



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
—Sala Cuarta de Revisión—

SENTENCIA T- 075 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.388.683

Asunto: Acción de tutela interpuesta por Vicmary Lisbeth Abreu Granda contra la Universidad Popular del Cesar y otro

Magistrado ponente:
Vladimir Fernández Andrade

Síntesis de la decisión

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estudió el caso de una persona a quien: (i) se le negó el acceso a la Universidad sin permitirle realizar el proceso de admisión a la institución y, en caso de que fuera admitida pudiera cursar, conforme al plan de estudios de la institución las áreas de Derecho Constitucional, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Laboral, Derecho Procesal Penal y Derecho Procesal Civil, las cuales necesita para solicitarle al Ministerio de Educación Nacional la convalidación de su título de abogada. Lo anterior bajo el argumento de que la Universidad Popular del Cesar se encontraba implementando la resolución que establece el procedimiento para la convalidación del título y; (ii) no se le dio una respuesta clara, congruente y suficiente con ocasión de una solicitud elevada a la universidad accionada.

En virtud de lo anterior, la Corte analizó si la respuesta de la Universidad Popular del Cesar vulneró los derechos fundamentales a la educación, libertad de profesión u oficio en igualdad de oportunidades de la tutelante, al negarle el acceso a la universidad para que pudiera cursar las áreas requeridas para la convalidación de su título. Adicionalmente, la Corte examinó si la institución

de educación superior había vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante al no dar una respuesta clara, congruente y suficiente a la solicitud de la accionante respecto al proceso de convalidación de su título.

La Corte determinó que las universidades, en ejercicio de su autonomía, no pueden imponer barreras arbitrarias que restrinjan el acceso a la educación superior. Por ello, las instituciones deben garantizar el ingreso en igualdad de condiciones a un proceso de admisión y, de ser admitidas, permitir el acceso a su programa académico, conforme a su normativa interna. De esta forma, en el caso, concluyó que la Universidad Popular del Cesar vulneró el derecho a la educación de la accionante al impedirle presentarse al proceso de admisión con el argumento de estar ajustando un procedimiento interno para la convalidación de títulos. Esta restricción fue injustificada, pues la universidad ya contaba con los medios para que la accionante cumpliera con el requisito especial de convalidación de su título, pues su plan de estudios incluía las áreas requeridas y su programa de Derecho cuenta con registro calificado vigente.

En relación con la vulneración al derecho fundamental de petición, la Corte recordó que la garantía del derecho fundamental de petición implica que las autoridades den una respuesta clara, precisa y de fondo. En ese sentido, la Sala constató que la Universidad Popular del Cesar vulneró dicho derecho al pronunciarse sobre aspectos diferentes a lo solicitado por la accionante y omitir pronunciarse sobre todas las peticiones realizadas.

En consecuencia, la Sala amparó los derechos a la educación y petición de la accionante y, en consecuencia, le ordenó a la Universidad Popular del Cesar que: (i) permita a la tutelante, si ella aun lo desea, acceder al proceso de admisión de la universidad para el pregrado en Derecho. Para ello, la universidad accionada debe informarle a la accionante todo lo relacionado con el proceso de admisión al programa y, en caso de que sea admitida en este, debe permitirle cursar las áreas que requiere para la convalidación de su título, y (ii) dar respuesta al derecho de petición presentado por la accionante el 05 de marzo de 2024 de manera clara, suficiente y congruente.

Bogotá D.C., cuatro (04) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Miguel Efraín Polo Rosero¹, Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias de tutela proferidas el 22 de abril de 2024 por el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar (Cesar), en primera instancia y, el 13 de junio de 2024 por el Tribunal Administrativo del Cesar, en segunda instancia, en el marco de la acción de tutela promovida por Vicmary

¹ El 5 de febrero de 2025, el doctor Antonio José Lizarazo Ocampo finalizó su periodo como Magistrado de la Corte Constitucional. El 19 de noviembre de 2024, la Plenaria del Senado de la República designó a Miguel Polo Rosero como su remplazo, quien inició su período constitucional como Magistrado de la Corte Constitucional el 6 de febrero de 2025 y le correspondió ratificar esta decisión.

Lisbeth Abreu Granda contra la Universidad Popular del Cesar y el Ministerio de Educación Nacional.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes²

1. El 12 de mayo de 2011, Vicmary Lisbeth Abreu Granda de nacionalidad venezolana, obtuvo el título profesional de abogada tras cursar el pregrado en Derecho³ en la Universidad Fermín Toro⁴ en su país de origen⁵.

2. De acuerdo con la acción de tutela, en el mes de septiembre de 2019, debido a la situación social, política y económica de su país, la tutelante tomó la “decisión de migrar a territorio colombiano bajo la expectativa de poder acceder a alternativas de vida favorables y especialmente poder ejercer [su profesión]”⁶.

3. El 31 de enero de 2020, luego de estabilizarse en la ciudad de Valledupar (Cesar), radicó una solicitud ante la Universidad Popular del Cesar, única universidad pública en ese departamento, con el fin de conocer los requisitos para cursar la carrera de Derecho y el procedimiento correspondiente con miras a la convalidación de su título⁷.

4. La accionante indicó que, debido a la falta de pronunciamiento de la universidad, se acercó a sus instalaciones con la finalidad de que se le diera una respuesta. En esa ocasión, la universidad le señaló que no tenía un procedimiento establecido para estos casos, pero le mencionó que podía pagar un PIN para hacer el proceso de inscripción ante esa universidad⁸.

5. El 26 de octubre de 2020, la accionante pagó dicho PIN⁹ conforme a lo informado por la accionada y, según la acción de tutela, volvió a acercarse a la facultad de Derecho de la universidad accionada, para conocer y finalizar su proceso de matrícula. En esa oportunidad, señala la accionante, que la institución educativa le informó que: (i) no tenía un proceso establecido para la matrícula de abogados venezolanos que necesitaran cursar las materias exigidas para la convalidación de su título¹⁰ y; (ii) “permitir que una nacional venezolana avanzara en los requisitos para convalidar el título de abogado en Colombia, sería reducir la oportunidad a los abogados que con tanto esfuerzo logran prepararse en Colombia y que, por tanto, la universidad no podía en el momento abrir las puertas a la suscrita”¹¹.

² Los hechos y pretensión se resumen del capítulo de hechos de la solicitud de tutela. En: “01Demanda20240008801.pdf”. Expediente Digital T-10.388. 683.Consecutivo 1.

³ Los hechos y pretensión se resumen del capítulo de hechos de la solicitud de tutela. En: “01Demanda20240008801.pdf”. Expediente Digital T-10.388. 683.Consecutivo 1.

⁴ La Universidad Fermín Toro cuenta con la clasificación bibliométrica del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España y, en el 2017 esta Institución se encontraba en el puesto No. 10 dentro de las treinta mejores universidades en Venezuela.

⁵ en la Universidad Fermín Toro.

⁶ Los hechos y pretensión se resumen del capítulo de hechos de la solicitud de tutela. En: “01Demanda20240008801.pdf”. Expediente Digital T-10.388. 683.Consecutivo 1.

⁷ Ver, expediente digital T-10.388.683 “02 Anexo.pdf” Consecutivo 8 pagina 4.

