



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**-Sala Quinta de Revisión-**

**SENTENCIA T-356 DE 2023**

**Referencia:** Expediente T-8.977.661

**Asunto:** Acción de tutela interpuesta por la señora AVR B, en representación de NAUR, contra el Colegio Tibabuyes Universal y Migración Colombia

**Magistrado ponente:**  
**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado 14 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad (Sala Penal), en los que se estudió la presunta vulneración de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la educación de NAUR (CP arts. 13, 29 y 45), por parte de Migración Colombia y el Colegio Tibabuyes Universal de Bogotá.

#### **I. ANTECEDENTES**

En atención a que en el proceso de la referencia se encuentran involucrados derechos fundamentales de una niña y que, por ende, se puede ocasionar un daño a su intimidad, se registrarán dos versiones de esta sentencia, una con los nombres reales que la Secretaría General de la Corte remitirá a las partes y autoridades involucradas, y otra con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta corporación para la difusión de información pública. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el Reglamento de la Corte Constitucional y la Circular Interna No. 10 de 2022.

## A. HECHOS RELEVANTES<sup>1</sup>

1. El 23 de noviembre de 2018, debido a la crisis humanitaria que atraviesa su país, la ciudadana venezolana AVRB se trasladó a Colombia con sus hijos. En 2020, solicitó el reconocimiento de la condición de refugiada e incluyó como beneficiarios a sus dos hijos (NAUR y NGPR). En octubre de ese año, les fue otorgado el salvoconducto de permanencia SC-2 y, con posterioridad, ella y su hijo Neudis Gabriel accedieron al Permiso por Protección Temporal (PPT)<sup>2</sup>.
2. En 2021<sup>3</sup>, la accionante solicitó a las directivas del Colegio Tibabuyes Universal de Bogotá que le permitieran a su hija (NAUR), graduarse con el salvoconducto SC-2, por cuanto su PPT estaba en trámite.
3. Con el fin de obtener este último documento de forma prioritaria, el 2 de noviembre de 2021 la tutelante radicó una petición ante Migración Colombia. El día 9 del mes y año en cita, la entidad le comunicó que emitiría una decisión dentro de los 90 días siguientes a la formalización de la solicitud del permiso<sup>4</sup>.
4. El 11 de noviembre de 2021, Migración Colombia le envió una nueva comunicación en la que señaló que haría la priorización correspondiente según las normas aplicables<sup>5</sup>. Con posterioridad, la accionante presentó una nueva solicitud de priorización en la plataforma *123 X MI* dispuesta por Migración Colombia<sup>6</sup>, respecto de la cual la entidad le indicó que el PPT de su hija ya estaba impreso<sup>7</sup>. Sin embargo, al consultar el estado del trámite en la página Web, el sistema le informó que aún no estaba aprobado.
5. Por esta razón, radicó una nueva petición de priorización ante Migración Colombia<sup>8</sup>, obteniendo como respuesta de la entidad que no se advertía un registro biométrico asociado a la solicitud<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Archivo "*ExpedienteUnificado11001310901420220015701.pdf*", folios 2 a 5. En adelante, se entenderá que toda la información del expediente pertenece al archivo referido, salvo que se indique expresamente lo contrario.

<sup>2</sup> Folios 18 y 19.

<sup>3</sup> Sin precisar fecha.

<sup>4</sup> Folio 21.

<sup>5</sup> Folios 22 y 23.

<sup>6</sup> Sin precisar la fecha.

<sup>7</sup> Folio 25. La respuesta no contiene fecha.

<sup>8</sup> Folios 22 y 23.

<sup>9</sup> Folio 26. La respuesta no contiene fecha.

6. En consecuencia, la accionante se dirigió a un punto habilitado para realizar dicho registro. Sin embargo, los funcionarios le indicaron que el PPT ya se encontraba aprobado y que la duplicidad podría generar el rechazo del documento.

7. Conforme con lo anterior, la tutelante advierte que no ha obtenido una respuesta clara a sus peticiones por parte de Migración Colombia y que ello le ha impedido a su hija acceder al PPT. Por su parte, y como consecuencia de lo anterior, el Colegio Tibabuyes Universal se negó a expedir el acta de grado y el diploma de bachiller, al considerar que se requiere de un documento válido de identificación en Colombia, como lo es, precisamente, el PPT.

8. En virtud de lo expuesto, el 24 de junio de 2022, la señora AVRIB interpuso acción de tutela en protección de los derechos a la educación, al debido proceso y a la igualdad de su hija. Por ende, pidió que se ordenara (i) a Migración Colombia expedir y entregar el PPT; y (ii) al Colegio Tibabuyes Universal proferir su diploma y acta de grado.

9. En cuanto a esta última solicitud, a juicio de la tutelante, la actuación del colegio desconoce la Resolución No. 0298 de 2020 proferida por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), según la cual los menores de edad en situación migratoria irregular pueden graduarse en igualdad de condiciones respecto de los nacionales colombianos.

## **B. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

10. En auto del 28 de junio de 2022, el Juzgado 14 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. admitió la acción de tutela y corrió traslado a las entidades demandadas para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción<sup>10</sup>.

### Respuesta del Colegio Tibabuyes Universal<sup>11</sup>

11. En escrito del 29 de junio de 2022, el Colegio argumentó que su negativa a expedir el diploma y el acta de grado se fundamentó en el cumplimiento de la normativa en materia de educación. En concreto, se refirió al artículo 2.3.3.1.3.3 del Decreto 1075 de 2015, a la Ley 115 de 1994 y a la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por el Ministerio de Educación y Migración Colombia. De igual forma, citó un concepto de 2021 de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación del Distrito<sup>12</sup>, conforme con el cual no se puede expedir diplomas y actas de grado a los estudiantes extranjeros que no cuenten con un documento de identificación válido en Colombia. En este sentido, el demandado explicó que proferirá el título de bachiller de la menor de edad, una vez regularice su situación migratoria y cuente con el PPT.

### Respuesta de Migración Colombia<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Folio 31.

<sup>11</sup> Folios 38 a 40.

<sup>12</sup> Radicado I-2021-33186.

<sup>13</sup> Folios 65 a 69.

12. En comunicación del 29 de junio de 2022, Migración Colombia solicitó la desvinculación del trámite de tutela, al señalar que NAUR registra un PPT con estado “*aprobado*” y pendiente de impresión, por lo que no existe vulneración alguna de sus derechos fundamentales.

#### Intervención de la Secretaría de Educación del Distrito<sup>14</sup>

13. En escrito del 1° de julio de 2022, la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación del Distrito solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela. Al respecto, explicó que el Colegio Tibabuyes carece de personería jurídica y, por ende, de capacidad para comparecer a un proceso judicial de forma directa, por lo que a la citada entidad le corresponde ejercer su representación. En cuanto a la controversia, resaltó que la menor de edad accedió a la educación en una institución del Distrito y que se le informó de forma reiterada que debía allegar un documento válido de identificación, con el fin de facilitar la expedición del diploma y el acta de grado, circunstancia por la cual, y dada la advertencia realizada, no puede considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales.

#### Intervención de la Clínica Jurídica sobre Protección Internacional y Migraciones de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC)

14. En escrito del 21 de julio de 2023, y en calidad de *amicus curiae*, la Clínica Jurídica sobre Protección Internacional y Migraciones de la UCC pidió a la Corte conceder el amparo. A su juicio, según la Resolución No. 0298 de 2020 expedida por el ICFES, no existe impedimento alguno para que los menores venezolanos accedan al diploma y al acta de grado de bachiller con el DNI de su país. A ello agregó que tampoco se advierte una prohibición para la expedición de estos documentos con el salvoconducto de permanencia SC-2. Por tal motivo, solicitó una sentencia con efectos *inter comunis* que favorezca a todos los titulares del salvoconducto referido, que se encuentran en las mismas circunstancias que la menor NAUR.

15. Por otra parte, la clínica señaló que negar la expedición del diploma y del acta de grado limita el derecho a la educación de NAUR en su faceta de acceso y permanencia, toda vez que le impide ingresar a formación técnica, tecnológica o superior. A su vez, ello dificulta el desarrollo de su proyecto de vida y el acceso a oportunidades de trabajo.

### **C. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN**

#### Primera instancia: Juzgado 14 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá<sup>15</sup>

16. En sentencia del 12 de julio de 2022, el Juzgado 14 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá concedió el amparo. Por un lado, sostuvo

---

<sup>14</sup> Folios 76 a 80.

<sup>15</sup> Folios 144 a 152.

que las actuaciones del colegio no fueron contrarias a la Constitución, ya que se fundamentaron en la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por Migración Colombia y el Ministerio de Educación. Incluso, en abril de 2021, la institución advirtió a los padres de estudiantes extranjeros sobre la obligación que les asiste de regularizar la situación migratoria de sus hijos. En virtud de lo anterior, dispuso la desvinculación de la institución educativa.

17. Y, por el otro, señaló que la omisión en la entrega del PPT por parte de Migración Colombia constituye una vulneración a los derechos fundamentales de la menor de edad, ya que no se advierten trámites pendientes a cargo de la parte actora. En consecuencia, ordenó a la entidad definir la entrega del permiso a favor de NAUR.

#### Impugnación presentada por la señora AVR B<sup>16</sup>

18. En escrito del 18 de julio de 2022, la accionante impugnó la sentencia de primera instancia. A su juicio, el despacho ignoró que la vulneración del derecho a la educación de su hija también es atribuible al Colegio Tibabuyes Universal. En concreto, explicó que la institución desconoció la Resolución No. 0298 de 2020 expedida por el ICFES, según la cual los menores en situación migratoria irregular pueden acceder al acta de grado y al título de bachiller con el DNI venezolano, sin perjuicio de la actualización posterior de estos documentos, cuando se posea un documento válido de identificación en Colombia.

