

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

---

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

**Clase de proceso** : **Acción de Tutela**  
**Expediente No.** : **11001334204720200011400**  
**Accionante** : **CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA**  
: **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-  
SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA  
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.**  
**Asunto** : **DERECHO DE PETICIÓN**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

**SENTENCIA**

**1.- ANTECEDENTES**

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA** actuando en nombre propio, contra el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, por presunta vulneración a su derecho fundamental de petición.

## 1.1. HECHOS

- El día 8 de mayo del año 2019, el actor obtuvo el título de Especialista en Otorrinolaringología en Argentina, el cual corresponde a un título de educación superior, por el Ministerio de Salud, Argentina.
- Mediante Resolución No. 0004652 expedida por el Ministerio de Educación Nacional el 20 de marzo de 2020, se deniega la solicitud de convalidación requerida por el tutelante.
- En atención a lo anterior, el día 15 de abril de 2020 el actor procede a radicar en la página web de la entidad bajo el número 2020-ER-091168 recurso de reposición y en subsidio de apelación, quien contaba con el término de 15 días para resolver, venciendo el plazo referido el pasado 15 de junio de 2020, sin respuesta parte del Ministerio de Educación Nacional.
- Al momento de la radicación de la presente acción constitucional, el Ministerio de Educación Nacional, no había dado una respuesta de fondo a la solicitud del accionante.

## 1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

El accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 17 de junio de 2020, que se notificó al **Ministerio de Educación Nacional y a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela.

## III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante informe presentado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la

entidad el día 19 de junio de 2020, se analiza la legitimación en la causa de la acción, el derecho reclamado, establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y su norma regulatoria ley 1755 de 2015.

En cuanto a las consideraciones generales relativas al proceso de convalidación, este debe adelantarse a través de la página web del Ministerio de educación por medio de plataforma VUMEN, iniciando con la decisión positiva o negativa de viabilidad de convalidación según Resolución 20797 de 2017 artículo 8º, con término de 30 días a partir de la recepción de los documentos.

Posteriormente, se cuentan con 30 días más contados a partir del concepto favorable para consignar la tarifa indicada en la ley 635 de 2000.

A partir del pago anterior, la entidad accionada cuenta con 2 meses para expedir resolución de convalidación de título expedidos por entidades certificadas con alta calidad, y 4 meses para los demás casos, contando el interesado con 10 días para interponer los recursos correspondientes.

La Sala del área de la salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES, es la entidad que cumple con el requisito de evaluación que ordena la Resolución 20797 de 2017 rindiendo concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante.

En cuanto a la mora de la entidad para resolver el recurso interpuesto por el actor, se trae a colación la posición tomada por la Corte Constitucional que aduce en el año 1999 lo siguiente: *(i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento y; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la tardanza*

Bajo la posición anterior, la entidad accionada indica que para determinar si la mora administrativa es justificada resulta necesario establecer si el funcionario ha obrado con diligencia y cumplido a cabalidad la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales, *“de modo tal que la demora en decidir sea para él resultado de un*

*estado de cosas singularizado y probado que se constituya en motivo insuperable de abstención"*

Frente a los postulados jurisprudenciales anteriores, el Ministerio argumenta haber adoptado medidas para agilizar y simplificar el trámite de convalidación de títulos de educación superior como la implementación de mejoras en la herramienta tecnológica que permite la realización del proceso 100% virtual, la ampliación en el número de colaboradores vinculados al Grupo de Convalidaciones.

No obstante, la entidad considera que el retardo resulta justificado en razón los fenómenos relativos a la Migración e internacionalización de la oferta educativa causando un aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos presentados en los últimos años, circunstancia que a pesar del rediseño del trámite en el año 2017, hasta el momento constituye un hecho insuperable para la entidad.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, ha vulnerado el derecho fundamental de petición del señor **CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA**, al no resolver de fondo el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto el 15 de abril de 2020 radicado 2020-ER-091168, contra la Resolución 0004652 del 20 de marzo de 2020, que niega la convalidación de título.