⁸ Ver, expediente digital T-10.388.683 “01Demanda20240008801.pdf”. Consecutivo 1.

⁹ Ver, expediente digital T-10.388.683 “020_MemorialWeb_Recurso_SoportesTUTELAPDF-pdf” Consecutivo 26.

¹⁰ Ver, expediente digital T-10.388.683 “02 Anexo.pdf” Consecutivo 8 pagina 11.

¹¹ Ver, expediente digital T-10.388.683 “01Demanda20240008801.pdf”. Consecutivo 1.

6. El 3 de febrero de 2022 la accionante obtuvo el Permiso por Protección Temporal (PPT)¹² para permanecer en Colombia de manera regular.

7. El 5 de marzo de 2024, la accionante presentó una petición ante la Universidad accionada con el fin de que se le permitiera cursar las áreas en Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Civil, Penal y Laboral con el objetivo de convalidar su título. Al respecto, la tutelante sostiene que “no h[a] recibido [ninguna] respuesta, habiendo transcurrido el término legal para que [esta] se haya efectuado”¹³.

8. El 12 de abril de 2024, la señora Abreu Granda presentó la acción de tutela de la referencia al considerar vulnerados sus derechos a la educación, trabajo digno, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones, dignidad humana y petición, pues a la fecha la universidad accionada no le ha permitido cursar las áreas contempladas como requisito especial para iniciar el proceso de convalidación de títulos en Derecho¹⁴. Por tal razón, la tutelante solicitó ordenar a la accionada realizar los trámites necesarios para garantizar la matrícula y que se le permita estudiar las áreas de Derecho correspondientes, sumado a un trato digno para estudiantes de universidades públicas, así como la expedición del certificado correspondiente una vez terminados sus estudios.

9. Mediante respuesta del 18 de abril de 2024, la universidad informó a la accionante que no está en capacidad de atender solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en el exterior porque está implementando la Resolución 10687 de 2019¹⁵.

B. Trámite de la acción de tutela

(i) Admisión de la acción de tutela y respuesta de las accionadas

10. El 16 de abril de 2024 el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar (Cesar) admitió¹⁶ la acción de tutela de la referencia y ofició a la Universidad Popular del Cesar y al Ministerio de Educación Nacional.

11. En respuesta a la acción de tutela, la *Universidad Popular del Cesar* solicitó al juez de tutela negar el amparo constitucional solicitado por las siguientes razones: (i) la universidad no vulneró los derechos invocados toda vez que no es función de la universidad la convalidación de títulos de Educación Superior obtenidos en el extranjero¹⁷; (ii) el proceso de convalidación de títulos es competencia del Ministerio de Educación Nacional¹⁸; y (iii) en el escrito de

¹² Ver, expediente digital T-10.388.683 “01Demanda20240008801.pdf”. Consecutivo 1.

¹³ Ver, expediente digital T-10.388.683 “02 Anexo.pdf” Consecutivo 8 página 12.

¹⁴ Resolución 10687 de 2019.

¹⁵ En el trámite de la tutela, la entidad accionada allegó al Juez de primera instancia la respuesta otorgada a la accionante el 18 de abril de 2024. Ver expediente Digital T-10.388.683 “008_MemoralWEB_Alegatos_20240418162118757PD.pdf”. Consecutivo 14 página 4. Lo anterior fue confirmado por la accionante quien el 19 de abril de 2024 remitió un memorial de actualización de hechos al Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar. Ver expediente Digital T-10.388.683 “013 Mermorial.pdf”. Consecutivo 19.

¹⁶ Ver archivo: Auto Admite Tutela. 16 de abril de 2024

¹⁷ Ver en expediente digital T-10.388.683” ContestacionUPC (p.3)” Consecutivo 2, respuesta al segundo hecho de la tutela.

¹⁸ Ver en expediente digital T-10.388.683” ContestacionUPC (p.3)” Consecutivo 2, respuesta al quinto hecho de la tutela.

tutela la accionante afirma que se le proporcionó una respuesta verbal de que no había un procedimiento para la convalidación de título¹⁹, por ende, ante peticiones reiterativas la autoridad podrá remitirse a respuestas anteriores. Por lo anterior, estimó que procede el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado²⁰.

12. Adicionalmente, la universidad indicó que goza de autonomía universitaria por lo cual puede regirse por sus propios estatutos, de acuerdo a la Ley, a partir de lo cual precisó que no había vulnerado ningún derecho fundamental²¹.

13. El *Ministerio de Educación Nacional*²², por su parte, solicitó la improcedencia de la presente acción de tutela por falta de legitimación por pasiva. La accionada se refirió a los requisitos necesarios para convalidar un título de pregrado en Derecho bajo los criterios de evaluación académica o precedente administrativo, según lo dispuesto en la Resolución 10687 de 2019.

14. El Ministerio consideró que no tiene responsabilidad en el presente caso, pues lo reclamado le compete a la institución educativa accionada. Además, informó que no ha recibido ninguna solicitud formal²³ por parte de la accionante y que su función se limita a la inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las normas educativas por parte de las instituciones, sin interferir en sus decisiones administrativas, financieras o académicas²⁴.

C. Decisiones objeto de revisión

(i) Sentencia de primera instancia

15. El 26 de abril de 2024, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Valledupar (Cesar), decidió no amparar los derechos fundamentales invocados por la accionante. El juez de primera instancia consideró que si bien la tutelante había realizado una serie de solicitudes para que se le permitiera cursar las materias establecidas en la Resolución 10687 de 2019, la universidad accionada le indicó que aún no ha terminado de implementar los procedimientos necesarios para la matrícula de personas extranjeras que busquen cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución 10687 de 2019, por lo cual no cuenta con la capacidad para atender ese tipo de solicitudes²⁵.

16. En virtud de lo anterior, el juez indicó que no era posible ordenar a la accionada que autorice, gestione y realice los trámites necesarios para garantizar la matrícula de la tutelante y así permitirle cursar determinadas áreas en el programa de Derecho. En consecuencia, conminó a la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granda a iniciar el trámite en otras universidades con el fin de obtener la certificación de aprobación de estudios específicos e instó a la Universidad

¹⁹ Ver en expediente digital T-10.388.683” ContestacionUPC (p.3)” Consecutivo 2, respuesta al tercer hecho de la tutela

²⁰ Ver en expediente digital T-10.388.683” ContestacionUPC (p.3)” Consecutivo 2, respuesta al octavo hecho de la tutela

²¹ Ver en expediente digital T-10.388.683” ContestacionUPC (p.3)” Consecutivo 2, pág. 3.

²² Véase archivo: Contestación Ministerio Educación.

²³ Véase archivo: Contestación Ministerio Educación. (p. 5)

²⁴ Véase archivo: Contestación Ministerio Educación. (p.14-15)

²⁵ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “[04SentenciaPrimeraInstancia20240008801.pdf](#)”. Consecutivo 4. Págs. 17 y 18

Popular del Cesar, para que, en el menor tiempo posible, implemente la resolución mencionada para que las personas con títulos de pregrado en Derecho obtenidos en universidades extranjeras, pudieran cursar las materias requeridas para la convalidación de su título²⁶.

