amparo.

Del escrito de tutela se extraen los siguientes hechos relevantes:

- El accionante solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional la convalidación del título de pregrado de General Medicine de la Institución de Educación Superior Peoples Friendship University of Rusia el 18 de mayo de 2021.
- El Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución núm. 013767 de 28 de julio de 2021, mediante la cual decidió negar la solicitud de convalidación del título de pregrado del accionante.
- El interesado interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación contra ese acto administrativo, ante la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior [En adelante **Conaces**], en los términos de ley, allegando documentos soporte, el 9 de agosto de 2021 mediante radicado núm. 2021-ER-263551.
- Manifiesta el actor que la alzada aún no ha sido resuelta, a pesar de que el proceso de convalidación de títulos tiene una fecha de vencimiento, la cual es de 6 meses según la Resolución 10687 de 9 de octubre de 2019.
- Indica que ha estado muy pendiente a la respuesta mediante el seguimiento constante a la solicitud, sin embargo, los funcionarios le manifiestan que su solicitud se encuentra en trámite y que debe seguir a la espera de una respuesta.

- Aduce que debido a la negativa de convalidación del título, el accionante no ha podido emplearse para sostener a su familia, vulnerando así su derecho al trabajo, mínimo vital y petición.

## 1.2. Pretensiones

El tutelante solicitó lo siguiente:

*“TUTELAR los derechos fundamentales de petición trabajo y mínimo vital, por la carencia de respuesta a mis solicitudes de convalidación del título profesional de GENERAL MEDICINE.*

*Que como consecuencia de lo anterior se ordene: Al Ministerio de educación Nacional que proceda de manera inmediata y sin más demoras a dar una respuesta de fondo a mis petitorios. Con el objetivo de brindar apoyo al sector de la salud en el estado de emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y la Protección Social se considera un derecho fundamental el cumplimiento al proceso como resultado de acciones para mitigar la crisis a causa de la pandemia COVID-19.*

*Que dicha respuesta debe incluir la convalidación del título profesional Que se conmine a la entidad accionada a no incurrir en el futuro en proceder similares so pena de ser tenida en desacato.”*

## 1.3. Acervo Probatorio Parte Accionante

- a. Copia de solicitud allegando documentación adicional para sustentar el recurso de reposición para el radicado No. 2021-ER-263552 de fecha 27 de agosto de 2021. Documento que no cuenta con número ni fecha de radicación.
- b. Fotocopia de cédula de ciudadanía.

## 1.4. Trámite procesal y contestación de la demanda de tutela

La acción fue admitida mediante auto de 16 de noviembre de 2021, en el que se ordenó notificar a la entidad accionada y se le concedió el término de dos días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma la entidad accionada y vencido el término concedido para su intervención, se pronunció el **Ministerio de Educación Nacional**.

## 1.5. Ministerio de Educación Nacional

Debidamente notificada la accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el 19 de noviembre de 2021 vía correo electrónico, suscrita por la apoderada judicial, doctora Leslie Rodríguez Muñoz, jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien manifiesta estar debidamente legitimada en la causa para emitir el correspondiente pronunciamiento.

Manifestó que atendiendo la solicitud de convalidación del título de GENERAL MEDICINE, otorgado el 21 de junio de 2019, por la institución de educación superior PEOPLES FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA, RUSIA, radicada con el No. 2021-EE-093048, a nombre del señor EDISON MANUEL RIAÑO BAUTISTA, fue resuelta mediante la Resolución No. 01376728 de julio del 2021, contra la cual el accionante presentó recurso de reposición, cuya respuesta se encuentra en etapa

de proyección, la cual una vez revisado y firmado, se procederá a notificar al accionante.

Sostiene que surtida la etapa de proyección, revisión y firmas, las cuales son meramente formales para cumplir con la notificación que resuelve el recurso de reposición, la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional se pondrá en contacto para notificarlo, de lo cual se dará alcance al despacho una vez se cuente con el certificado de envío de esta.