19. Por lo demás, la tutelante destacó que la demora en la expedición del PPT obedece exclusivamente a la actuación de Migración Colombia, ya que presentó tres peticiones y una solicitud mediante el aplicativo *123 X MI*, con el fin de que se priorizara el trámite. En virtud de lo anterior, insistió en que debía ordenársele al Colegio Tibabuyes Universal expedir el diploma y el acta de grado de su hija.

#### Requerimiento del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá

20. En auto del 5 de agosto de 2022<sup>17</sup>, el Tribunal Superior de Bogotá requirió a Migración Colombia y al Colegio Tibabuyes Universal para que se pronunciaran sobre el escrito de impugnación e informaran, respectivamente, si ya habían expedido el PPT y el diploma y acta de grado. En escrito del día 8 del mes y año en cita<sup>18</sup>, Migración Colombia informó que el PPT de la menor estaba aprobado e impreso, pero aún no había sido entregado. Por su parte, el Colegio en mención guardó silencio.

#### Segunda instancia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>19</sup>

21. En sentencia del 12 de agosto de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia. Al respecto, advirtió que no existía justificación alguna para la demora en la entrega del PPT por parte

---

<sup>16</sup> Folios 155 a 159.

<sup>17</sup> Folio 165.

<sup>18</sup> Folio 170.

<sup>19</sup> Folios 173 a 183.

de Migración Colombia, más aún cuando ya estaba impreso, por lo que se mantenía la orden de definir su entrega a favor de NAUR.

22. Por su parte, en cuanto a la actuación del Colegio Tibabuyes Universal consideró que se ajustaba a derecho, toda vez que la exigencia del PPT obedeció al cumplimiento de las directrices impartidas por la Secretaría de Educación del Distrito para la expedición de diplomas y actas de grado. De ahí que, a su juicio, una vez Migración Colombia entregara el PPT a la menor, ésta podría acceder a los documentos referidos.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

23. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en virtud del auto del 23 de mayo de 2023 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno.

24. Cabe resaltar que en el expediente de la referencia se presentó una insistencia por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en la que indicó que se trata de un asunto novedoso, toda vez que esta corporación no ha emitido un pronunciamiento relacionado con los obstáculos a los que se enfrentan los menores migrantes para acceder al grado de bachiller<sup>20</sup>.

25. Con miras a resolver el presente asunto, la Sala seguirá el siguiente esquema: (i) abordará el examen de procedibilidad de la acción y, en caso de que se supere esta etapa, (ii) se procederá con el planteamiento del problema jurídico y asumirá la revisión sustancial de los derechos invocados por la accionante.

### B. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

26. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos, con el fin de establecer su procedencia. En el caso concreto, la Sala debe verificar que se observen las exigencias de (a) legitimación en la causa (*tanto por activa como por pasiva*); (b) inmediatez y (c) subsidiariedad.

27. **Legitimación por activa.** El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona (*natural o jurídica*) para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la Constitución y la ley.

---

<sup>20</sup> Sobre el particular, el Acuerdo 02 de 2015 dispone que: “**Artículo 57. Insistencia.** (...) Los textos de todas las insistencias serán publicados en la página Web de la Corte Constitucional, una vez recibidas por la Secretaría General. En caso de que el expediente sea seleccionado, en la sentencia se hará referencia al contenido de la insistencia”.

28. Con base en dicho mandato, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que la legitimación en la causa por activa se acredita cuando se ejerce la acción (i) por el interesado mismo de forma directa; (ii) por intermedio de un representante legal (*caso de los menores de edad y personas jurídicas*); (iii) a través de apoderado judicial (*abogado titulado con mandato expreso, más allá de que los poderes se presumen auténticos*); (iv) mediante agente oficioso (*cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa*); o (v) por conducto del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales (*facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión*)<sup>21</sup>.

29. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que “*la Carta no prevé una diferenciación respecto de nacionales o extranjeros[,] en lo que concierne a [la] legitimación para reclamar protección por vía de tutela, por lo que ostentar la ciudadanía colombiana no es una condición necesaria para acudir a este mecanismo*”<sup>22</sup>. En efecto, en materia de legitimación por activa, el artículo 86 del texto superior es inequívoco en exigir la acreditación de la calidad de persona, y ella se otorga a todo ser humano, sin consideración a su nacionalidad y a su situación migratoria. Sumado a lo anterior, el artículo 100 de la Carta les otorga a los extranjeros los mismos derechos civiles y garantías que se conceden a los nacionales.

30. En el caso concreto, la Sala concluye que se satisface este requisito, toda vez que la señora AVRB, ciudadana venezolana, promovió el amparo en representación de su hija. Al respecto, cabe precisar que la demanda se presentó el 24 de junio de 2022, fecha en la cual la joven NAUR todavía era menor de edad<sup>23</sup>.

31. **Legitimación por pasiva.** El artículo 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que viole o amenace un derecho fundamental. También procede de manera excepcional contra acciones u omisiones de particulares, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 del texto superior y según lo que se desarrolla en el capítulo III del mencionado decreto.

32. La Corte ha sostenido que para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva es necesario acreditar dos exigencias: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

<sup>21</sup> La referida disposición es del siguiente tenor: “**Artículo 10. Legitimidad e interés.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2019. Énfasis por fuera del texto original. En la misma línea se pueden consultar las sentencias T-459 de 1992, T-314 de 2016, SU-677 de 2017 y T-143 de 2019.

<sup>23</sup> NAUR nació el 28 de diciembre de 2004, según la cédula de identidad venezolana aportada al expediente.

33. En el asunto *sub-judice*, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva. Ello es así, por una parte, porque la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad encargada de la expedición del PPT<sup>24</sup>, es una autoridad pública<sup>25</sup> y el amparo que se propone en su contra, se relaciona con la observancia directa de sus funciones, pues se cuestiona que no ha realizado la entrega del citado documento a la joven NAUR, a pesar de que la accionante ha solicitado la priorización del trámite en reiteradas oportunidades.

34. Y, por la otra, porque el Colegio Tibabuyes Universal es una institución educativa distrital, la cual se menciona que actúa mediante representación de la Secretaría de Educación de Bogotá, entidad que también tiene la condición de autoridad pública<sup>26</sup>. En su caso, se cuestiona que se negó a expedir el diploma y el acta de grado que se reclama a favor de la joven NAUR, por no contar con el PPT. Además, a juicio de la accionante, el colegio desconoció la Resolución No. 0298 de 2020 expedida por el ICFES, según la cual los menores en situación migratoria irregular pueden acceder a los documentos referidos con el DNI venezolano.

35. Ahora bien, y en línea con lo previamente mencionado, cabe aclarar que la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá explicó que, conforme con el artículo 4 del Decreto 330 de 2008, los colegios distritales son parte de la estructura organizacional de dicha entidad<sup>27</sup>. Por esta razón, carecen de personería jurídica y de capacidad para comparecer de forma directa a un proceso. Así, de acuerdo con el artículo 8 del citado decreto, le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la mencionada Secretaría ejercer la representación judicial respectiva, como ocurrió en el presente asunto, sin que ello excluya la legitimación por pasiva que se predica del Colegio, al ser la institución respecto de la cual se cuestiona la negativa a entregar el diploma y el acta de grado, así como de omitir la ejecución de lo dispuesto en la citada Resolución No. 0298 de 2020.

36. En efecto, la *legitimación por pasiva* se refiere a que la demanda se haya formulado contra la autoridad cuya acción u omisión genera la vulneración o, dado el caso, frente al particular respecto del cual proceda el amparo, por lo que la ausencia de este requisito conduce a la improcedencia de la acción de tutela; mientras que, por su parte, la *representación judicial* alude a la capacidad que se tiene para actuar en un proceso judicial, ya sea a nombre propio o de otra persona, como ocurre en las hipótesis en las que dicho atributo debe ser ejercido en favor de un tercero<sup>28</sup> (v.gr., los padres frente a los hijos menores de edad, o cuando la estructura funcional de una institución pública lo exige, como sucede en el caso previamente mencionado de los colegios distritales y la Secretaría de Educación

<sup>24</sup> Decreto 216 de 2021, art. 13.

<sup>25</sup> Ley 489 de 1998, arts. 48 y 67.

<sup>26</sup> Ley 715 de 2001, art. 7.

<sup>27</sup> “**Artículo 4. Estructura Organizacional.** Para el desarrollo de su objeto y funciones la Secretaría de Educación del Distrito, tendrá la siguiente Estructura Organizacional: (...) 6. Colegios Distritales”.

<sup>28</sup> Se trata en esencia de la figura de la capacidad procesal. En efecto, si bien toda persona puede ser parte de un proceso (*capacidad para ser parte*), ello no implica que siempre puedan intervenir de manera personal, directa e independiente dentro de una actuación judicial. Esta *capacidad para comparecer* al proceso por sí mismo o a través de un tercero se suele denominar *legitimatío ad processum* y no *legitimatío ad causam*.

de Bogotá<sup>29</sup>). El incumplimiento de este requisito, según las reglas básicas del proceso judicial, puede conducir a una nulidad saneable<sup>30</sup>.

37. En esta medida, la Sala encuentra que respecto del Colegio Tibabuyes Universal se encuentra acreditada la legitimación por pasiva, independientemente de si tiene o no personería para actuar, en la medida en que se estima que incurrió en varias conductas contrarias al derecho a la educación. Y, además, también está acreditada la representación judicial, pues la Secretaría Distrital de Educación de Bogotá intervino en el proceso para oponerse a las pretensiones de la tutela, como previamente se mencionó.

38. ***Inmediatez.*** Este tribunal ha expuesto que el propósito de la acción de tutela es asegurar la *protección inmediata* de los derechos fundamentales, como se infiere de lo previsto en el artículo 86 del texto superior. Esto significa que el amparo, por querer del Constituyente, corresponde a un medio de defensa judicial previsto para dar una respuesta oportuna, en aras de garantizar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza, lo que se traduce en la obligación de procurar su ejercicio dentro de un *plazo razonable*, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material para considerarlo afectado<sup>31</sup>.