##### 4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe al derecho deprecado.

##### 4.3. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, se estipuló en una forma efectiva, eficiente y oportuna de

protección a los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite su defensa inmediata.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la CP lo consagró en los siguientes términos:

***“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.***

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

***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.***

*En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues

de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

#### 4.4. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la procedencia de la acción de tutela solamente cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado<sup>1</sup>:

“(…)

*3.1.2. Con fundamento en las anteriores normas la Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho<sup>2</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable<sup>3</sup> o (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados<sup>4</sup>. Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar:*

*“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aún existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela<sup>5</sup>. En este caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela se conceda en forma transitoria, hasta tanto la jurisdicción competente resuelve el litigio en forma definitiva.”*

(…)

---

<sup>1</sup> Ver la Sentencia T-956 de 2011.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006 y T-954 de 2010, entre otras.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-225 de 1993, T-1670 de 2000, SU-544 de 2001, T-827 y SU-1070 de 2003, C-1225 y T-698 de 2004, entre muchas otras.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-544 de 2001, T-1268 de 2005, T-989 de 2008 y T-955 de 2010, entre otras.

<sup>5</sup> Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786 de 2008 expresó: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (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”. Así mismo, sobre las características que debe reunir el perjuicio irremediable, pueden consultarse las Sentencias T-225 de 1993, SU-544 de 2001, T-1316 de 2001, T-983 de 2001, entre otras.

3.1.4. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”<sup>6</sup>. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia T-225 de 1993, la Corte señaló los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable, a saber:

“ A)... **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. (...)

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. (...)

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 inconvenientes.

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. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...)”

Conforme a lo citado en relación con 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 se torna indispensable la protección inmediata e impostergable por parte del Estado, ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

3.1.5. Debe destacarse, finalmente, que “(...) la mera afirmación de que se está sufriendo un perjuicio irremediable o de que el medio judicial ordinario es ineficaz, no basta para declarar la procedencia de la acción de tutela pues el accionante debe, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia del medio ordinario de defensa”<sup>7</sup>.

Respecto a la procedencia de la acción de tutela para el procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, la Corte Constitucional ha señalado que la demostración de la ocurrencia de un perjuicio irreparable es un requisito que no puede obviarse para su prosperidad, así, en un caso similar al que

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2006.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2011.

se estudia en esta ocasión, señaló la improcedencia de la acción de tutela por la falta de su acreditación, señalando que por tratarse de un acto administrativo de contenido particular y concreto lo procedente es su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que ejerza su control de legalidad, así lo señaló<sup>8</sup>:

“(…)

*7.1.1. En este caso, como ya se anotó, la accionante Patricia Duque Cajamarca pide que se tutelen en su favor los derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y “buena fe”, que considera vulnerados por el MEN, en cuanto, por medio de las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año, le negó ilegalmente la convalidación del título de Doctor en Ciencias Pedagógicas otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, el 30 de octubre de 2007, y que, como consecuencia, se le ordene a la entidad accionada que convalide el título mencionado como equivalente al de Doctor en Educación que expiden las instituciones de educación colombianas.*

*De acuerdo con estas pretensiones y los hechos que narra la actora, es evidente que ésta deriva la violación de sus derechos fundamentales de actos administrativos de carácter particular y concreto, que corresponden específicamente a las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año.*

*7.1.2. Teniendo en cuenta su naturaleza y lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la señora Patricia Duque Cajamarca puede solicitar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que declare la nulidad de las resoluciones precitadas, ya que, según el artículo 136-1 del mismo código, dicha acción puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. Es más, al tenor del artículo 152, numeral 2, ibídem, también puede pedir la suspensión provisional de tales actos, con base en la manifiesta infracción de las disposiciones que invoque. Se aclara que la acción de simple nulidad la puede ejercer en forma alternativa, en virtud de que no hizo uso en oportunidad legal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

**Esto quiere decir que la accionante dispone de otro medio de defensa judicial y que, en principio, no procede la acción de tutela, salvo que se alegue y acredite la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio y, excepcionalmente, como mecanismo definitivo, si, según las circunstancias del caso, existe una vía de hecho, en concurrencia con el perjuicio irremediable<sup>9</sup>. Circunstancias éstas que es necesario entrar a analizar.**

*7.1.3. Sobre el particular, la Sala constata que la señora Patricia Duque Cajamarca no plantea en la demanda de tutela, ni demuestra en desarrollo del proceso, que los actos administrativos cuestionados le estén causando un perjuicio irremediable. Más bien ella relata que desempeña en los campos académicos y científicos varias funciones, como Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca<sup>10</sup>, sin que se aprecie que la falta de convalidación del título de Doctora en Ciencias Pedagógicas, otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, haya sido un obstáculo para desempeñar dichas funciones. Solamente en la impugnación de la sentencia de primera instancia alega que la no convalidación del título la está privando de la*

---

<sup>8</sup> Ve Sentencia T-956 de 2011.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-470 y T-571 de 2002; T-811 y T-418 de 2003; T-806 de 2004 y T-912 de 2006, entre otras.