En el mismo sentido la accionada refiere una improcedencia de la acción de tutela toda vez que, no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, o amenace con violarlos, por cuanto la entidad se encuentra en el término legal para dar respuesta a la solicitud, a lo sumo indica que:

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

En consecuencia afirma que el Ministerio de Educación Nacional no incurrió en actuación u omisión alguna que generara amenaza o vulneración a los derechos fundamentales invocados por el actor y solicita al Despacho NEGAR las pretensiones.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia.

Este Juzgado es competente para el conocimiento y decisión de la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.2. Problema jurídico.

El asunto se contrae a establecer si la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales de petición, trabajo, mínimo vital y debido proceso del accionante, al no dar respuesta al recurso impetrado contra la Resolución núm. 013767 de 28 de julio de 2021, mediante la cual decidió negar la solicitud de convalidación del título de pregrado de General Medicine de la Institución de Educación Superior Peoples Friendship University of Rusia.

### 2.3. Generalidades sobre la acción de tutela – Test de procedencia.

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

Es entonces un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a los ciudadanos la posibilidad de acudir ante ellos sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución en términos de una protección directa e inmediata del Estado, esto es, que frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza inminente e irremediable de sus derechos fundamentales, cuenten con una garantía de tutela judicial efectiva de esas prerrogativas más esenciales.

Empero, la Constitución Política determinó que el mecanismo de amparo fundamental reviste un carácter eminentemente accesorio, toda vez que la acción de tutela solo procede si el afectado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

#### 2.4. De la subsidiariedad de la acción de tutela

Respecto del principio de subsidiariedad la Corte Constitucional, en la sentencia C-132 de 2018 ha decantado:

4.1. Desde sus primeros pronunciamientos, refiriéndose al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Corte explicó:

“... la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones **de hecho** creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991).

Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.”<sup>1</sup> (Subraya la Sala)<sup>2</sup>.

4.2. Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

<sup>1</sup> Sentencia C-543 de 1992.

<sup>2</sup> En este mismo sentido dijo la Corte en la sentencia SU-712 de 2013: “La acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario diseñado para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política, ‘sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable’.

La naturaleza subsidiaria de la tutela pretende evitar que se soslayen los cauces ordinarios para la resolución de las controversias jurídicas, se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han utilizado oportunamente dichos medios, o sea una instancia adicional para reabrir debates concluidos.”

Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 sirvieron luego para que la Corte reiterara que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial **que resulten idóneos y eficaces** para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

4.3. La jurisprudencia unánime, pacífica y reiterada de la Corte ha precisado que en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, se presentan algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela.

La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que *“siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”*<sup>3</sup>.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado<sup>4</sup>.

4.4. En cuanto a la idoneidad del recurso ordinario, esta Corporación en la sentencia SU-961 de 1999 indicó que en cada caso, el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz, de no cumplirse con los mencionados presupuestos el operador judicial puede conceder el amparo de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

Igualmente, la sentencia T-230 de 2013 indicó que una de las formas para determinar que el mecanismo judicial ordinario no es idóneo, se presenta cuando éste no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión. En consecuencia, la aptitud del medio debe analizarse en cada caso concreto y en su estudio se considerarán: (i) las características del procedimiento; (ii) las circunstancias del peticionario; y (iii) el derecho fundamental involucrado.

4.5. En suma, la acción judicial ordinaria es considerada idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es eficaz cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. Así, la idoneidad del mecanismo judicial ordinario implica que éste brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su eficacia supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación.

En sede de tutela la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha sostenido:

1. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte ha señalado que *“permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos”*<sup>6</sup>. Es ese reconocimiento el que obliga a los asociados a incoar los recursos jurisdiccionales con los que cuentan para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos.

<sup>3</sup> Sentencia T-705 de 2012.

<sup>4</sup> Cfr., entre otras, sentencias T-441 de 1993, T-594 de 2006 y T-373 de 2015.