(ii) Impugnación

17. La accionante impugnó la decisión de primera instancia. A su juicio, la accionada vulneró su derecho a la educación como consecuencia de su actuación negligente y discriminatoria. En ese sentido, resaltó que desde que el Ministerio de Educación reguló el tema, la universidad lleva cinco años sin actualizar su normativa sobre ese particular²⁷ y obstaculiza todo tipo de trámites académicos.

18. La accionante reprochó que el juez de primera instancia, en lugar de resolver el problema de fondo, se limitó a instarla a buscar otra universidad o a esperar indefinidamente. Asimismo, consideró que no tuvo en cuenta que: (i) es una mujer migrante en condiciones de vulnerabilidad, que desde el año 2020 le ha implorado a la universidad la posibilidad de cursar las materias que requiere y; (ii) las manifestaciones estereotipadas que realizó la universidad sobre los migrantes y, que la sugerencia de pagar un PIN para luego negarle el acceso a la universidad²⁸.

19. Finalmente, expresó que la autonomía universitaria tiene límites y que esta no puede justificar la discriminación que afronta de cara a su intención de convalidar el título. También resaltó que la falta de actualización del proceso interno de la accionada representa una barrera de acceso para cumplir con los requisitos y así lograr convalidar su título, lo que afecta su proyecto de vida²⁹.

(iii) Sentencia de segunda instancia

20. El 13 de junio de 2024 el Tribunal Administrativo del Cesar confirmó la decisión de primera instancia. El juez de segunda instancia consideró que no existe evidencia de trato discriminatorio, ya que la negativa de la universidad de no autorizar la matrícula de la actora para cursar áreas del programa de Derecho no es una conducta arbitraria, sino que se fundamenta en la falta de implementación de la normativa, situación que no solo repercute en la actora sino en cualquier aspirante que desee la convalidación de su título sin importar su género o nacionalidad. De otro lado, indicó que la normativa actual no obliga a todas las universidades a que tengan que implementar dicho procedimiento, ya que la autonomía universitaria permite a las universidades regirse por sus propios estatutos³⁰.

D. El trámite de selección

²⁶ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “04SentenciaPrimeraInstancia20240008801.pdf”. Consecutivo 4. Pág. 18.

²⁷ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “Impugnación Demandante” pág.6

²⁸ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “Impugnación Demandante” págs. 6 y 8.

²⁹ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “Impugnación Demandante” (p.12)

³⁰ Ver en Expediente Digital T-10.388.683 “Sentencia Segunda Instancia” (p.11)

21. La Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de la Corte Constitucional, mediante Auto del 30 de agosto de 2024³¹ seleccionó el expediente de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

22. La Sala Cuarta de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

B. Procedencia de la acción de tutela

23. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991 la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos a fin de establecer su procedencia: (i) la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. En este sentido, a continuación, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela presentada en el expediente de la referencia.

(i) Legitimación en la causa

24. Legitimación por activa. Los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, prevén que toda persona tiene derecho a interponer una acción de tutela, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre.

25. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en que los extranjeros están legitimados para acudir a la acción de tutela, toda vez que el citado artículo 86 dispuso que la acción de tutela es un instrumento de protección de los derechos fundamentales de “toda persona”³², sin distinción de su nacionalidad o limitaciones en razón a su estatus migratorio. En ese sentido, la Corte Constitucional ha expuesto que “el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona”³³.

26. Así, en el presente caso, se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, toda vez que la acción de tutela fue promovida por la señora Vicmary Lizbeth Abreu Granda en nombre propio, titular de los derechos fundamentales que estima presuntamente vulnerados, para obtener el amparo de sus derechos a la educación, trabajo digno, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones, dignidad humana y petición³⁴.

27. 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

³¹ Corte Constitucional, Auto 30 de agosto de 2024. Sala de Selección de Tutelas Número Ocho integrada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González.

³² Corte Constitucional. Sentencias T-380 de 1998, T-269 de 2008, T-1088 de 2012, T-314 de 2016, SU-677 de 2017.

³³ Corte Constitucional Sentencias T-172 de 1993, T-380 de 1998, T-321 de 2005, T-314 de 2016, T-500 de 2018.

³⁴ Ver, expediente digital T-10.388.683 “01Demanda20240008801.pdf”. Consecutivo 1.

autoridad pública que viole o amenace un derecho fundamental³⁵. En ese orden de ideas, esta Corporación ha indicado que para satisfacer este requisito deben acreditarse dos elementos: (i) que se trate del sujeto respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la presunta vulneración o amenaza del derecho fundamental pueda vincularse a su acción u omisión³⁶.

28. En el presente caso la actora presentó la acción de tutela contra la Universidad Popular del Cesar y el Ministerio de Educación Nacional, debido a que no ha logrado iniciar el proceso que la conduce a convalidar su título porque la Universidad Popular del Cesar le ha impedido matricularse y cursar las áreas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, y Derecho Procesal Civil, Penal y Laboral.

29. En este contexto, la Sala encuentra que la *Universidad Popular del Cesar* está legitimada por pasiva ya que: (i) es un establecimiento público de educación superior creado por la Ley 34 de 1976, que desde 1997 cuenta con el programa de Derecho³⁷ y (ii) es la institución señalada de desconocer, presuntamente, los derechos de la tutelante al negar su inscripción al programa de Derecho- con miras a que la accionante pudiera cursar las áreas que requiere para la convalidación de su título de abogada-.

30. El *Ministerio de Educación Nacional*, por su parte, no se encuentra legitimado por pasiva al no ser la entidad encargada de la prestación del servicio público de educación superior. Pese a lo dicho, la Sala mantendrá al Ministerio de Educación Nacional como un *tercero con interés legítimo en la decisión*.

31. El tercero con interés legítimo parte de la existencia de un sujeto que, sin que forzosamente quede vinculado por la decisión, se halla jurídicamente relacionado con una de las partes o con la pretensión que se debate, de suerte que puede verse afectado desde una perspectiva o relación sustancial con los efectos jurídicos del fallo³⁸. En esa medida, se ha establecido que los terceros con interés “se encuentr[a]n vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie³⁹”.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-448 de 2023.

³⁶ En lo que respecta a la legitimación por pasiva, la jurisprudencia constitucional ha señalado en Sentencia T-416 de 1997 que: “2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo. La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material. | Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción. | La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquélla, la acción de tutela se promueve contra autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto”.

³⁷ Acuerdo 022 de 1997 modificado por el Acuerdo 035 del 22 de noviembre de 1997 del Consejo Superior. https://www.unicesar.edu.co/facultades_pregrado/pregrados-derecho-sociales/derecho/

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-081 de 2020.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-116 de 2018.

32. En el caso del Ministerio de Educación Nacional, aunque no es la entidad directamente responsable de la prestación del servicio público de educación, es la entidad encargada de ejercer la función de inspección y vigilancia del servicio público educativo⁴⁰. Adicionalmente, es la entidad que reglamenta y lleva a cabo el proceso de convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero, lo que se relaciona con el objeto del presente asunto y justifica su calidad de tercero con interés legítimo⁴¹.

(ii) Inmediatez

33. El objeto de la acción de tutela es asegurar la protección *inmediata* de los derechos fundamentales. Esto significa que el amparo corresponde a un medio de defensa judicial previsto para garantizar la efectividad concreta y actual del derecho subjetivo objeto de posible violación o amenaza, lo que se traduce en la obligación de procurar su ejercicio dentro de un plazo razonable⁴².