39. Además de lo anterior, es claro que el requisito de inmediatez evita que el amparo se emplee como un medio que premie la desidia y la indiferencia en la defensa de los derechos, al tiempo que impide que se convierta en un factor de inseguridad jurídica, sobre todo cuando se reclama la solución de situaciones litigiosas o cuando de por medio se hallan derechos de terceros.

40. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la jurisprudencia ha señalado que le corresponde al juez de tutela —en cada caso en concreto— verificar si el plazo fue razonable, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, y el surgimiento de derechos de terceros, la acción de tutela se interpuso oportunamente<sup>32</sup>. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en el que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.

<sup>29</sup> Así, en la sentencia T-267 de 2009, esta corporación indicó que: “en relación con la representación judicial de las personas jurídicas de derecho público, el principio general radica en que debe ser ejercida por su representante legal. Sin embargo, ha admitido la jurisprudencia que en el trámite de la tutela la representación judicial de las entidades públicas puede ejercerse por funcionarios distintos del representante legal a condición de que así lo dispongan las normas que definan la **estructura funcional de la institución**”.

<sup>30</sup> El artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable en tutela por virtud del artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015 (Corte Constitucional, auto 828 de 2021), dispone que: “El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: (...) 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.” Lo anterior se complementa con el artículo 137 del mismo Código, el cual establece lo siguiente: “En cualquier estado del proceso el juez ordenará poner en conocimiento de la parte afectada las nulidades que no hayan sido saneadas. Cuando se originen en las causales 4 y 8 del artículo 133 se le notificará al afectado de conformidad con las reglas generales previstas en los artículos 291 y 292. Si dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación dicha parte no alega la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso; en caso contrario el juez la declarará”.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia T-444 de 2013.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-961 de 199, T-282 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-018 de 2008 y T-491 de 2009.

41. A los anteriores supuestos, la Corte ha añadido dos situaciones adicionales que deben tenerse en cuenta al momento de examinar el requisito de inmediatez, por una parte, que la vulneración de los derechos permanezca en el tiempo y, por lo tanto, sea continua y actual, caso en el cual se atenúa la exigibilidad de este requisito, pues el amparo conservará la potencialidad de brindar una protección inmediata<sup>33</sup>; y por la otra, que su exigibilidad abstracta no lleve a la afectación en la realización de los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como ocurre con las personas con discapacidad, los menores de edad, las víctimas del conflicto armado, entre otras, respecto de las cuales este tribunal ha señalado que es procedente flexibilizar este requisito, en respuesta al deber del Estado de aportar medidas en favor de grupos que han sido marginados o discriminados, o frente a colectivos que demandan una especial atención por parte del Estado, lo que exige que la persona se encuentre en una situación de riesgo derivada, por ejemplo, de condiciones como: el analfabetismo, la vejez, la pobreza, el rol de ser cabeza de familia, la migración, el desplazamiento forzado, o quien padece de una enfermedad crónica, catastrófica, congénita o degenerativa<sup>34</sup>.

42. En el caso concreto, se encuentra acreditado el requisito de inmediatez, pues entre la última actuación vinculada con la supuesta violación de los derechos de la joven NAUR y la presentación de la demanda de tutela transcurrieron un total de 13 días y siete meses. En efecto, lo último que se avizora en el expediente con fecha es un oficio del 11 de noviembre de 2021, momento en el que Migración Colombia le envió una comunicación a la accionante, en la que le señaló que haría

<sup>33</sup> Al respecto, la Corte de forma reiterada ha sostenido que el examen del requisito de inmediatez puede ser atenuado, “[c]uando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata”. Énfasis por fuera del texto original. Corte Constitucional, sentencia T-450 de 2014. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias SU-168 de 2017, SU-108 de 2018 y T-500 de 2020.

<sup>34</sup> En la sentencia T-412 de 2018 se dijo que: “La inexistencia de un término de caducidad de la acción de tutela no implica per se que esta pueda interponerse en cualquier momento, por una parte, porque una de sus características definitorias es su ejercicio oportuno y, por la otra, debido a que la inmediatez impone a los actores un deber correlativo de presentación oportuna y justa de la acción; en otras palabras, un deber consistente en evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presentó el hecho o la omisión a la que se atribuye la vulneración de derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo ante el juez constitucional. // Lo dicho antes no desconoce lo señalado en las sentencias SU-428 de 2016 y SU-654 de 2017, según las cuales, eventualmente es procedente flexibilizar el requisito de inmediatez ante circunstancias personales especiales de los accionantes. En casos como el de la referencia, en los que no se presentan las circunstancias acreditadas en aquellas sentencias de unificación, no se puede flexibilizar el requisito de inmediatez con fundamento en el criterio del daño actual y permanente por la sola consideración relativa a la imprescriptibilidad del derecho pensional, así como tampoco por el hecho de que el demandante continúe sin obtener la prestación económica que pretende. // (...) La Sala encuentra necesario aclarar que una cosa es que los derechos objeto del litigio sean imprescriptibles y otra, diferente, que la acción de tutela para reclamar dichos derechos también tenga tal naturaleza, o que pueda ser ejercida en cualquier tiempo; ya que no es correcto “afirmar que la garantía de reclamar derechos laborales en cualquier tiempo es igual a la posibilidad de hacerlo mediante acción de tutela en cualquier tiempo”. Del carácter imprescriptible de la prestación se sigue que el titular del derecho o sus causahabientes, según el caso, pueden pedir que se les reconozcan los derechos en cualquier tiempo y, eventualmente, demandar la decisión de negarle dicho reconocimiento ante los jueces ordinarios, pero lo que no se deriva de allí es que la tutela pueda ejercerse en cualquier momento si es que lo que se persigue es el reconocimiento de una prestación de esa naturaleza, menos cuando se cuestiona la decisión de no conceder la pensión como tal, bien sea la del juez competente o la de la administradora del fondo pensional - sin agotar el proceso judicial-.” Énfasis por fuera del texto original. Esta providencia fue reiterada por la Corte en la sentencia SU-556 de 2019.

la priorización del PPT a favor de la citada menor de edad<sup>35</sup>, mientras que la solicitud de amparo se radicó el 24 de junio de 2022. A su vez, y como se ha indicado, la falta de acceso a este documento ha imposibilitado la expedición del diploma y el acta de grado por parte del Colegio Tibabuyes Universal.

43. Como se deriva de lo expuesto, el término transcurrido para el ejercicio del derecho de acción se observa como razonable, en respuesta al deber del Estado de brindar una protección integral a una menor de edad, respecto a la satisfacción de su derecho fundamental a la educación, pues de acuerdo con el artículo 44 de la Carta, es imperativo la adopción de correctivos que permitan asistir y proteger a los NNA y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. Ello aunado a la condición de migrante venezolana, y al mandato previsto por las Naciones Unidas para garantizar la efectividad de sus derechos. Precisamente, sobre la materia, en la Resolución A/RES/54/166 sobre “*Protección de los migrantes*” del 24 de febrero de 2000, la Asamblea General señaló que existe “*la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica, y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección*”<sup>36</sup>.

44. ***Subsidiariedad***. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6° del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela es (i) improcedente si existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no existe el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados. A esta regla general, se adicionan dos hipótesis específicas que se derivan de la articulación de los citados conceptos, conforme a las cuales: (ii) *el amparo es procedente de forma definitiva*, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es (iii) *procedente de manera transitoria*, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En este caso, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

45. Un mecanismo judicial es *idóneo*, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es *eficaz*, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados<sup>37</sup>. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral.

<sup>35</sup> Si bien se aportaron al expediente otras respuestas aparentemente posteriores, las mismas no contienen fecha. Por esta razón, no es posible incluirlas en el análisis del requisito de inmediatez.

<sup>36</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009.

46. Por lo demás, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) *inminente*, es decir, que la lesión o afectación al derecho está por ocurrir; (ii) *grave*, esto es, que el daño del bien jurídico debe ser de una gran intensidad; (iii) *urgente*, en tanto que las medidas para conjurar la violación o amenaza del derecho se requieren con rapidez; e (iv) *impostergable*, porque se busca el restablecimiento de forma inmediata.

47. En el asunto *sub-judice*, la discusión que se propone gira en torno a la aparente violación de los derechos a la educación y al debido proceso de una joven venezolana que cuenta con el salvoconducto de permanencia SC-2 y aún no ha obtenido el PPT, pese a haber solicitado, de manera reiterada, la priorización del trámite ante Migración Colombia, documento que, como ya se ha dicho, le ha sido exigido para obtener la expedición del diploma y el acta de grado por parte del Colegio Tibabuyes Universal.

48. Visto lo anterior, esta Sala de Revisión analizará si se satisface el requisito de subsidiariedad respecto de las dos pretensiones formuladas, a saber: (i) la expedición y entrega del PPT por parte de Migración Colombia; y (ii) la expedición del acta de grado y el diploma por el Colegio Tibabuyes Universal.

49. En cuanto a la primera pretensión, la Corte observa que se cumple con el requisito de subsidiariedad, en tanto no se cuestiona una decisión de Migración Colombia relacionada con el otorgamiento del PPT, es decir, no existe un acto administrativo que pueda controvertirse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por el contrario, la citada entidad ya expidió el referido permiso, pero ha dilatado su entrega, por lo que no se advierte en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial para exigir la realización de dicho trámite y la terminación del respectivo procedimiento administrativo, sobre todo cuando no se ha adoptado un acto definitivo<sup>38</sup>, ni se observa un título que se pueda ejecutar<sup>39</sup>, ni un mandato respecto del cual quepa demandar su cumplimiento<sup>40</sup>, hipótesis esta última que, además, no afecta la viabilidad de la acción de tutela, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997<sup>41</sup>.