<sup>5</sup> Sentencia T-375 de 2018

<sup>6</sup> Sentencia T-603 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); Sentencia T-580 de 2006 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

**En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.** (Negrilla fuera de texto)

2. No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, esta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad<sup>7</sup>:

(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como **mecanismo definitivo**; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

3. En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto<sup>8</sup>. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

4. Ahora bien, **en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental**. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique:

**(i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo<sup>9</sup>.**

5. Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad de los mismos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la capacidad de restablecer **de forma efectiva e integral los derechos invocados**. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y reconocer que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

De este modo, cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen

<sup>7</sup> Sentencia T-662 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>8</sup> Sobre el particular, la Corte ha establecido que “el medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Además, debe ser un medio eficaz, esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho” (Sentencia T-040 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>9</sup> Sentencias: T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos<sup>10</sup>.

Ahora bien, en cuanto al perjuicio irremediable el máximo órgano Constitucional ha considerado:

(...)

“4.6. Respecto de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal, en la sentencia T-225 de 1993, señaló que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 86 superior, aquel se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.

4.7. Adicionalmente, en la sentencia T-808 de 2010, reiterada en la T-956 de 2014, la Corte estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.

En primer lugar, estableció que el daño debe ser **inminente**, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos esté consumado.

También indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. La Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser **impostergable** para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.<sup>11</sup>

Acorde con lo expuesto, es claro que una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia. Como excepción se establecieron dos reglas, primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela, con todo, será el juez de tutela debe evaluar y determinar si el mecanismo judicial al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz

De otro lado, para determinar el carácter de irremediable del perjuicio, es necesario que cumpla con lo elementos de i) **inminencia**, para lo cual se requiere que el actor acredite probatoriamente la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional, la ii) **gravedad** evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos y iii) **impostergabilidad** a efectos de garantizar la actuación eficaz de los particulares y la administración.

---

<sup>10</sup> Sentencias T-401 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); T-163 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); T-328 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-136 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), entre otras.

<sup>11</sup> Sentencia C-132 de 2018

### 3. CASO EN CONCRETO.

En el caso bajo consideración, se tiene que el tutelante pretende a través de esta acción obtener la protección de sus derechos constitucionales de petición, trabajo, mínimo vital y debido proceso, que considera vulnerados, aduciendo que la entidad accionada no le ha dado respuesta a una solicitud de convalidación de títulos elevada y a su vez, al recurso de reposición y apelación impetrado contra la Resolución núm. 013767 de 28 de julio de 2021, mediante la cual decidió negar la solicitud de convalidación del título de pregrado, y como consecuencia de lo anterior, solicita la contestación al recurso de forma y de fondo.

Con el fin de dilucidar la cuestión planteada, se hace necesario abordar lo probado tanto por el actor como por la accionada.

Con el escrito de tutela el accionante se limitó a allegar única y exclusivamente la cedula de ciudadanía y un escrito sin constancia de radicación con fecha del 27 de agosto de 2021 dirigido al Ministerio de Educación Nacional con destino al radicado 2021-EE-093048, en el que textualmente indica:

*“EDISON MANUEL RIAÑO BAUTISTA con Cedula de Ciudadanía 1023924947 en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en mi condición de Convalidante, acudo ante su despacho con el fin de presentar documentación adicional a mi Recursos de Reposición y Apelación con numero de radicado 2021-ER-263552 contra la Resolución 013767 28 JULIO DEL 2021, por medio de la cual esa sede ministerial resolvió negar la convalidación solicitada bajo el radicado indicado en la referencia.*

*Recuento fáctico*

*a) Mi título fue otorgado, el 22 de Julio de 2016, de la GENERAL MEDICINE otorgado por PEOPLES FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA.*

*b) Mediante solicitud No 2021-EE-093048 presentada ante el Ministerio de Educación Nacional, la solicitud de Convalidación de mi título de GENERAL MEDICINE otorgado por PEOPLES FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA.*

*c) La solicitud de Convalidación la cual me fue negada mediante la Resolución No. 013767 28 JULIO DEL 2021, proferida por la Dr. GERMAN ALIRIO CORDON GUAYAMBUCO, en su condición de Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior donde se realizó un recurso de reposición y apelación bajo el número de radicado 2021-ER-263552 .*

*d) Me permito anexar al proceso de recurso de reposición y apelación bajo número de radicado 2021-ER-263552 la siguiente documentación: . apostilles respectivas al certificado de practicas . traducción del certificado de prácticas y apostilles*