<sup>10</sup> Fl. 3, cuaderno de tutela número 1.

**posibilidad de un aumento salarial, pero no demuestra de qué manera dicha circunstancia afecta su mínimo vital o el de su núcleo familiar<sup>11</sup>.**

(...)

7.1.4. En conclusión, la acción de tutela no es procedente en el caso de la señora Patricia Duque Cajamarca, como mecanismo principal, ni como mecanismo transitorio, razón por la cual la Sala se abstiene de realizar el análisis de fondo.

(...)." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

#### 4.5. El derecho de petición

El **art. 23 de la Constitución Política** consagra el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, por lo tanto, es un derecho fundamental del cual procede la acción de tutela.

La **ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA, y en su artículo 13 indica que toda actuación de una persona ante autoridad indica el ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Las personas pueden pasar varias solicitudes como son:

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.
- Requerir información.
- Consultar.
- Examinar y requerir copias de documentos.
- Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Otro punto importante que contempla dicha ley es que el término para resolver el derecho de petición es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud. Ahora bien cuando lo que se solicita son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias

---

<sup>11</sup> Fls. 171 a 173, cuaderno de tutela número 1.

se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleve consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción. El artículo 20 de la ley 1755 prevé sobre la atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado, para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales.

#### **4.5.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

La Honorable Corte Constitucional ha expresado en múltiples oportunidades que gracias al ejercicio del derecho de petición los ciudadanos pueden ejercer otros derechos fundamentales, como son el derecho a la información, la libertad de expresión, la participación política, entre otros.

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*<sup>12</sup>.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

El ejercicio del derecho de petición, al ostentar un rango fundamental, habilita en el supuesto de su vulneración, la procedibilidad de la acción de tutela, pues como

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

se dejó advertido éste es un mecanismo especial de rango superior previsto precisamente, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando se encuentran amenazados o han sido conculcados por una autoridad pública o por los particulares.

#### **4.6 De la convalidación de títulos**

El Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 21707 de 2014 determinó el procedimiento que debía observarse para lograr la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, precisando en su artículo 3º el término dispuesto para atender la solicitud de convalidación, siendo éste de dos (2) meses en los casos en que i) *la institución que otorgó el título y el programa académico cursado se encuentre acreditado y ii) cuando el título que se somete a convalidación, corresponde a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o por el ICFES.*

Para los eventos que no encuadren dentro de los anteriores criterios, no exista certeza de los estudios académicos que se están convalidando o su denominación o no cuando se trate de la convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios, dicho trámite deberá resolverse en tres (3) meses.

La anterior normativa fue derogada por la **Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015**<sup>13</sup>, que en materia de convalidación dispuso:

*“Artículo 3. Convalidación de títulos oficiales de pregrado y posgrado. Sin perjuicio de lo dispuesto más adelante respecto de los programas del área de la salud y de pregrado en derecho, contaduría y educación, para efectos del trámite de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado, se deberá realizar una evaluación legal de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios le es aplicable:*

*1. Programa o institución acreditada, o su equivalente en el país de procedencia. Se encuentra dentro de este criterio cuando el título que se solicita convalidar cuenta con alguna de las dos siguientes condiciones:*

*a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.*

---

<sup>13</sup> “Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución 21707 de 2014”.

*b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen. Para la aplicación del criterio de convalidación por acreditación, la fecha de obtención del título debe estar comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación del programa o de la institución que otorgó el título que se pretende convalidar. Si la solicitud presentada por el interesado se encasilla dentro de este primer criterio, se procederá a convalidar el título.*

*El trámite de convalidación se adelantará en un término **no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.***

*(...)”*

Posteriormente y en consideración a los múltiples factores asociados a la migración, con un aumento significativo en los trámites de convalidación en los últimos años, se modificó el modelo en que se fundamentaba el trámite anterior incluyendo una herramienta en línea para acceso a nivel mundial denominada VUMEN, mediante la cual se enmarca el proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de calidad de los países de donde provengan los títulos académicos, adicionalmente en los programas en el área de salud en atención al riesgo social que implica su práctica, se deberá mantener para estos la equivalencia en la formación adquirida en el exterior con los programas ofrecidos en Colombia, cambios introducidos mediante la Resolución N° 20797 de 09 de octubre de 2017 que derogó la Resolución N° 06950 del 15 de mayo de 2015.