50. Respecto de la segunda pretensión, esta Sala de Revisión igualmente estima que se cumple con el requisito bajo estudio, pues la jurisprudencia constitucional ha advertido de forma reiterada que no existe un mecanismo judicial mediante el cual se pueda reclamar a las instituciones educativas la expedición de documentos como calificaciones, certificados de estudios, actas y diplomas de grado, al tratarse de actos académicos y no administrativos, por lo que la acción de tutela resulte procedente en dichos supuestos, tal y como ocurre en el caso *sub-judice*<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> CPACA, art. 75.

<sup>39</sup> CPACA, art. 297.

<sup>40</sup> CP art. 87, en línea con el artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

<sup>41</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 9o. Improbabilidad.** La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.”

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencias T-938 de 2012, T-380A de 2017 y T-086 de 2020.

51. En suma, en el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que no existe un mecanismo de defensa judicial en el marco del cual se puedan tramitar las pretensiones formuladas en la demanda.

### **C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

52. De conformidad con los antecedentes planteados, le corresponde a esta Sala de Revisión dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la joven NAUR, al dilatar la expedición y entrega del PPT?, y (ii) ¿el Colegio Tibabuyes Universal vulneró los derechos a la educación y al debido proceso de la misma menor de edad, al negarse a expedir su diploma y acta de grado, con fundamento en que no ha regularizado su situación migratoria y, por ende, no contaba con un documento válido de identificación en Colombia?<sup>43</sup>

53. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará los siguientes temas: (i) la respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana; (ii) el contenido del derecho al debido proceso en los ámbitos administrativo y educativo; y (iii) el derecho a la educación y su garantía respecto de la población venezolana. Con sujeción a lo anterior, decidirá el caso concreto.

### **D. SOBRE LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA**

54. Desde el 2015, el aumento de migrantes provenientes de Venezuela ha implicado distintos retos para el aparato institucional colombiano, en tanto ha exigido el desarrollo de políticas, instrumentos y mecanismos orientados a suplir las necesidades derivadas de la migración<sup>44</sup>. Lo anterior se evidencia en áreas como la salud, educación, vivienda, agua, saneamiento básico e inserción laboral, entre otras<sup>45</sup>.

55. Para responder a estos retos, el Gobierno nacional ha adelantado acciones de distinta índole. En un primer momento, y a efectos de atender la situación de movilidad humana, adoptó medidas como la emisión de las Tarjetas de Movilidad Fronteriza, los Permisos Especiales de Permanencia (PEP) y el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos<sup>46</sup>. En la actualidad, dichos esquemas se han superado con la introducción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

#### El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

---

<sup>43</sup> Si bien en el escrito de demanda la accionante invocó la violación del derecho a la igualdad, lo cierto es que no hizo ningún planteamiento al respecto y tampoco mencionó una situación de carácter relacional que permita su aplicación. Por tal motivo, la sentencia se enfocará en los otros dos derechos que ya fueron mencionados.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia T-404 de 2021.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencias T-404 de 2021 y SU-180 de 2022.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

56. En el Decreto 216 de 2021<sup>47</sup>, el Gobierno nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. De acuerdo con el artículo 3º, se trata de un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con ciertas características<sup>48</sup>, el cual parte de la base de caracterizar a este grupo poblacional a través del Registro Único de Migrantes Venezolanos y, con posterioridad, y si se cumplen con ciertos requisitos, otorgar un beneficio de regularización conocido como el permiso por protección temporal (PPT).

57. La Resolución No. 971 de 2021 implementa el citado estatuto<sup>49</sup>. En concreto, el artículo 14 señala que el PPT es un documento de identificación que permite la regularización migratoria<sup>50</sup> y habilita a los migrantes venezolanos para: (i) permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria; (ii) ejercer cualquier actividad u ocupación legal; (iii) acceder al Sistema de Seguridad Social; (iv) convalidar títulos ante el Ministerio de Educación Nacional; (v) suscribir contratos con entidades financieras; (vi) tramitar tarjetas profesionales; e (vii) ingresar y salir del territorio colombiano.

58. Adicionalmente, la norma en cita establece que el PPT permite el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo en los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Además, habilita el acceso a los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

59. Visto lo anterior, el PPT adquiere relevancia no solo por ser un documento de identificación y un mecanismo de regularización migratoria, sino porque su otorgamiento está relacionado con el ejercicio de los derechos al trabajo, a la seguridad social y a la educación, entre otros. De suerte que, es un medio para

<sup>47</sup> “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”.

<sup>48</sup> “**Artículo 3o. Definición.** El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4o del presente decreto, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del presente decreto, sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno nacional en materia de relaciones exteriores”.

<sup>49</sup> “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”.

<sup>50</sup> “**Artículo 14. Naturaleza jurídica del Permiso por Protección Temporal (PPT).** El Permiso por Protección Temporal (PPT) es un documento de identificación que permite la regularización migratoria, autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de un contrato de prestación de servicios, una vinculación o contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano, para el ejercicio de las actividades reguladas. // **Parágrafo 1o.** El Permiso por Protección Temporal (PPT) siendo un documento de identificación, es válido para que sus titulares puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, contraten o suscriban productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, convaliden sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación, tramiten tarjetas profesionales y para las demás situaciones donde los migrantes venezolanos requieran identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares, sin perjuicio de los demás requisitos que estos trámites requieran. Así mismo, será un documento válido para ingresar y salir del territorio colombiano, sin perjuicio de los requisitos que exijan los demás países para el ingreso a sus territorios. // **Parágrafo 2o.** El Permiso por Protección Temporal (PPT) permite el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo colombiano en los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Así como la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)”.

acceder a la oferta de servicios del Estado, tal y como lo reconoce la Resolución No. 971 de 2021<sup>51</sup>.

60. Por lo demás, el citado acto administrativo también regula otros aspectos del PPT, como ocurre con los requisitos para solicitarlo, las causales de cancelación, su vigencia y el procedimiento de entrega. En relación con este último punto, el artículo 18 señala que, una vez se autorice la emisión del PPT, la autoridad migratoria lo expedirá de forma virtual dentro de los 30 días siguientes. De igual manera, precisa que este documento en físico se entregará de manera presencial al titular, aproximadamente, 90 días después de la autorización de su expedición<sup>52</sup>.

61. Ahora bien, la resolución contiene normas especiales sobre el acceso al PPT por parte de niños, niñas y adolescentes (NNA). De hecho, el artículo 31 establece que la expedición y entrega solo podrá realizarse de manera presencial, previa cita otorgada por la autoridad migratoria<sup>53</sup>. Adicionalmente, el artículo 33 establece que Migración Colombia debe priorizar a los menores en la etapa de registro biométrico<sup>54</sup>, en específico, a aquellos que no hayan accedido al título de bachiller por falta de un documento de identificación válido en Colombia.

62. Lo expuesto pone en evidencia que la regulación en comento demanda mayor diligencia y cuidado de Migración Colombia en el trámite de acceso al PPT por parte de los NNA, como parte del desarrollo del artículo 44 del texto superior. En efecto, no se permite la expedición virtual del documento y su entrega solo se realiza de manera presencial y con cita previa, otorgando reglas de priorización en la etapa de registro biométrico, a fin de garantizar la realización del derecho fundamental a la educación.

### Medidas adoptadas en materia de educación

63. Las autoridades que integran la Rama Ejecutiva han articulado esfuerzos para garantizar el derecho a la educación de los migrantes venezolanos. Por

<sup>51</sup> En efecto, el artículo 18 señala que: “La naturaleza jurídica del Permiso por Protección Temporal (PPT), en su presentación virtual o física es la establecida en el artículo 14 de la presente Resolución y por lo tanto es un documento de identificación y servirá para el acceso a las ofertas y servicios que otorga el Estado colombiano”.

<sup>52</sup> “**Artículo 18. Entrega del permiso por protección temporal (PPT).** Una vez al Migrante Venezolano le sea autorizada la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT), la Autoridad Migratoria expedirá el mencionado permiso de forma virtual, dentro de los 30 días siguientes y será remitido al correo electrónico aportado por el Migrante Venezolano en el Prerregistro Virtual. (...) // El tiempo estimado para que el Permiso por Protección Temporal (PPT) en físico sea entregado al titular, será de 90 días calendario a partir de la fecha en que se autorice su expedición, y estará disponible para la entrega al migrante venezolano en los puntos de atención definidos por la Autoridad Migratoria, hasta por un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en el que se haya emitido. El término y forma de entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) podrá variar dependiendo de la ubicación geográfica, las condiciones de acceso y el desplazamiento al lugar de entrega. // **Parágrafo.** La entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) se hará de forma presencial, previa cita otorgada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”.

<sup>53</sup> “**Artículo 31. Expedición y entrega del permiso por protección temporal (PPT) para niños, niñas y adolescentes.** La expedición y entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) a un niño, niña o adolescente se realizará de forma presencial, previa cita otorgada por la Autoridad Migratoria bajo los siguientes presupuestos: 1. Para niños, niñas y adolescentes acompañados por sus padres, se deberá presentar el documento aportado en el Prerregistro Virtual y el documento que dé cuenta del parentesco. (...)”.

<sup>54</sup> “**Artículo 33. Priorización.** En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, los migrantes venezolanos que hayan culminado sus estudios de educación media y no hayan podido recibir el correspondiente título de bachiller, por no ser titulares de un documento de identificación válido en el territorio nacional, serán priorizados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia dentro de la etapa de Registro Biométrico Presencial, para la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT)”.

ejemplo, mediante la Circular Conjunta No. 16 del 10 de abril de 2018<sup>55</sup> expedida por el Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia, las citadas entidades impartieron una serie de instrucciones a las autoridades locales, en aras de que los NNA pudiesen acceder al sistema educativo sin importar su estatus migratorio. En concreto, la circular señala que *“los establecimientos de educación preescolar, básica y media no pueden negar su matrícula por esa condición”*.