*Pruebas y Anexos.*

*i. Certificado de practicas con apostilla*

*ii. Traducción oficial del certificado de practicas y apostillas*

*Peticiones.*

*Con base en los fundamentos expresados en los párrafos que anteceden, solicito en forma comedida a la Dr*

*GERMAN ALIRIO CORDON GUAYAMBUCO, se sirva:*

*I. Adjuntar a mi proceso de recurso de reposición y apelación de mi pregrado de GENERAL MEDICINE otorgado por PEOPLES FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA. La documentación mencionada anteriormente”*

Del citado escrito es posible extraer que el actor adquirió un título de pregrado General Medicine otorgado por PEOPLES FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA.

Por medio de radicado No 2021-EE-093048 el actor solicitó al Ministerio de Educación la convalidación del título referido.

A través de la Resolución No. 013767 28 julio del 2021 se negó la convalidación del título por parte del Ministerio de Educación.

Frente a esta decisión manifiesta el actor que interpuso el recurso de reposición y apelación.

Por su parte la accionada con la contestación de la acción reconoce el trámite de convalidación y que de la misma por medio de la Resolución No. 013767 28 julio del 2021 se negó la convalidación, sin embargo, como hecho relevante manifiesta que el accionante simplemente interpuso recurso de reposición el cual se encuentra en etapa de decisión, no fueron allegadas con la contestación pruebas del trámite que allí de adelanta.

Debe en este punto el Despacho referirse al principio de la carga probatoria en la acción de tutela, el cual ha sido un aspecto muy relevante y con amplios pronunciamientos jurisprudenciales, en donde la Corte Constitucional ha referido que:

*“el principio de la carga de la prueba en materia de la acción de tutela implica, que aquel que instaura este mecanismo de defensa judicial por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones, sin perjuicio que la misma se invierta cuando existe un estado de indefensión o la imposibilidad fáctica o jurídica que probar los hechos que se alegan<sup>12</sup>.”*

En el presente caso, tanto para la procedencia de la acción como para el eximente de carga probatoria, no se encuentra demostrado en el material probatorio arrimado, cual puede ser el perjuicio irremediable que recae en el actor que permita la procedencia de la presente acción como mecanismo transitorio, pues analizado lo allegado el Despacho puede tener como cierto que el actor tiene un trámite de convalidación de título y que esa solicitud fue negada por medio de la Resolución

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, Radicación número 76001-23-31-000-2010-00723-01 (AC) de 13 de septiembre de 2010, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

No. 013767 28 julio del 2021, no obstante, no fue allegado este acto administrativo al expediente de tutela, siendo carga del actor, situación que imposibilita determinar situaciones de fondo de cara a estudiar el derecho fundamental al trabajo y debido proceso.

De igual manera, de lo allegado no encuentra el Despacho cual puede ser el estado de indefensión que posee el actor que le haya impedido allegar la documental del trámite de convalidación que adelanta ante el Ministerio de Educación Nacional, en esa medida, al no tener demostrado este elemento de indefensión el despacho considera que la carga probatoria era exclusiva del demandante.

Ahora bien, como no se tiene certeza del trámite, en gracia de discusión y como quiera que la parte actora manifiesta que frente a la Resolución No. 013767 28 julio del 2021 que negó la convalidación del título interpuso recurso de reposición y apelación el 9 de agosto de 2021 mediante radicado núm. 2021-ER-263551 y a la fecha han transcurrido más de tres meses y como no se encuentra demostrado la causación de un perjuicio irremediable que permita al Despacho hacer proceder la acción como mecanismo transitorio, entre otras cosas, por la deficiencia probatoria del actor, es claro que el presente asunto se debe ceñir a los postulados generales, en esa medida, debe recordar el Despacho la configuración del silencio administrativo, frente a esto el artículo 86 del CPACA, dispone:

**ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS.** Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, el actor esta facultado para acudir ante la jurisdicción en procura de debatir la legalidad del acto que niega la convalidación de su título en ejercicio de una acción o medio de control ordinario como lo constituye el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual dicho sea de paso cuenta con elementos o herramientas como las medidas cautelares las cuales procuran proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso.