Por tanto, las peticiones elevadas a partir del 09 de octubre de 2017 deberán atender los presupuestos anotados en el numeral 8°, capítulo III proceso de convalidación, en donde se indica cómo se debe ejecutar el cargue de documentos, los presupuestos jurídicos de verificación, tales como, existencia y autorización de la institución, existencia de programa académico semejante en Colombia, verificación de la oferta educativa nacional en el sistema de información de calidad de la educación superior y reconocimiento oficial del título como formación de educación superior.

Así mismo, en dicha resolución se indican los términos para resolver las solicitudes interpuestas por los usuarios en cada etapa del proceso de convalidación.

Ahora bien, ya que el trámite de convalidación de títulos es un procedimiento que hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad, Colombia a través del Plan Nacional de Desarrollo ley 1753 de 2015 y ley 1955 de 2019, efectuó la distinción entre títulos de educación superior extranjeros que provienen de programas e

instituciones acreditadas y aquellos que no ostentan dicha acreditación, igualmente en atención a las observaciones ciudadanas con miras al mejoramiento en el trámite de convalidaciones se expidió la Resolución N° 010687 de 09 de octubre de 2019 adoptando la estrategia de “Estado Simple, Colombia Ágil<sup>14</sup>” en respuesta a la migración masiva de venezolanos, para así facilitar a dichos estudiantes la convalidación de estudios de todos los niveles educativos sin costos académicos de conformidad con la ley 1448 de 2011 artículo 51<sup>15</sup>.

Así las cosas, a partir del 16 de octubre de 2019 se plantea un nuevo modelo para convalidar títulos obtenidos en el extranjero. Esta nueva reglamentación contiene los siguientes requisitos principales:

- *Para hacer el proceso es necesario el documento de identidad, diploma y certificados de asignaturas cursadas (notas) apostillados.*
- *Para iniciar el proceso es necesario ingresar a la plataforma [www.mineduccion.gov.co/portal/convalidaciones](http://www.mineduccion.gov.co/portal/convalidaciones) (es posible ingresar desde cualquier parte del mundo) y luego acceder a la opción 'Educación Superior'. Este sistema en línea incluye la fase de pagos (se amplían los medios de pago, que incluyen tarjetas crédito y débito) y se permite el seguimiento por parte del ciudadano al trámite para conocer el estado del proceso. Adicionalmente se incluye el código QR en la resolución de convalidación con el objetivo de verificar la autenticidad.*
- *Los criterios aplicables para la convalidación de títulos obtenidos en el exterior son:*
- *Criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad: este proceso se hará hasta en 60 días calendario.*

---

<sup>14</sup> Estrategia que busca eliminar trámites, barreras y trabas que dificultan la relación de los ciudadanos con las instituciones.

<sup>15</sup> ARTÍCULO 51. MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.

- Criterio de precedente administrativo (nuevas condiciones para su aplicación): la implementación de este proceso se hará en 120 días calendario. Este proceso que permite, a partir del estudio de tres casos similares en un marco no mayor a cuatro años, definir un referente para decidir los casos posteriores.
- Criterio de evaluación académica en sala: este proceso se hará en 180 días calendario

El costo del proceso de convalidación de títulos se fundamenta en la Ley 635 de 2000 y la resolución número 2590 del 13 de marzo de 2012.

El nuevo modelo establece el no cobro por el trámite a las personas en condición de víctimas en Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Las personas que deseen convalidar un título médico obtenido en otros países deberán:

- Diligenciar el formulario de solicitud en línea que se presenta en la nueva plataforma y adjuntar la documentación que el sistema le indicará, correspondiente a: documento de identidad; diploma de título apostillado (traducido si está en idioma diferente al castellano al igual que el certificado de firmas apostillado); y certificado del programa académico.
- Para títulos de pregrado se requieren documentos específicos como el certificado de prácticas. En el caso de especialidades médicas, quirúrgicas y odontológicas es necesario contar con el récord de procedimientos y certificado de actividades académicas y asistenciales.