64. Asimismo, indica que la educación es un derecho que impone deberes a la familia, lo cual se concreta en la obligación de regularizar el estatus migratorio de los NNA. Por consiguiente *“los rectores deben informar y dejar constancia por escrito de haber orientado a los padres de familia o acudientes sobre la necesidad de que el estudiante cuente con los documentos legales en Colombia, que le permitan adelantar los estudios en el país, así como la presentación de pruebas de [E]stado y obtener el título de grado de bachiller”*.

65. En 2020, con anterioridad a la expedición del Estatuto Temporal de Protección, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores propusieron la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E)<sup>56</sup>, como un instrumento de regularización migratoria cuyo objeto era facilitar el acceso, la trayectoria y la promoción de los migrantes venezolanos en el sistema educativo<sup>57</sup>.

66. De igual forma, entre 2018 y 2020, el ICFES expidió una serie de resoluciones que tienen por objeto flexibilizar los requisitos que se exigen a los estudiantes venezolanos para inscribirse a los exámenes Saber 11 y de validación del bachillerato académico<sup>58</sup>. En este orden de ideas, por ejemplo, la Resolución No. 675 de 2019<sup>59</sup> reglamenta el proceso de inscripción a los exámenes de Estado y el artículo 22 prevé los documentos válidos para dicho fin. En un principio, la norma solo incluía aquellos emitidos por autoridades colombianas. No obstante, con el propósito de facilitar la integración social de la población migrante, la Resolución No. 0298 de 2020<sup>60</sup> adicionó el párrafo 4º, el cual admite la presentación del DNI venezolano para efectos de inscribirse y presentar el examen de validación del bachillerato.

67. Además, el párrafo 4º admite que el *acta de grado* y el *título de bachiller* se expidan con el DNI venezolano. Textualmente, la norma dispone lo siguiente:

***“Párrafo 4o. Para el examen de validación del bachillerato, los nacionales venezolanos que no posean un documento válido de identificación podrán inscribirse y presentar el examen de validación del bachillerato con el documento de identidad venezolano. (...) El acta de grado y título de bachiller se expedirá con el DNI venezolano con el que se inscribió,***

<sup>55</sup> Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.

<sup>56</sup> La memoria justificativa del proyecto de decreto puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400904\\_recurso\\_2.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400904_recurso_2.pdf)

<sup>57</sup> Según el concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación del Distrito, el proyecto de decreto se publicó para observaciones, entre el 17 de febrero y el 2 de marzo de 2020. Ver folio 142.

<sup>58</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/politica-migracion-acoger-integracion-crecer.pdf>

<sup>59</sup> *“Por la cual se reglamenta el proceso de inscripción a los exámenes que realiza el Icfes”*.

<sup>60</sup> *“Por la cual se establecen reglas especiales de identificación para el examen de validación del bachillerato para los extranjeros venezolanos y se modifica la Resolución número 675 de 2019”*.

*sin perjuicio de que tales datos se puedan actualizar con un documento válido de identificación en Colombia cuando se posea el mismo. (...)*". Énfasis por fuera del texto original.

68. Cabe resaltar que, según el artículo 2.3.3.3.4.3.1<sup>61</sup> del Decreto 1075 de 2015<sup>62</sup>, “[p]ueden validar el bachillerato en un solo examen los mayores de 18 años”. Asimismo, el artículo 2.3.3.3.4.3.4<sup>63</sup> autoriza al ICFES a expedir el diploma respectivo, en atención a las normas vigentes y en nombre del Ministerio de Educación Nacional.

69. Visto lo anterior, es claro que el ámbito de aplicación de la Resolución No. 0298 de 2020 se restringe a la presentación del examen de validación del bachillerato para los mayores de 18 años y a la expedición del diploma y acta de grado correspondiente, asuntos de competencia exclusiva del ICFES.

70. En suma, el Estado colombiano ha adoptado distintas medidas en aras de responder de manera adecuada a la migración venezolana. De hecho, el Gobierno nacional expidió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos con el propósito de atender la situación de movilidad humana y, de ser procedente, otorgarles el PPT, como un beneficio temporal de regularización que les permite acceder a la oferta de servicios estatales. Por otro lado, la Circular Conjunta No. 16 de 2018 permitió que los NNA pudieran matricularse en establecimientos educativos, sin importar su estatus migratorio. Por su parte, la Resolución No. 0298 de 2020 admitió que los mayores de 18 años presentaran el DNI venezolano para efectos de acceder a la prueba de validación del bachillerato, así como al acta de grado y al título correspondiente, cuya expedición es competencia exclusiva del ICFES.

## **E. CONTENIDO DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS ÁMBITOS ADMINISTRATIVO Y EDUCATIVO**

71. El debido proceso se encuentra previsto en el artículo 29 del texto superior, el cual dispone que “*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. En la sentencia C-214 de 1994, esta corporación señaló que la materialización de este derecho exige el respeto a los procedimientos previamente diseñados en la ley, para proteger a “*quienes están involucrados en [una] relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba [pronunciarse sobre] un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o [a] la imposición de una obligación o sanción*”.

<sup>61</sup> “**Artículo 2.3.3.3.4.3.1. Validación del bachillerato.** Pueden validar el bachillerato en un solo examen los mayores de 18 años. // Corresponde al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES- programar, diseñar, administrar y calificar las pruebas de validación del bachillerato. También estarán bajo su responsabilidad el registro, inscripción y aplicación de las pruebas. // La validación del bachillerato en un solo examen será reconocida exclusivamente por el ICFES a quienes presenten y superen las pruebas escritas o aplicaciones informáticas realizadas para el efecto”.

<sup>62</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

<sup>63</sup> “**Artículo 2.3.3.3.4.3.4. Diploma.** Cuando los resultados de los Exámenes presentados otorguen a quien valida el derecho para la obtención del título de Bachiller, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES expedirá el correspondiente diploma de acuerdo con lo dispuesto en las normas vigentes y en nombre del Ministerio de Educación Nacional”.

72. Uno de los estándares que debe orientar la realización del debido proceso es el principio de legalidad, el cual se encuentra regulado en los artículos 6<sup>64</sup> y 123<sup>65</sup> de la Constitución<sup>66</sup>, estableciendo como exigencia básica y fundamental la plena observancia de los procedimientos y condiciones fijadas en las normas. Así las cosas, las actuaciones de los poderes públicos deben ajustarse al texto superior, a la ley y al reglamento<sup>67</sup>. Por consiguiente, las autoridades solo pueden exigir la acreditación de requisitos contemplados en el ordenamiento jurídico, y deben cumplir rigurosamente los trámites y los términos dispuesto para ello. Estos últimos adquieren especial relevancia, en tanto que permiten prever las etapas que se surtirán y también el plazo máximo en el que se resolverá un asunto<sup>68</sup>.

73. Esta Corte ha señalado que, en virtud del artículo 13 de la Constitución, la garantía del debido proceso de poblaciones vulnerables demanda una conducta calificada por parte de las autoridades<sup>69</sup>. De ahí que sus actuaciones deban orientarse a proteger sus derechos y a no agravar su situación. En este orden de ideas, en aras de materializar el citado derecho a los migrantes venezolanos, la institucionalidad colombiana, a través de Migración Colombia, debe actuar con diligencia durante la autorización y expedición del PPT. Este especial cuidado se concreta en la plena observancia de las normas que regulan el trámite y en la adopción de medidas que faciliten y agilicen el otorgamiento del permiso, en aquellos casos que se disponen en el ordenamiento jurídico.

74. Vale decir que son dos las razones que justifican una conducta calificada por parte de Migración Colombia en el marco de este trámite. Por una parte, el otorgamiento del PPT está relacionado con el ejercicio de derechos fundamentales y con el acceso a la oferta de servicios estatales. Y, por la otra, dentro de la población solicitante se encuentran NNA y otros grupos en situación de debilidad manifiesta, los cuales requieren de un trato especial que facilite su acceso a los beneficios del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos<sup>70</sup>.

75. Esta corporación ha señalado que el derecho al debido proceso también debe garantizarse en escenarios distintos a los trámites que se surten ante las autoridades públicas, como ocurre, en el ámbito educativo. Al respecto, ha

<sup>64</sup> “**Artículo 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>65</sup> “**Artículo 123.** (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento // La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

<sup>66</sup> Corte Constitucional, sentencia T-321 de 2019.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia T-552 de 2012.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-502 de 2002.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, sentencia T-218 de 2021. En dicha oportunidad, la Corte se refirió a la garantía del derecho al debido proceso en el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a la que pueden acceder las víctimas. En este escenario indicó que: “*tienen derecho a la prestación objeto de estudio, los aspirantes que han sufrido una disminución significativa en su capacidad laboral, con ocasión de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, sus ingresos son inferiores al salario mínimo, no devengan una pensión y tampoco ninguna ayuda derivada de su condición de víctima (2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017). A juicio de la Sala, estas circunstancias demandan una conducta calificada de las autoridades involucradas en el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. En consecuencia, sus actuaciones deben dirigirse a proteger los derechos de las víctimas, a no agravar su situación de vulnerabilidad y a materializar el fin último de este auxilio económico, que no es otro que garantizarles un mínimo de subsistencia en condiciones de dignidad*”.

<sup>70</sup> Así se establece en los considerandos de la Resolución No. 971 de 2021.

precisado que las instituciones académicas también se encuentran sometidas al principio de legalidad y, por consiguiente, deben observar su normativa interna y el ordenamiento jurídico. De manera que deben cumplir la Constitución, las leyes y otras normas que reglamenten asuntos como la organización, la prestación y la calidad del servicio<sup>71</sup>.