Ahora bien, la Resolución 010687 de 2019, por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior en el exterior, estableció en su artículo 12:

**Artículo 12. Decisión.** 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.

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 de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad para 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.

Como vemos, el acto administrativo que decide sobre la convalidación de títulos es susceptible de los recursos de reposición y apelación.

En ese orden, en atención a que en el presente caso no se allegaron las pruebas que permitan tener certeza sobre el procedimiento adelantado en el caso del actor, pero como la accionada en la contestación afirma que el tutelante solo interpuso el recurso de reposición contra la Resolución 010687 de 2019, deberá el actor tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 76 del CPACA respecto de la obligatoriedad del recurso de apelación si su pretensión es acudir a la jurisdicción.

Finalmente, en punto del derecho de petición, de la única prueba allegada por el actor se desprende que esta hace parte de un procedimiento reglado correspondiente a la convalidación de títulos y el escrito allegado no puede constituir un derecho de petición máxime cuando lo que se pretende con este es allegar documental adicional al procedimiento de convalidación propiamente dicho. En ese orden, no se puede considerar vulnerado el derecho de petición alegado por el actor.

De colofón, este Estrado Judicial considera que la acción de tutela de la referencia no puede abrirse paso como mecanismo de defensa judicial principal, pues ello desconocería el carácter residual, urgente y subsidiario de tan importante herramienta constitucional de protección de derechos fundamentales, máxime cuando la parte actora falta a su deber probatorio allegando lo necesario para efectuar un estudio acorde con los derechos que alega vulnerados y cuando no se demuestra la causación de un perjuicio irremediable, pues no es suficiente simplemente, como lo hace el actor, manifestar que la mora en la convalidación de su título profesional le ha impedido desarrollarse laboral y profesionalmente, esta afirmación por sí sola no se muestra suficiente, más aún, cuando de conformidad con la posición del a Corte Constitucional al respecto, es menester demostrar la ocurrencia del perjuicio irremediable para dar viabilidad a la tutela como mecanismo transitorio, situación que en el presente caso no ocurrió.

En este punto, vale aclarar que la premisa de la cual parte la propuesta de procedencia de la demanda resulta ciertamente anacrónica, comoquiera que si se aceptara que, por cuenta del trámite y duración de los procesos ordinarios, todas las personas que considerasen fueron lesionadas en sus derechos subjetivos por cuenta de la expedición de actos administrativos no cuentan con un mecanismo de defensa judicial eficaz, la existencia de la acción contencioso administrativa en la modalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no tendría sentido alguno, pues al establecerse como cierto que la administración de justicia a través de ese mecanismo es inoportuna o ineficaz, ciertamente se estaría aceptando la sustitución de los mecanismos ordinarios y el advenimiento de la acción de tutela como medio principal de restablecimiento de los derechos presuntamente conculcados por la Administración a través de actos administrativos.

Tal idea no resulta de recibo para el Despacho, dado que ni el Constituyente ni el Legislador lo han considerado así: la acción de tutela sigue exhibiendo un carácter eminentemente supletorio y subsidiario, pues, se reitera, “[L]a **protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela**”<sup>13</sup>, como quiera que si la misma Constitución “les impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2°), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental”<sup>14</sup>.

Así las cosas, como producto del análisis efectuado, ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y la ausencia de un perjuicio irremediable que pueda ser causado al actor, es dable concluir que la presente acción de tutela es improcedente, toda vez que no cumple con el requisito de subsidiariedad.

#### 4. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda - Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO.- DECLARAR** improcedente la presente acción de tutela, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-150 de 31 de marzo de 2016, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>14</sup> Ibídem.

**TERCERO.-** De no ser impugnada esta decisión, **REMÍTASE** la actuación a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[Firma electrónica en seguida]

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

JGV

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Sala 025 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá 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: **219a0ee90e4e505cfff832baf80db8cfe1a4f1c9455eab9d41f595c671a444c0**  
Documento generado en 29/11/2021 04:28:46 PM

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