34. En el presente caso, la Sala encuentra acreditado el requisito de la inmediatez pues la última petición que la tutelante allegó a la universidad accionada data del 5 de marzo de 2024 y el 16 de abril de 2024, la accionante interpuso la acción de tutela de la referencia debido a la presunta negativa de la universidad. En este sentido, transcurrió un mes y 13 días, entre la solicitud de a la universidad por parte de la actora, la presunta negativa y la interposición de la acción de tutela de la referencia, por lo que el amparo se interpuso en un plazo razonable.

(iii) Subsidiariedad

35. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 6° del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela solo procederá cuando: (i) el accionante *no* cuente con otro medio de defensa judicial eficaz e idóneo para la protección de sus derechos fundamentales⁴³ o; (ii) sea necesaria, como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable⁴⁴. En varias

⁴⁰ El artículo 1 y artículo 2 del Decreto 907 de 1996, el Ministerio de Educación Nacional tiene la función delegada de inspección y vigilancia del servicio público educativo, respecto de su prestación formal y no formal. A su vez, el artículo de la misma norma establece que: “[l]a inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y a exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo prestan y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral”.

⁴¹ El artículo 191 de la Ley 1955 de 2019 establece que “El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un nuevo modelo de convalidaciones, de acuerdo con las distintas tipologías existentes en la materia, cuya duración no podrá exceder en ningún caso los seis (6) meses, a partir de la fecha de inicio del trámite. (...)Parágrafo 1°. Para el caso de profesiones reguladas, el Ministerio contará con una reglamentación específica. No obstante, los tiempos de trámite para la convalidación no podrán exceder lo establecido previamente. (...) Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación realizará las mejoras administrativas y tecnológicas para el seguimiento del trámite de convalidación. Así mismo, pondrá a disposición de los ciudadanos la información sobre las instituciones y programas acreditados o reconocidos en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente, u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título, además pondrá a disposición la información sobre los sistemas educativos del mundo.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-444 de 2013 y T-106 de 2019, entre otras.”

⁴³ “Procede como mecanismo definitivo cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las circunstancias del caso que se estudia”. Sentencia T-188 de 2020. Ver además las sentencias T-800 de 2012, T-436 de 2005 y T-108 de 2007.

⁴⁴ “Procede como mecanismo transitorio, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario” Sentencia T 1-88 de 2020. Reiterado en las sentencias T-800 de 2012 y T-859 de 2004.

oportunidades, la Corte ha reconocido que los jueces constitucionales deben verificar, en cada *caso concreto*, la acreditación del requisito de subsidiariedad.

36. En el presente caso, se plantea si la Universidad Popular del Cesar vulneró los derechos de petición, educación, trabajo digno, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones y dignidad humana de la tutelante, al negar el ingreso y cursar las áreas de derecho que requiere para la convalidación de su título.

37. En este contexto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁵ y del Consejo de Estado⁴⁶, han establecido que los actos que profieren los establecimientos educativos de educación superior en el marco de la prestación del servicio público de educación son de dos tipos: (i) los actos administrativos, los cuales son expedidos por las universidades en cumplimiento de la función pública educativa y que son susceptibles de ser cuestionados ante la jurisdicción contencioso administrativa y, (ii) los actos académicos, derivados del funcionamiento interno de las universidades⁴⁷, que *no* son objeto de control por parte de lo contencioso administrativo. Bajo esta línea, los actos de las universidades que niegan el ingreso o admisión de personas que aspiran a una universidad (como las listas de admitidos y no admitidos)⁴⁸, son actos académicos los cuales *no* son objeto de recursos ni pueden ser controvertidos ante la jurisdicción⁴⁹ pues derivan de los criterios de admisión definidos por la propia institución. Por ello, tales actos no son objeto de recursos ni pueden ser controvertidos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

38. En el presente caso, la Sala advierte (*supra*, I antecedentes) que la universidad accionada informó a la accionante que no era posible admitirla, dado que se encontraba implementando el procedimiento necesario para la convalidación de títulos. Esta negativa no constituye un acto administrativo, ya que no corresponde al ejercicio de una función pública educativa, sino a una actuación interna de la institución, de manera que se trata de un acto excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias T-234 de 2023, T-437 de 2020, T-612 de 2017 y T-554 de 1993.

⁴⁶ La jurisprudencia del Consejo de Estado es pacífica al determinar que los actos meramente académicos no tienen el carácter de actos administrativos y no son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de decisiones derivadas del ejercicio de la autonomía universitaria. Véase en: sentencia del 24 de octubre de 2012, Rad. 15001-23-33-000-2012-00047-01(AC), Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Gómez Aranguren; sentencia del 28 de octubre de 2014, Rad. 25000-23-37-000-2014-00944-01, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 4 de noviembre de 2022, Rad. 760012331000-2010-01815-01, Sección Primera, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

⁴⁷ El Consejo de Estado, Sección Primera en sentencia Rad. 11001-0324-000-2020-00261-00 estableció que “La jurisprudencia de esta Sección ha diferenciado los "actos académicos" de los "actos meramente académicos", a efectos de definir cuáles actos administrativos pueden ser objeto de control judicial”. Los primeros se relacionan con el cumplimiento de la función pública educativa, y son susceptibles de análisis judicial. Los segundos, que aluden al funcionamiento interno de las instituciones, no pueden ser estudiados por la jurisdicción contencioso-administrativa, debido al principio de autonomía universitaria”

⁴⁸ La Corte Constitucional en sentencias T-187 de 1993, T-054 de 1996 y T-612 de 2017, estudió casos en los que se negó el proceso de admisión a las personas que esperaban el ingreso a la institución educativa e indicó que el proceso de admisión de aspirantes es netamente académico. Asimismo, la Corte en sentencia T-314 de 1993 indicó que la razón de que los actos académicos no fuera susceptibles de ser demandados ante lo contencioso administrativo es porque “de lo contrario se desmoronarían los centros educativos oficiales, pues todos sus actos (fijación de calendario estudiantil, exámenes de admisión, horario de clases, llamamiento a lista, programas, cuestionario de exámenes, calificaciones, grados, sanciones estudiantiles etc. etc.) pasarían inmediatamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; esos planteles se verían cohibidos para el desarrollo de sus fines por temor a los litigios, y tendrían que dedicar tiempo y esfuerzos requeridos por dichos fines a la atención de los procesos; de institutos educativos se tornarían en centro querellantes, cambio que en parte alguna prevé la legislación.”

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencias T-234 de 2023, T-437 de 2020, y T-612 de 2017.

39. Por otro lado, la Corte advierte que la negativa de la accionada está asociada a la ausencia de implementación de un proceso interno de conformidad con la normativa para la convalidación de títulos extranjeros, esto es, la Resolución 10687 de 2019 “por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior (...)”, para efectos del estudio de subsidiariedad, es relevante precisar que la acción de cumplimiento tampoco constituye un medio eficaz e idóneo para la defensa de los derechos que invoca la accionante.

40. La acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de tutela, por lo que es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad⁵⁰.