76. Por ejemplo, en la sentencia T-441 de 2022, se amparó el derecho al debido proceso de un menor venezolano, quien no pudo matricularse en un programa del SENA debido a que no tenía cédula de extranjería. En dicha oportunidad, la Corte encontró que la entidad demandada desconoció la circular interna que regulaba el acceso a los programas por parte de los migrantes venezolanos y otros extranjeros, y los habilitaba a inscribirse a los distintos servicios de formación con el PEP. Sumado a lo anterior, también desconoció la normativa expedida por el Gobierno, que autorizaba que dicha población se identificara con el permiso referido en el territorio nacional. En virtud de lo anterior, se concluyó que el SENA vulneró el derecho fundamental al debido proceso y afectó el proceso educativo del accionante, en la medida en que le impidió acceder a los programas de formación de la entidad.

77. En síntesis, el derecho al debido proceso debe garantizarse en el marco de todos los trámites que se adelantan ante las autoridades públicas y también en el ámbito educativo. Uno de los estándares que debe orientar su materialización es el principio de legalidad, el cual exige la plena observancia de los procedimientos y condiciones establecidos en las normas. Cabe resaltar que, en circunstancias que comprometan los derechos de grupos vulnerables, los funcionarios deben actuar con mayor diligencia, lo cual se concreta en el respeto al ordenamiento jurídico y en la adopción de medidas que faciliten y agilicen la culminación de los procedimientos.

## **F. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SU GARANTÍA RESPECTO DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA**

78. La Constitución Política de 1991 admite la doble faceta que caracteriza a la educación. En este sentido, el artículo 67 establece que: *“es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...)”*<sup>72</sup>.

79. En cuanto al derecho a la educación, este tribunal ha sostenido que su núcleo esencial *“comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades”*<sup>73</sup>. Asimismo, ha señalado una relación inescindible con la dignidad humana, toda vez que *“la educación es esencial para el crecimiento personal de los seres humanos, y contribuye al goce de otros derechos y bienes de relevancia constitucional como el trabajo, la participación, el libre desarrollo de la*

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencias T-240 de 2018 y T-165 de 2020.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia T-165 de 2020.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, sentencia T-202 de 2000.

*personalidad, la cultura, entre otros*”<sup>74</sup>. Con el propósito de definir el contenido de este derecho, la jurisprudencia constitucional ha acogido la Observación General No. 13 del Comité DESC de las Naciones Unidas<sup>75</sup>, a fin de identificar cuatro componentes que exteriorizan su ámbito de protección:

“(i) la **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”<sup>76</sup>.

80. En relación con la faceta de accesibilidad, esta corporación ha precisado tres mandatos que la integran<sup>77</sup>, a saber: (i) no discriminación, lo cual supone que la educación debe ser accesible a todos, en especial a los grupos vulnerables; (ii) accesibilidad material, lo cual implica que el servicio educativo tiene que ser asequible desde el punto de vista físico; y (iii) accesibilidad económica, que supone “*la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita*”<sup>78</sup>. Este tribunal ha señalado que la faceta de accesibilidad puede verse comprometida debido a la retención de documentos académicos, ya que algunos afectan la continuidad del proceso educativo. Por ejemplo, en la sentencia T-444 de 2022 indicó que:

“(...) para que un estudiante pueda entrar a una universidad o matricularse en un colegio, se requiere que acredite, ante la institución haber cursado y aprobado ciertas materias y/o grados. La situación académica de los estudiantes se prueba mediante los títulos o documentos académicos que expide la institución de la que se graduó o retiró. Si dicha institución no le entrega al estudiante los mencionados documentos, su proceso educativo podría verse interrumpido, pues no tendría la posibilidad de formalizar su matrícula en otras instituciones educativas”.

81. Puntualmente, algunas Salas de Revisión se han pronunciado sobre el componente de accesibilidad del derecho a la educación, en casos que involucran a migrantes venezolanos. Por ejemplo, en la sentencia T-185 de 2021, la Corte estudió el caso de una menor venezolana a quien le fue negado un cupo en una institución educativa, debido a que su madre no aportó el certificado de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, ni las constancias de terminación o aprobación de los estudios realizados en Venezuela.

82. En dicha oportunidad, se precisó que la faceta de accesibilidad del derecho a la educación de los menores migrantes no puede restringirse “*en razón a su origen nacional, ni tampoco mediante la imposición de condiciones irrazonables o desproporcionadas por parte de las autoridades*”. Asimismo, se resaltó que el

<sup>74</sup> Corte Constitucional, sentencias C-376 de 2010 y T-185 de 2021.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencias T-698 de 2010, T-306 de 2011, T-616 de 2011, T-141 de 2013, T-165 de 2020 y T-185 de 2021

<sup>76</sup> Corte Constitucional, sentencias T-428 de 2012, T-106 de 2019 y T-165 de 2020.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, sentencias T-743 de 2013 y T-255 de 2021.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013.

Gobierno ha flexibilizado los requisitos de acceso a la educación pública en Colombia, por ejemplo, al permitir que las instituciones académicas matriculen a estos menores sin importar su situación migratoria.

83. Respecto del caso concreto, la Corte concluyó que el ente demandado había vulnerado el derecho a la educación de la menor en su componente de accesibilidad, toda vez que impuso condiciones adicionales que le impidieron acceder a la oferta educativa y agravaron sus condiciones de vulnerabilidad. Además, resaltó que el ordenamiento jurídico prevé alternativas para suplir el requisito de provisión de certificados escolares, y para garantizar la prestación de servicios de salud de los NNA, mediante la atención inicial de urgencias. Por consiguiente, la Sala concedió el amparo del derecho a la educación y le ordenó al colegio demandado garantizarle a la menor el acceso y la permanencia en el ciclo educativo, y abstenerse de obstaculizar las matrículas futuras.

84. Con posterioridad, en la sentencia T-255 de 2021, este tribunal estudió el caso de una menor venezolana a quien el Ministerio de Educación Nacional le exigió el requisito de apostilla para efectos de convalidar su diploma de bachiller obtenido en Venezuela. En esa ocasión, la Sala estimó que la exigencia en mención afectaba el derecho a la educación de la accionante por ser irrazonable y desproporcionado, en atención a su condición de vulnerabilidad y a la diligencia que acreditó al adelantar los trámites ante las autoridades venezolanas.

85. De igual forma, destacó que el requisito exigido anulaba su acceso a la educación superior y que la única alternativa que tenía para apostillar sus documentos era desplazarse hasta Venezuela, lo cual resultaba desproporcionado en razón de su situación económica. Por ello, amparó el derecho a la educación y ordenó al Ministerio de Educación aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto del requisito.

86. En todo caso, siempre se ha insistido en que, más allá de todo beneficio que se otorgue por el Estado colombiano, la soberanía (preámbulo y CP art. 9) y la supremacía constitucional que obliga a los nacionales y extranjeros a acatar la Constitución y las leyes, y a respetar y obedecer a las autoridades (CP art. 4)<sup>79</sup>, le exige a los migrantes cumplir con los deberes que el ordenamiento jurídico les establece, tal y como lo señalan los artículos 4 y 95 del texto superior. En el primero, al disponer que es “(...) *deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes*”; y, en el segundo, al consagrar que “[t]oda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”. El principal deber que surge para los extranjeros es, precisamente, el de regularizar su situación migratoria, pues de ella depende en gran parte la posibilidad de acceder al disfrute pleno de los derechos y de la oferta de servicios que brinda el Estado, como se ha advertido en esta providencia.

87. Por lo demás, como lo ha precisado la Corte, el goce de los derechos de los extranjeros no implica que en el ordenamiento jurídico colombiano esté proscrita la posibilidad de otorgar un tratamiento diferenciado respecto de los nacionales.

<sup>79</sup> Al respecto, se destacan las sentencias T-215 de 1996, T-321 de 2005, T-338 de 2015, SU-677 de 2017 y T-210 de 2018.

En efecto, “*en principio, (i) los extranjeros tendrán los mismos derechos civiles que los colombianos, aunque la ley podrá, respecto de algunos de ellos, subordinar su ejercicio a condiciones especiales o negarlo, solo por razones de orden público*<sup>80</sup>; *(ii) los extranjeros gozarán de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones establecidas por la Constitución y la ley*<sup>81</sup>; *y (iii) a diferencia de lo que ocurre con otros criterios sospechosos, en materia de igualdad entre nacionales y extranjeros, su análisis no siempre impone la necesidad de acudir a un juicio estricto, pues de forma directa el texto superior atenúa la fuerza normativa de la expresión ‘origen nacional’ del artículo 13, al permitir la limitación o supresión de algunos derechos y garantías para los extranjeros, en este último caso, acorde con los mandatos del artículo 100 de la Carta*”<sup>82</sup>.

## G. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

88. La señora AVRIB, en representación de su hija, presentó acción de tutela contra Migración Colombia y el Colegio Tibabuyes Universal, en la que invocó la protección de sus derechos a la educación y al debido proceso, por cuanto la primera entidad no les brindó una respuesta clara a sus peticiones y ello impidió que NAUR accediera al PPT. Y, respecto de la segunda, porque la citada institución educativa se negó a expedir su acta de grado y su diploma de bachiller, con fundamento en que no contaba con un documento válido de identificación en el territorio nacional. Ello, pese a que la Resolución No. 0298 de 2020 del ICFES autoriza la presentación del DNI venezolano para tales efectos.

89. En este sentido, la accionante solicita el amparo de los derechos invocados y que se ordene (i) a Migración Colombia expedir y entregar el PPT de su hija; y (ii) al Colegio Tibabuyes Universal expedir su diploma y acta de grado. Por tal motivo, a continuación, la Sala analizará la conducta de la autoridad migratoria y luego estudiará la de la institución educativa.

90. *Sobre la actuación de Migración Colombia.* En cuanto a lo primero, se advierte que el 2 de noviembre de 2021, la accionante radicó una petición con el propósito de que Migración Colombia priorizara el trámite de expedición del PPT de su hija. Con posterioridad, recibió respuestas contradictorias por parte de dicha entidad. En un primer momento, le indicó que el citado permiso ya estaba impreso y que podía reclamarlo en alguno de los puntos habilitados. Sin embargo, al consultar la página Web de la entidad, se señalaba que aún no estaba aprobado. Luego se le advirtió que no se encontraba evidencia del registro biométrico previo y que se revisaría la solicitud conforme con el sistema de turnos, por lo cual el tiempo de respuesta podría ser mayor.