#### **4.7. HECHOS PROBADOS**

Se encuentra demostrado en el proceso con el medio de prueba documental aportado al plenario, lo siguiente:

- Anexo 1, documento virtual expedido a través de la página Web del

Ministerio de Educación en el que se hace constar el número y fecha de la interposición del recurso de reposición y en subsidio apelación bajo el radicado 2020-ER-091168 del 15 de abril de 2020.

- Cédula de ciudadanía del actor.

#### 4.8. CASO CONCRETO

El señor **CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA** considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición, por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** al no desatar el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto ante el Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Calidad de la Educación Superior, el 15 de abril de 2020, radicado 2020-ER-091168, contra la Resolución No. 0004652 del 20 de marzo de 2020 que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título de posgrado como especialista en Otorrinolaringología, recibido en Argentina.

La instancia judicial advierte que de acuerdo al material probatorio incorporado a las presentes diligencias se encuentra acreditada la vulneración de los derechos fundamentales reclamados, toda vez que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Dirección de Calidad de la Educación Superior, ha inobservado la obligación que le asiste<sup>16</sup> frente al ciudadano de absolver de forma clara y de fondo el recurso de reposición y en subsidio apelación dentro de un término razonable<sup>17</sup> **sin justificación alguna**, ya que si bien se afirma que el fenómeno de la Migración e internacionalización de la oferta educativa ha causando un aumento exponencial

---

<sup>16</sup> Ver sentencia C-007-2017 “Respecto a los recursos los artículos 13 y 15 de la Ley 1755 de 2015 establecen que éstos son una forma del derecho de petición ya que **“toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo”**. Entonces, la Corte verifica que, en efecto, se cumple con el primero de los criterios que la jurisprudencia ha señalado en relación con la reserva de ley estatutaria, que se trate de derechos y deberes de carácter fundamental”.

En otro apartado normativo de la misma sentencia se puntualiza respecto de los recursos que pueden ser ejercidos ante la administración, lo siguiente:

*“que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues, 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>17</sup> Sentencia T-1018/17, “...Inequívocamente se aprecia la voluntad del legislador para que los recursos administrativos, los **cuales son una modalidad del derecho de petición**, según se verá a continuación, sean resueltos de manera pronta y oportuna, todo con el fin de que concluya la actuación administrativa, se defina la situación jurídica de la persona o personas involucradas en el trámite, y por ende, se satisfaga el derecho fundamental de petición...”

en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos presentadas en los últimos años, circunstancia que constituye un hecho insuperable para la entidad a pesar de las medidas adoptadas desde el 2017, no se aporta prueba sigüiera sumaria que permita acreditar la situación en la que se encuentra la entidad, es decir, cantidad requerimientos a resolver o en trámite por la entidad, tampoco en el informe presentado se indica al Despacho del turno asignado a la reclamación del señor Carlos Alberto Marín García, en atención a las agendas de trabajo organizadas de conformidad al volumen de trabajo recibido.

Es así, como la garantía y responsabilidad especial frente al derecho de petición radica en cabeza de la administración, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial, por tanto, la obligación de la entidad estatal cesa con la resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano y además es necesario que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto, en este caso el trámite administrativo de convalidación para el título de especialista en otorrinolaringología.

En consideración a lo expuesto, esta Agencia Judicial considera que la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales de petición del señor CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA, en consecuencia, éste Despacho ordenará a la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, para que en el término **de diez (10) siguientes a la notificación de la presente providencia**, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto el 15 de abril de 2020, radicado 2020-ER-091168, contra la Resolución No. 0004652 del 20 de marzo de 2020 que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título de posgrado como especialista en Otorrinolaringología, recibido en Argentina.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo 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** la tutela por la vulneración al derecho fundamental de petición presentada por el señor **CARLOS ALBERTO MARÍN GARCÍA** identificado con

cédula de ciudadanía No. 4.565.434, contra la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, que dentro de un término no mayor a **diez (10) días** siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto el 15 de abril de 2020, radicado 2020-ER-091168, contra la Resolución No. 0004652 del 20 de marzo de 2020 que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título de posgrado como especialista en Otorrinolaringología, recibido en Argentina.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** a la entidad accionada, al accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA  
Juez