41. En el presente caso la acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo pues: (i) el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 establece que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela, pues no pueden existir dos instrumentos procesales alternativos para defender los mismos derechos fundamentales. Así, en aquellos casos donde no se busca simplemente el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, sino la protección de derechos fundamentales, la acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo y; (ii) la Resolución 10687 no establece un mandato expreso para las instituciones de educación superior, ya que únicamente indica los requisitos que debe cumplir el solicitante de la convalidación de título y el proceso que se lleva a cabo para esto, de manera que la referida acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo y efectivo para la garantía de los derechos fundamentales de la accionante.

42. En este orden de ideas, la Sala considera que en el presente asunto se cumple el requisito de subsidiariedad al no advertir la existencia de otros mecanismos judiciales a los cuales pudiera acudir la accionante para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la Universidad Popular del Cesar.

43. Así pues, verificada la procedencia de la acción de tutela en el asunto de la referencia, a continuación, la Sala abordará el estudio de fondo que conducirá a la solución del caso concreto.

C. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

44. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde analizar, de conformidad con la acción de tutela sometida a revisión si ¿la Universidad Popular de Cesar desconoció los derechos a la “educación, trabajo, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones y dignidad humana” de la accionante de nacionalidad venezolana al negarle el acceso a esa universidad, para cursar las áreas requeridas para la convalidación de su título

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-077 de 2018.

de abogada, bajo el argumento de que esa institución no ha adoptado el procedimiento para esos efectos?

45. Adicionalmente, de acuerdo con la acción de tutela de la referencia, la Sala estudiará si ¿la Universidad Popular del Cesar desconoció el derecho fundamental de petición de la actora al no dar una respuesta clara, precisa, de fondo y congruente a la petición realizada por la accionante?

46. Para resolver estos planteamientos la Sala: **(i)** se referirá al derecho a la educación en relación con el acceso a la educación superior; **(ii)** reiterará la jurisprudencia en materia de autonomía universitaria y sus límites; **(iii)** hará referencia a la necesidad de los títulos de idoneidad y describirá el procedimiento de convalidación de títulos de educación superior; **(iv)** reiterará la jurisprudencia constitucional en materia del derecho fundamental de petición; **(v)** resolverá el caso concreto y, de haber lugar a ello, planteará los respectivos remedios constitucionales.

(i) El derecho a la educación en relación con el acceso a la educación superior

47. La educación es considerada como un derecho fundamental y un servicio público. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que se trata de un derecho-deber que implica obligaciones y derechos entre prestadores del servicio educativo y los usuarios, por ejemplo, los estudiantes tienen el deber de cumplir los reglamentos internos de la institución siempre que no sean contrarios a la Constitución Políticas⁵¹.

48. En esta línea el derecho a la educación se caracteriza por los siguientes componentes⁵²: **(i) disponibilidad**, referida a la obligación de “crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su *ingreso* al sistema educativo”⁵³; **(ii) accesibilidad**, que implica “garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo y las facilidades para acceder al servicio”; **(iii) 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) aceptabilidad**, que alude a “la calidad de la educación”. La Corte ha precisado que la educación superior goza *prima facie* de “los mismos elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles”⁵⁴.

49. En particular, la faceta de *accesibilidad* “implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de *todos* en condiciones de igualdad al sistema educativo y la eliminación de todo tipo de discriminación”⁵⁵. Este principio ha sido sintetizado a partir de tres mandatos constitucionales: (i) no discriminación, el 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

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2016

⁵² Corte Constitucional, sentencias C-161 de 2020, C-284 de 2017 y T-592 de 201

⁵³ Corte Constitucional, sentencia T-177 de 2022

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-879 de 2014.

⁵⁵ 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. Citando: Observación General No. 13 del Comité DESC de las Naciones Unidas

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”⁵⁶.

50. El derecho a la educación también guarda una estrecha relación con la dignidad humana, pues “es esencial para el crecimiento personal de [todos] 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 personalidad, la cultura, entre otros”⁵⁷.

51. Ahora bien, el derecho a la educación en relación con el acceso a la educación superior presenta ciertas características cuando se trata del ingreso a las universidades, el Estado: (i) no tiene una obligación inmediata y absoluta de garantizar que todas las personas accedan a las instituciones de educación superior; (ii) tiene una responsabilidad progresiva y, (iii) debe establecer mecanismos financieros para que las personas admitidas a la educación superior puedan acceder y permanecer en la institución⁵⁸.

52. La educación superior goza de especial protección cuando está de por medio el *acceso* y la *permanencia* en el sistema educativo. El acceso a la educación superior, en especial a las universidades públicas, está limitado por el número de cupos con los que cuenta el plantel educativo, por lo que, en principio, la admisión a estas instituciones se explica en el mérito y en las capacidades de los estudiantes, salvo que las universidades establezcan cupos especiales a favor de determinadas minorías, poblaciones históricas discriminadas, sujetos vulnerables, entre otros⁵⁹.

53. El deber de acceso a la educación superior implica que el Estado debe garantizar el ingreso a las universidades en igualdad de condiciones para todos y, establecer requisitos para la asignación de los cupos con base en criterios de capacidad y mérito. Al respecto, la Corte ha indicado que “[l]a igualdad de acceso a la que se hace referencia, consiste en el derecho de ***toda persona*** interesada en la adjudicación de un cupo en un establecimiento educativo a ***acceder en igualdad de condiciones al proceso de selección de los beneficiarios***, y a que la distribución de los cupos se realice acatando los procedimientos establecidos⁶⁰”

54. De esta forma, para garantizar esta dimensión, está prohibido que se establezcan criterios de selección con base en categorías sospechosas como raza, origen nacional o familiar, condición económica, entre otras, ya que todas estas formas de discriminación vulneran el derecho a la igualdad⁶¹.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia T185 de 2021, citando las sentencias: Corte Constitucional, Sentencias T-002 de 1992, T-543 de 1997, T-019 de 1999, T-780 de 1999, T-1290 de 2000 T-787 de 2006, C-376 de 2010, T-428 de 2012, y SU 011 de 2018, entre otras.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencias C-356 de 2020, T-138 de 2016, T-068 de 2012 entre otras.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias T-437 de 2020, T-115 de 2022.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2004

⁶¹ La Corte Constitucional en Sentencia C-093 de 2001 estableció que los criterios prohibidos o sospechosos con base en los cuales se establecen diferenciaciones que hacen necesaria la aplicación de un juicio de igualdad estricto por parte del juez, son aquellos que: (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de los cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad; (ii) dichas características han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; (iii) son puntos de vista que no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales; y finalmente, (iv) los criterios indicados

55. El proceso de distribución de plazas de estudio en una institución de educación superior, está en cabeza de las universidades en el marco de su autonomía universitaria, por ello sobre los aspirantes recaen los siguientes deberes: (i) acreditar el cumplimiento de los requisitos que señale la universidad en el proceso de admisión; (ii) poseer el título de bachiller o su equivalencia en el exterior; y (iii) presentar el examen de Estado (para las personas con estudios de secundaria en el exterior, el examen de Estado corresponde al país donde culminó sus estudios de educación secundaria, equivalente al examen de Estado colombiano)⁶².