91. Por tal motivo, la accionante se dirigió a un punto habilitado para repetir el registro de su hija, con el hallazgo de que los funcionarios de Migración Colombia le advirtieron que el PPT ya estaba aprobado y que una duplicidad en este trámite podría generar el rechazo del documento.

<sup>80</sup> CP art. 100.

<sup>81</sup> CP art. 100.

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia T-404 de 2021.

92. El 8 de agosto de 2022, al responder el requerimiento del juez de segunda instancia, Migración Colombia le informó a la accionante que el PPT de la joven NAUR ya estaba aprobado e impreso, pero que aún no se había entregado. Ello evidencia que *nueve meses después de la solicitud de priorización*, aún no había accedido al documento.

93. A juicio de la Sala, estos hechos demuestran que Migración Colombia vulneró el derecho al debido proceso de la joven NAUR, por cuanto las pruebas evidencian que, pese a que en algunas oportunidades la entidad señaló que el PPT había sido aprobado, en ningún momento le otorgó la cita para entregárselo, ni le brindó instrucciones sobre el particular. En esta medida, desatendió el principio constitucional de legalidad, como garantía que integra el citado derecho, en tanto ignoró el artículo 31 de la Resolución No. 971 de 2021, el cual señala que, en el caso de NNA, el PPT solo podrá entregarse de manera presencial, previa cita otorgada por la autoridad migratoria<sup>83</sup>.

94. Por otro lado, Migración Colombia le brindó respuestas contradictorias en relación con el estado del trámite de expedición del PPT, lo cual le impidió a la joven NAUR acceder al mismo. De hecho, en algunas oportunidades le informó que se encontraba aprobado, mientras en otras le señaló que se presentaban inconvenientes con el registro biométrico. Sin embargo, la entidad no le otorgó una solución que facilitara y agilizará el acceso al permiso, pese a que este tribunal ha señalado que los menores venezolanos se encuentran en situación de debilidad manifiesta y, por ello, son merecedores de un trato especial por parte de las autoridades.

95. A su vez, la actitud pasiva de la citada entidad agravó la situación de vulnerabilidad de la menor de edad, pues la falta de acceso al PPT, en la práctica, obstaculizó la expedición del acta de grado y del diploma de bachiller, retrasando, injustificadamente, su proceso de formación, en tanto le impuso barreras para ingresar a la educación superior, en perjuicio del componente de accesibilidad de este último derecho.

96. Así las cosas, la autoridad migratoria vulneró el derecho al debido proceso de la joven NAUR, al desconocer el artículo 31 de la Resolución No. 971 de 2021, relativo a la asignación de una cita previa para entregar el PPT, y al no seguir los lineamientos de este tribunal, que ordenan conferirle un trato especial a los NNA en condición de migración, por virtud del cual se debe adoptar medidas eficaces para solventar los inconvenientes relacionados con el registro biométrico y también con el otorgamiento del referido permiso.

97. A su vez, la falta de entrega del PPT impidió la expedición del acta de grado y del diploma de bachiller por parte del Colegio Tibabuyes Universal. Lo anterior supone la vulneración del derecho fundamental a la educación en la faceta de accesibilidad, ya que la no expedición de estos documentos afectó la continuidad del proceso educativo de la joven NAUR, en tanto su presentación

---

<sup>83</sup> Esta disposición se citó en la nota a pie No. 46.

es indispensable para poder ingresar a los programas de pregrado de la educación superior y a las modalidades propias de la educación técnica y tecnológica.

98. *Sobre la actuación del Colegio Tibabuyes Universal.* En relación con la conducta de la citada institución educativa, la Sala observa que, durante el 2021, le informó a la accionante la importancia de que su hija regularizara su situación migratoria, con el fin de que pudiera acceder al acta de grado y al diploma de bachiller. De igual forma, en el curso del trámite de la acción de tutela, el colegio sustentó su decisión de no expedir los referidos documentos en la normativa vigente, y en un concepto proferido en el mismo 2021 por la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación del Distrito.

99. En concreto, el concepto indica lo siguiente: “[l]os estudiantes extranjeros que no cuenten con un documento de identificación válido en Colombia, no se les podrá expedir los diplomas, acta de grado y certificados de estudios, hasta tanto regularicen su situación migratoria (sic)”. Por lo demás, este mismo concepto advierte que, con la flexibilización de los requisitos de acceso al sistema, en virtud de lo dispuesto en la Circular Conjunta No. 16 de 2018, surgen otros inconvenientes para los colegios. En efecto, si bien la falta de un documento de identificación válido en Colombia no es una razón para negar la matrícula, sí impide que los estudiantes obtengan el diploma de bachiller.

100. Aunado a lo anterior, el concepto de la Secretaría de Educación del Distrito expone una serie de recomendaciones impartidas en diciembre de 2019 por la Dirección de Cobertura y Equidad del Ministerio de Educación Nacional. Específicamente, la citada entidad señala que los estudiantes que no cuenten con un documento de identificación válido en Colombia no podrán acceder a los certificados de estudios, diplomas ni actas de grado, hasta que regularicen su situación migratoria, toda vez que el Decreto 1075 de 2015 exige la inclusión de un número de documento de identidad, para dichos efectos.

101. Visto lo anterior, lo primero que advierte la Corte es que el colegio actuó según las normas vigentes, observó el principio de legalidad y, por ende, no desconoció el derecho al debido proceso de la joven NAUR. Lo anterior, por cuanto cumplió con las instrucciones impartidas en la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por el Ministerio de Educación y Migración Colombia. En efecto, tal y como lo indica la circular, la institución educativa orientó a la accionante sobre la importancia de regularizar la situación migratoria de su hija, con el fin de que ésta pudiese acceder al título de bachiller.

102. A juicio de la Sala, y contrario a lo sostenido por la accionante, el colegio no debía aplicar la Resolución No. 0298 de 2020, con miras a expedir el acta de grado y el diploma de bachiller con el DNI venezolano. Al respecto, y como ya se dijo, el mencionado acto administrativo regula específicamente el examen de *validación del bachillerato*, prueba a la que pueden acceder los mayores de 18 años y que, en caso de aprobarse, da lugar a la expedición del acta de grado y del título correspondiente por parte del ICFES. Por el contrario, el presente asunto involucra a una menor de edad que pretende acceder al título de bachiller expedido por una institución educativa distrital.

103. *Órdenes por proferir.* La orden dictada en relación con el PPT –por el juez de primera instancia y confirmada por el de segunda– es ambigua. Ello, por cuanto se refiere a “*definir la entrega*”, prescripción que no permite una clara identificación respecto de lo que se dispone. Además, según las pruebas que obran en el expediente, la vulneración del derecho al debido proceso de la joven NAUR todavía no ha sido objeto de reparación, pues ella aún no ha accedido al mencionado permiso. Por lo tanto, esta Sala de Revisión precisará la orden para facilitar su cumplimiento. Por ende, la Corte revocará la sentencia proferida el 12 de agosto de 2022 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y, por consiguiente, concederá el amparo de los derechos al debido proceso (*adoptando un remedio distinto*) y a la educación (*en cuanto a la expedición del acta de grado y el diploma de bachiller, afectado por la entrega del PPT*).

104. En línea con lo anterior, se dispondrá a cargo de Migración Colombia que, en el término máximo de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a programar la cita presencial con la joven NAUR, de que trata el artículo 31 de la Resolución No. 971 de 2021, con miras a entregarle el PPT, siempre que el referido documento todavía se encuentre pendiente de agotar dicha diligencia.

105. Ahora bien, pese a que la actuación del colegio se ajustó a derecho, la Sala estima que, *en atención a las circunstancias del caso*, la aplicación de la Circular Conjunta No. 16 de 2018 produce efectos contrarios a la Constitución. Sobre este particular, en la sentencia SU-109 de 2022, este tribunal señaló que son tres los escenarios en los cuales cabe aplicar la excepción de inconstitucionalidad, a saber: “(i) *la norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad (...); (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o, (iii) en virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales*”<sup>84</sup>.

106. Al respecto, este tribunal observa que la citada circular, *en abstracto*, no resulta contraria al texto superior, por el deber que les asiste a los extranjeros de regularizar su situación migratoria para acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado, lo cual encuentra fundamento en el principio de soberanía y en la obligación de acatar y cumplir los deberes previstos en el ordenamiento jurídico (preámbulo y arts. 4, 9, 95 y 100 de la CP). Sin embargo, *en virtud de la especificidad de las condiciones del caso particular*, la aplicación de la circular produce consecuencias contrarias a la luz del ordenamiento *iusfundamental*. En

<sup>84</sup> Énfasis por fuera del texto original.

efecto, la tardanza en la entrega del PPT a favor de la joven NAUR, como circunstancia exclusivamente imputable a Migración Colombia, le ha impedido a la citada menor el acceso al acta de grado y al diploma de bachiller conduciendo a la violación de su derecho a la educación, en la faceta de accesibilidad, decisión que lesiona además el derecho a la igualdad en la posibilidad de avanzar en el sistema educativo, y que perpetúa una distinción de trato sustentada únicamente en la condición migratoria de la persona.

107. En virtud de lo anterior, y en atención a lo dispuesto en el artículo 4, superior<sup>85</sup>, se inaplicará para el caso particular la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por el Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia y se dispondrá, a cargo del Colegio Tibabuyes Universal, la obligación de expedir el acta de grado y el diploma de bachiller de la joven NAUR, en el término máximo de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, ya sea con el DNI venezolano o con el PPT, en caso de que éste efectivamente haya sido entregado. Como se advierte de lo expuesto, la Corte adoptaría en este caso la fórmula de decisión prevista en el artículo 4 de la Resolución No. 0298 de 2020, en tanto que, aunque aplica para el trámite de validación del bachillerato, en todo caso propone una *salida excepcional* para los eventos en que es necesario salvaguardar el derecho a la educación, de aquellos venezolanos que aún no poseen un documento válido de identificación en Colombia (CP arts. 44, 67 y 100).