56. En ese sentido, las personas que aspiren a ser estudiantes universitarios tienen que cumplir con la totalidad de requisitos exigidos para ingresar a la institución superior, con independencia de su origen. Las universidades deben “asegurar que los procesos de selección se efectúen de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto, pues ello conserva las condiciones de equidad para el ingreso y la distribución de los cupos educativos. Así mismo, en términos generales, solo es posible establecer como criterio de ingreso, el *mérito* y la *capacidad* de cada aspirante⁶³”.

57. El acceso a la educación superior no se encuentra limitado a los nacionales, sino que las personas extranjeras que deseen cursar estudios en universidades de Colombia tienen derecho a ingresar a las universidades *siempre que cumplan con los requisitos de acceso*⁶⁴. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los extranjeros tendrán los mismos derechos civiles que los colombianos y la ley podrá, respecto de algunos de ellos, subordinar su ejercicio a condiciones especiales o negarlo, por razones de orden público⁶⁵ y, estos gozarán de las mismas garantías concedidas a los nacionales salvo las limitaciones establecidas por la Constitución y la ley.

58. De lo anterior se puede establecer que: (i) el derecho a la educación comprende las facetas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; (ii) la educación superior goza de especial protección cuando su acceso y permanencia se ven amenazados, lo que deberá estudiarse en cada caso concreto; (iii) el acceso a la educación superior se rige por los principios de mérito y capacidad, salvo cupos especiales justificados y; (iv) tanto nacionales como extranjeros deben cumplir con todos los requisitos de *acceso* establecidos por cada universidad. Por ende, las instituciones educativas no pueden imponer restricciones injustificadas que limiten el acceso a la educación superior a partir de la nacionalidad u otros criterios sospechosos.

(ii) La autonomía universitaria y sus límites. Reiteración jurisprudencial

en el artículo 13 de la Constitución Política, los cuales han estado históricamente asociados a prácticas discriminatorias.

⁶² Ley 30 de 1992 artículos 24 y 27 y Decreto 860 de 2003.

⁶³ Corte Constitucional Sentencia T437 de 2020.

⁶⁴ La Corte Constitucional en Sentencia T-452 de 2019 indicó que los extranjeros “deben cumplir con la Constitución y la ley que rige para los ciudadanos colombianos”. En esta línea, la Corte en sentencia T-234 de 2023 señaló que “aspectos como el origen foráneo de las personas no puede constituirse en una barrera que impida acceder al sistema de educación superior, sin perjuicio del deber que las personas, tanto nacionales como extranjeras, tienen de cumplir con los requisitos establecidos por las instituciones educativas”

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-677 de 2017. *Cfr.* Sentencias T-338 de 2015, T-321 de 2005 y T-215 de 1996.

59. El artículo 69 de la Constitución reconoce de forma expresa la autonomía universitaria, la cual constituye una garantía institucional que asegura “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”⁶⁶.

60. La autonomía universitaria puede definirse a partir de dos grandes aspectos. Por un lado, la dirección ideológica del centro educativo, es decir la capacidad que tienen las universidades para determinar sus características y su concepción filosófica. Debido a ello, las universidades pueden establecer sus planes y sistemas de estudio e investigación. De otro lado, las universidades tienen la potestad de organizarse internamente, lo cual se representa en la elaboración del presupuesto, administración de sus bienes, elección de docentes y directivas. En este contexto, la autonomía universitaria se concreta en la capacidad de decisión tanto filosófica como de autorregulación de las instituciones de educación superior⁶⁷.

61. Además, la autonomía universitaria puede verse desde tres perspectivas: (i) como derecho-deber, es decir, que el estudiante conoce sus opciones y alternativas, así como las exigencias de la institución, por lo que hay obligaciones recíprocas; (ii) como autonomía universitaria, es decir que tipifica los propósitos “filosóficos, ideológicos, académicos, etcétera, que espera cumplir en el ejercicio de la actividad académica como institución de educación” y; (iii) como ordenamiento jurídico, reconocida desde la potestad regulatoria⁶⁸.

62. La autonomía universitaria no se limita a las universidades privadas, también incluye a las universidades públicas. La Ley 30 de 1992⁶⁹ establece que “las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo ⁷⁰”. No obstante, la autonomía descrita no es absoluta⁷¹, ya que se encuentra limitada en: (i) el cumplimiento de la Constitución Política, (ii) los derechos fundamentales⁷², (iii) el cumplimiento de la ley y; (iv) a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y la prohibición de la arbitrariedad⁷³. De este modo, la Corte, en sentencia T-234 de 2023 recordó, en relación con los límites de la autonomía universitaria, lo siguiente⁷⁴:

a. La discrecionalidad universitaria, propia de la autonomía, *no* es absoluta, como quiera que está limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-310 de 1999.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 1999 citada por las sentencias T-152 de 2015, T234 de 2023, T-016 de 2019 entre otras.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-056 de 2011.

⁶⁹ Artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2016. El hecho que la Ley 30 de 1992 indique que las universidades públicas están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional no significa que puedan ser asimilados a otro órgano también vinculado al Ministerio, ya que es “preciso respetar y garantizar su autonomía. En consecuencia, la vinculación de las universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía.

⁷¹ Corte Constitucional, sentencias T-424 de 2024, T-239 de 2018, T-020 de 2010 y T-141 de 2013.

⁷² Corte Constitucional, sentencias T-424 de 2024, T-239 de 2018, T-020 de 2010 y T-141 de 2013.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia T-049 de 2023.

⁷⁴ Las subreglas indicadas se han desarrollado en jurisprudencia constitucional, tanto en control abstracto como en concreto, en las sentencias T-123 de 1993, T-506 de 1993, C-194 de 1994, C-547 de 1994, C-420 de 1995, C-053 de 1998, T-277 de 2016, T-089 de 2019 entre otras.

b. La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.

c. El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales *no* podrán ser contrarios a la Constitución y la ley.

d. Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior y una vez son aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.

e. El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.

f. La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución y complejo, porque involucra otros derechos de las personas.

g. Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y *no* vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. La admisión debe responder esencialmente a *criterios objetivos de mérito académico* individual.

h. Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento.

i. Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa

63. El hecho que los centros de educación superior cuenten con autonomía universitaria y que puedan establecer sus propios requisitos de selección y admisión, *no* puede proyectar conductas discriminatorias so pretexto de tal garantía, pues tal proceso de ingreso a la institución no es ajeno a la Constitución. Lo anterior implica que el criterio de selección de estudiantes debe atender: (i) al mérito y capacidades académicas y; (ii) no puede propiciar conductas discriminatorias para tal fin⁷⁵.

64. En este sentido, las decisiones o actos de las universidades que configuren situaciones dentro de su ámbito administrativo, desde el proceso de admisión y la vinculación de los alumnos, gozan de una autonomía relativa, pues si bien estas tienen facultades discrecionales no pueden negar el acceso a los aspirantes por razones arbitrarias o discriminatorias⁷⁶. Por ejemplo, esta Corte en sentencia T-234 de 2023, evaluó el caso de dos menores edad a quienes la Universidad de Nariño les anuló la *inscripción* al programa de pregrado de Licenciatura de

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencias C-442 de 2019 y T-437 de 2020

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-974 de 1999

Español e inglés debido a que su Permiso por Protección Temporal (PPT) *no* era, a su juicio, un documento de identificación válido para su proceso de admisión.

65. En esa oportunidad, esta Corporación estableció que la universidad accionada excedió los límites de la autonomía universitaria al establecer en su proceso interno un trato diferente entre extranjeros (en condición migratoria regular) y quienes no cuentan con la documentación requerida. La Corte consideró que: (i) el referido permiso era un documento válido para migrantes venezolanos; (ii) el reglamento interno de la institución no contemplaba tal documento, pese a que el PPT era un documento reconocido desde el año 2021 y; (iii) la anulación de matrícula de las tutelantes las excluyó del proceso de admisión *sin razones admisibles* constitucionalmente y su decisión dio lugar a un trato diferente e injustificado, al no evaluar su situación en el proceso de admisión.

66. En conclusión, la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política, es una garantía que permite a las universidades autorregularse. Sin embargo, esta *no es absoluta*, pues está sujeta a la Constitución, los derechos fundamentales y principios como razonabilidad, proporcionalidad y no arbitrariedad. Las universidades pueden definir criterios de admisión y reglamentos internos, siempre que estos sean objetivos, razonables, no discriminatorios y respeten los derechos fundamentales. De esta manera, excluir aspirantes sin una justificación razonable, excede los límites de esa autonomía.

(iii) La exigencia de los títulos de idoneidad y el procedimiento de convalidación de títulos de educación superior

67. Los títulos de idoneidad son definidos como “el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior”⁷⁷. De esta forma, la exigencia de estos títulos garantiza la *preparación académica y profesional* para la práctica de una profesión, y está regulado para controlar riesgos sociales⁷⁸.

68. En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que (i) la exigencia de un título no debe crear condiciones discriminatorias que privilegien a una profesión sobre otras con las mismas competencias para desempeñar una determinada actividad⁷⁹; y (ii) el proceso de convalidación del título debe estar definido por la ley, de forma que se determine cómo se acredita la capacidad de una persona con título extranjero para el ejercicio de su profesión en el país⁸⁰. Estas exigencias deben ser razonables, proporcionales y no discriminatorias, asegurando que los procesos, como la convalidación de títulos extranjeros, estén definidos por la ley y sean accesibles.

69. En Colombia la expedición de títulos profesionales por instituciones de educación superior se diferencia de la expedición de estos títulos en el exterior, pues cuando el título es obtenido por una institución de educación superior

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-050 de 1997, T-956 de 2011, T-232 de 2013, T-430 de 2014, entre otras.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 1996.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-226 de 1994, C-042 de 2002 y C-442 de 2019, entre otras.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-942 de 2009 y C-449 de 2019.

colombiana, el Estado puede velar por la calidad del servicio educativo a través de la función de inspección y vigilancia, por lo que, en principio, no se advierte como necesario la convalidación de los títulos para el ejercicio de la profesión. No obstante, los títulos obtenidos en el exterior deben ser convalidados ya que al “Estado colombiano *le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros*”⁸¹.

70. La convalidación de títulos académicos otorgados en el exterior parte de la necesidad de proteger el interés general y los derechos de las personas. En ese sentido, la convalidación implica que el Estado colombiano, a través del Ministerio de Educación acredita que el título de un profesional extranjero adquiere los mismos efectos jurídicos y académicos en el territorio nacional⁸².

71. En esta línea, esta Corporación ha establecido que el objeto de la convalidación⁸³ es “establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales”⁸⁴.

72. Ahora, el proceso de convalidación de títulos ha sido reglamentado en el tiempo. Entre los años 1992 hasta 2003 el proceso de convalidación de títulos se encontraba en cabeza del ICFES⁸⁵. Sin embargo, la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional⁸⁶ asignó el proceso de convalidación de título a ese Ministerio.

73. El Ministerio de Educación en su deber de regular la convalidación de títulos, ha reglamentado el procedimiento en diferentes resoluciones así: en un primer momento, el proceso de convalidación de títulos estuvo regulado por la Resolución 5547 de 2005. Este trámite fue modificado por la Resolución 21707 de 2014 y la Resolución 6950 de 2015 las cuales surgieron con base al Decreto Anti-Trámites de 2012.

74. Por su parte, el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”,

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencias C-050 de 1997.

⁸² Artículo 2, Resolución No. 010687 del 9 de octubre de 2019, expedida por el Ministerio de Educación Nacional. “ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de aplicar la presente resolución, se acogen las siguientes definiciones: (...) “11. Convalidación: Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas”.

⁸³ La convalidación entendida como el proceso que se adelanta ante el Ministerio de Educación por el cual se acredita que el título de un profesional extranjero adquiere los mismos efectos jurídicos y académicos en el territorio nacional, mientras que la homologación es el reconocimiento formal que las instituciones de educación superior colombianas otorgan a los estudios parciales realizados en el exterior, y tiene fines de continuación en una institución de educación superior colombiana”. (Consultado en la página Web del Ministerio de Educación Nacional el 20 de octubre de 2024. Disponible en: "https://www.mineducacion.gov.co/porta1/convalidaciones/Convalidaciones-Educacion Superior/355353: Preguntas-Frecuentes" \h)

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-956 de 2011

⁸⁵ Ley 30 de 1992, artículo 38.

⁸⁶ El Ministerio de Educación Nacional fue reestructurado con el Decreto 2230 de 2003.

estableció que el Ministerio de Educación debía tener un reglamento para la convalidación de títulos y, además dispuso requisitos en relación con el proceso de convalidación⁸⁷. En virtud de lo anterior, el Ministerio expidió la Resolución 20797 de 2017. Finalmente, debido a que la Ley 1955 de 2019 “[p]or el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”, estableció que el Ministerio de Educación debía implementar un nuevo modelo para la convalidación de títulos, teniendo en cuenta distintas tipologías en la materia. El Ministerio expidió la Resolución 10687 de 2019 “[p]or medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017”.

75. Actualmente, el procedimiento de convalidación de títulos se encuentra en la Resolución 10687 de 2019, así:

PASO	PROCESO DE CONVALIDACIÓN DE UN TÍTULO PARA PREGRADO RESOLUCIÓN 10687 de 2019
Entrega de documentos (Artículos 3 y 4)	El solicitante debe entregar un listado de documentos que se clasifican en generales y específicos. Los generales son: (i) el formulario de solicitud; (ii) el documento de identidad; (iii) el diploma del título apostillado; y (iv) el certificado de asignaturas, con apostilla y traducción. De otro lado, los específicos se refieren a: los casos en que la institución que otorgó el título no tenga acreditación de alta calidad, el solicitante debe radicar a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior el certificado del programa académico.
Requisitos especiales (Artículo 1)	Los programas de pregrado en Derecho, Contaduría, Educación y los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud, tienen <i>requisitos especiales</i> para el proceso de convalidación de títulos. Los cuales deben ser cumplidos por el solicitante al momento de realizar la solicitud.
Pago (Artículo 8)	Una vez el solicitante sube los documentos debe realizar el pago correspondiente dentro de los 30 días calendarios a la generación del recibo de pago. Realizado el pago se entiende radicada la solicitud ante el Ministerio
Revisión de legalidad (Artículo 9)	Cuando el Ministerio de Educación recibe la solicitud analiza: (i) la naturaleza jurídica de la institución que otorgó el título; (ii) la naturaleza del título otorgado; (iii) la autorización por la autoridad competente del país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior y; (iv) las condiciones y características de los documentos dados.
Verificación de criterios	Finalizada la revisión por parte del Ministerio de Educación, este empieza a verificar los criterios de evaluación que resultan aplicables para resolver la solicitud: (i) convalidación de títulos cuando la

⁸⁷ “ARTÍCULO 62. Convalidación de títulos en educación superior. El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto. El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional. Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses.