108. Si bien este tribunal es consciente que los mayores y menores de edad no se encuentran en un plano de igualdad y que es válido establecer distinciones de trato entre ellos, como ocurre con este instrumento excepcional que se justifica en aras de no retrasar el proceso educativo frente a quienes por su mayoría de edad validan el bachillerato, lo cierto es que su rigor normativo termina siendo susceptible de ser aplicado analógicamente para quienes, siendo menores de edad, han terminado sus estudios y han visto frustrada la posibilidad de continuar con su proceso de formación, por la negligencia exclusiva del Estado de hacerles entrega oportuna del documento válido de identificación en Colombia, a pesar de haber adelantado todos los trámites para el efecto y de haber insistido ante la administración para lograr su regularización. De este modo, no se trata de fijar excepciones al deber de definir la situación migratoria en Colombia, sino de dar respuesta a una afectación en la garantía de la educación, ante circunstancias excepcionales que no son imputables de quien reclama un amparo.

109. Por lo demás, y como también lo señala el artículo 4° de la Resolución No. 0298 de 2020, en caso de que se expidan el acta de grado y el diploma de bachiller con el DNI venezolano, tales datos pueden actualizarse con un documento válido de identificación en Colombia, cuando finalmente se posea el mismo.

110. Por último, y como consecuencia de lo expuesto, la Sala advierte que la falta de un documento de identificación válido en Colombia puede impedir que los migrantes venezolanos accedan al grado de bachiller y continúen su proceso de formación en el sistema educativo. Por consiguiente, instará al Ministerio de

<sup>85</sup> “**Artículo 4o.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Educación Nacional para que formule los lineamientos orientados a facilitar que esta población acceda a los programas de educación superior y a las modalidades propias de la educación técnica y tecnológica<sup>86</sup>.

## H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

111. La señora AVRB, en representación de su hija NAUR, presentó acción de tutela contra Migración Colombia y el Colegio Tibabuyes Universal, en la que invocó la protección de sus derechos a la educación y al debido proceso, por cuanto la primera entidad no les brindó una respuesta clara a sus peticiones y ello impidió que NAUR accediera al PPT. Y, respecto de la segunda, porque la citada institución educativa se negó a expedir el acta de grado y el diploma de bachiller a favor de la citada menor, con fundamento en que no contaba con un documento válido de identificación en Colombia. Ello, pese a que la Resolución No. 0298 de 2020 del ICFES, en criterio de la accionante, autoriza la presentación del DNI venezolano para tales efectos.

112. Luego de acreditar la procedencia de la acción de tutela, la Corte reiteró la jurisprudencia sobre (i) la respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana; (ii) el contenido del derecho al debido proceso en los ámbitos administrativo y educativo; y (iii) el derecho a la educación y su garantía respecto de la población venezolana.

113. Con fundamento en lo anterior, la Sala estimó que Migración Colombia vulneró el derecho al debido proceso de la joven NAUR, al desconocer el artículo 31 de la Resolución No. 971 de 2021, relativo a la asignación de una cita previa para la entrega presencial del PPT, y al no seguir los lineamientos de este tribunal, que ordenan conferirle un trato especial a los niños, niñas y adolescentes en condición de migración, por virtud del cual se debe adoptar medidas eficaces para solventar los inconvenientes relacionados con el registro biométrico y también con el otorgamiento del referido permiso. A su vez, la falta de entrega del citado documento impidió la expedición del acta de grado y del diploma de bachiller por parte del Colegio Tibabuyes Universal, lo que supone la vulneración del derecho fundamental a la educación en la faceta de accesibilidad, ya que se afectó la posibilidad de continuidad del proceso educativo de la joven NAUR.

114. Por otra parte, la Corte consideró que el Colegio Tibabuyes Universal actuó según las normas vigentes, observó el principio de legalidad y, por ende, no desconoció el derecho al debido proceso, por cuanto siguió las instrucciones impartidas en la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por el Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia. En efecto, tal y como lo indica la mencionada circular, la institución educativa orientó a la accionante sobre la importancia de regularizar la situación migratoria de su hija, con el fin de que pudiera acceder al título de bachiller.

---

<sup>86</sup> Según el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, corresponde al Ministerio de Educación Nacional: “2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades”.

115. Además, en principio, no cabía aplicar la Resolución No. 0298 de 2020, en aras de expedir el acta de grado y el diploma de bachiller con el DNI venezolano, pues el citado acto administrativo regula específicamente el examen de validación del bachillerato, prueba a la que pueden acceder los mayores de 18 años y que, en caso de aprobarse, da lugar a la expedición del acta de grado y del título correspondiente por parte del ICFES. Por el contrario, la joven NAUR es una menor de edad y finalizó el esquema educativo regular, sin acceder a la figura de la validación.

116. Por lo anterior, la Sala revocó la sentencia proferida el 12 de agosto de 2022 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Y, en consecuencia, concedió el amparo de los derechos al debido proceso (*adoptando una orden más precisa en relación con la entrega del PPT*) y a la educación (*en cuanto a la expedición del acta de grado y el diploma de bachiller*).

117. Precisamente, en relación con este último punto, la Sala encontró que, *en atención a las circunstancias del caso*, la aplicación de la Circular Conjunta No. 16 de 2018 produce efectos contrarios a la Constitución. En este orden de ideas, si bien en *abstracto* ella no lesiona el texto superior, por el deber que les asiste a los extranjeros de regularizar su situación migratoria para acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado, lo cual encuentra fundamento en el principio de soberanía y en la obligación de acatar y cumplir los deberes previstos en el ordenamiento jurídico (preámbulo y arts. 4, 9, 95 y 100 de la CP), *en virtud de la especificidad de las condiciones del caso particular*, la aplicación de la mencionada circular produce consecuencias contrarias a la luz del ordenamiento *iusfundamental*. En efecto, la tardanza en la entrega del PPT a favor de la joven NAUR, como circunstancia exclusivamente imputable a Migración Colombia, le ha impedido a la citada menor el acceso al acta de grado y al diploma de bachiller conduciendo a la violación de su derecho fundamental a la educación, en la faceta de accesibilidad, decisión que lesiona además el derecho a la igualdad en la posibilidad de avanzar en el sistema educativo, y que perpetúa una distinción de trato sustentada únicamente en la condición migratoria de la persona.

118. En virtud de lo anterior, y en atención a lo dispuesto en el artículo 4, superior, se decidió inaplicar para el caso particular la Circular Conjunta No. 16 de 2018 expedida por el Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia y se dispondrá, a cargo del Colegio Tibabuyes Universal, la obligación de expedir el acta de grado y el diploma de bachiller de la joven NAUR, en el término máximo de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, ya sea con el DNI venezolano o con el PPT, en caso de que éste efectivamente haya sido entregado.

119. Si bien este tribunal aclaró que los mayores y menores de edad no se encuentran en un plano de igualdad y que es válido establecer distinciones de trato entre ellos, como ocurre con este instrumento excepcional que se justifica en aras de no retrasar el proceso educativo frente a quienes por su mayoría de edad validan el bachillerato, lo cierto es que su rigor normativo termina siendo susceptible de ser aplicado analógicamente para quienes, siendo menores de edad, han terminado sus estudios y han visto frustrada la posibilidad de continuar con

su proceso de formación, por la negligencia exclusiva del Estado de hacerles entrega oportuna del documento válido de identificación en Colombia, a pesar de haber adelantado todos los trámites para el efecto y de haber insistido ante la administración para lograr su regularización. De este modo, no se trata de establecer excepciones al deber de definir la situación migratoria en Colombia, sino de dar respuesta a una afectación en la garantía de la educación, ante circunstancias excepcionales que no son imputables de quien reclama un amparo.

120. Por último, y como consecuencia de lo expuesto, la Sala advirtió que la falta de un documento de identificación válido en Colombia puede impedir que los migrantes venezolanos accedan al grado de bachiller y continúen su proceso de formación en el sistema educativo. Por consiguiente, se decidió instar al Ministerio de Educación Nacional para que formule los lineamientos orientados a facilitar que esta población acceda a los programas de educación superior y a las modalidades propias de la educación técnica y tecnológica.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**Primero.** - REVOCAR la sentencia proferida el 12 de agosto de 2022 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la educación de NAUR.

**Segundo.** - Como consecuencia de lo resuelto en el numeral anterior, **ORDENAR** al representante legal de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o a quien haga sus veces, que en el término máximo de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a programar la cita presencial con NAUR, de que trata el artículo 31 de la Resolución No. 971 de 2021, con miras a entregarle el Permiso por Protección Temporal (PPT), entendiendo que esta última actuación debe agotarse en el plazo otorgado. Lo anterior, siempre que el citado documento todavía se encuentre pendiente de agotar dicha diligencia.

**Tercero.** - **DISPONER** la obligación de expedir el acta de grado y el diploma de bachiller de la joven NAUR, siempre que estos documentos no se hubiesen expedido con anterioridad, a cargo del Colegio Tibabuyes Universal de Bogotá, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, en el término máximo de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, ya sea con el DNI venezolano o con el PPT, en caso de que éste efectivamente haya sido entregado. Por lo demás, en el evento de que se expidan el acta de grado y el diploma de bachiller con el DNI venezolano, tales datos pueden actualizarse con un documento válido de identificación en Colombia, cuando finalmente se posea el mismo.

**Cuarto.** - **INSTAR** al Ministerio de Educación Nacional para que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, formule los lineamientos orientados a facilitar que la población migrante menor de edad y en proceso de regularización migratoria acceda a los programas de educación superior y a las modalidades de educación técnica y tecnológica.

**Quinto.** - Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General