PARÁGRAFO 1°. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.

Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

PARÁGRAFO 2°. Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos, aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios”.

PASO	PROCESO DE CONVALIDACIÓN DE UN TÍTULO PARA PREGRADO RESOLUCIÓN 10687 de 2019
aplicables para la convalidación (Artículo 11)	institución cuente con acreditación o reconocimiento de alta calidad (arts. 13 y 14 de la Resolución); (ii) convalidación de títulos que ya han sido evaluados académicamente por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional (arts. 15 y 16 de la Resolución) y; (iii) Convalidación de títulos por evaluación académica (Arts 17 y 18 de la Resolución).
Decisión (Artículo 12)	Una vez el Ministerio de Educación Nacional termine el trámite de convalidación de título expide un acto administrativo en el cual determina la procedencia de la solicitud.

Tabla 1. Resolución 10687 de 2019.

76. Este procedimiento, es aplicable a todas las personas que hayan obtenido un título extranjero y que deseen que dicho título adquiera los mismos efectos jurídicos y académicos en el territorio nacional. En ese sentido, todas las personas interesadas en el trámite deben acreditar el cumplimiento de los requisitos generales, esto es la entrega de documentos y pago de la solicitud y, en algunos casos, específicamente cuando los títulos son de programas de pregrado en Derecho, Contaduría, Educación y los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud, la persona debe cumplir con los *requisitos especiales*.

77. Por consiguiente, el proceso de convalidación tiene como objetivo establecer la equivalencia académica entre programas nacionales y extranjeros, garantizando que quienes ejerzan una profesión en Colombia cumplan con los estándares de formación necesarios con miras a proteger el interés general.

A. *El proceso de convalidación del título de pregrado en Derecho*

78. Como se señaló, en el proceso de convalidación de títulos, algunas carreras como Derecho, Contaduría y las relacionadas con el área de la salud, además de cumplir con los requisitos generales para la convalidación de títulos, deben cumplir con requisitos especiales para garantizar que los profesionales tengan la formación adecuada según los estándares colombianos. En el caso de Derecho, el interesado debe demostrar que estudió y aprobó las siguientes áreas en una universidad colombiana que cuente con un programa de Derecho con registro calificado: Derecho constitucional; Derecho administrativo; Derecho procesal civil, penal y laboral.⁸⁸. Es importante resaltar que, el requisito en mención, se encuentra presente en la normativa colombiana desde el año 2005, tal como se resalta a continuación:

RESOLUCIÓN 5547 DE 2005	RESOLUCIÓN 21707 DE 2014
Artículo 4° de la Resolución 5547 de 2005 dispuso “(...) Cuando se solicite la convalidación de un título de pregrado en Derecho, el interesado deberá acreditar como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos: <u>Derecho Constitucional Colombiano, Derecho Administrativo y Procesales Especiales (Civil, Administrativo, Penal y Laboral). Dichos estudios podrán ser acreditados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el</u>	Artículo 6 de la Resolución 21707 de 2014 estableció “deberá acreditarse como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos: <u>1) Derecho Constitucional Colombiano; 2) Derecho Administrativo y; 3) Derecho Procesal Especial Civil, Administrativo, Penal y Laboral. Dichos estudios deberán ser acreditados en una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de Derecho con registro calificado”</u>

⁸⁸ Artículo 5 de la Resolución 10687 de 2019.

<u>programa de derecho con registro calificado. (...)</u>	
RESOLUCIÓN 6950 DE 2015	RESOLUCIÓN 20797 DE 2017
Artículo 6 de la Resolución 6050 de 2015 indicó que “deberá acreditarse como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos: 1) <u>Derecho Constitucional Colombiano</u> ; 2) <u>Derecho Administrativo y</u> ; 3) <u>Derecho Procesal Especial Civil, Administrativo, Penal y Laboral. Dichos estudios deberán ser acreditados en una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de derecho con registro calificado</u> ”	El artículo 5 de la Resolución 20797 de 2017 mantuvo que “se debe presentar una certificación en la que conste la aprobación de estudio de las áreas específicas de la legislación colombiana en los siguientes aspectos: <u>Derecho constitucional colombiano</u> ; <u>Derecho administrativo</u> ; <u>Derecho procesal civil, administrativo, penal y laboral.</u> <u>Los estudios deben haber sido cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de Derecho con registro calificado vigente.</u> ”
RESOLUCIÓN 10687 DE 2019	
El artículo 5 de la Resolución 10867 de 2019 dispone que “se debe presentar una certificación en la que conste la aprobación de estudio de las áreas: <u>Derecho constitucional colombiano</u> ; <u>Derecho administrativo</u> ; <u>Derecho procesal civil, penal y laboral.</u> <u>Los estudios deben haber sido cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de Derecho con registro calificado vigente.</u> ”	

Tabla 2. Áreas que se deben cursar para la convalidación del título de pregrado en Derecho

79. Ahora bien, el artículo 5 de la Resolución 10687 de 2019 exige como requisito especial que quienes deseen convalidar su título en Derecho cursen las áreas de Derecho Constitucional, Administrativo, Procesal Civil, Penal y Laboral en una institución de educación superior con programa en Derecho.

80. Lo anterior implica que los interesados en el proceso de convalidación de su título de abogado deban: identificar universidades que cuenten con registro calificado para el programa de pregrado de Derecho y que dichas universidades en su malla curricular cuenten con las áreas requeridas para el trámite de convalidación del título. Adicionalmente, teniendo en cuenta lo dicho en el acápite del derecho a la educación, los solicitantes de la convalidación de título de abogado, deben presentarse en la universidad y, una vez admitidos, la institución educativa debe permitirles acceder a su oferta académica con miras a cursar las áreas que requieren.

81. En resumen: (i) el proceso de convalidación de títulos está en cabeza del Ministerio de Educación, quien reglamenta y aprueba ese trámite; (ii) para la convalidación del título de pregrado en Derecho, desde el año 2005 se ha exigido que los solicitantes cursen y aprueben las áreas de Derecho Constitucional, Administrativo, Procesal Civil, Penal y Laboral, en una universidad que cuente con registro calificado para el programa de pregrado de Derecho y; (iii) para cursar estas materias en una institución de educación superior los solicitantes deben presentarse en la universidad y, una vez admitidos, la institución educativa debe permitirles acceder a su oferta académica y contar con registro calificado en su programa de Derecho, con miras a cursar las áreas que requieren.

(iv) El derecho fundamental de petición. Reiteración jurisprudencial

82. El artículo 23 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015 establecen que todas las personas tienen derecho a presentar peticiones

respetuosas ante autoridades y, en ocasiones a particulares⁸⁹. El núcleo esencial del derecho de petición reside en que la solicitud tenga una resolución pronta y oportuna. Así, tal respuesta, debe ser de *fondo, clara, oportuna, precisa y congruente* con lo solicitado por el peticionario⁹⁰.

83. En este contexto, las características que debe reunir la respuesta que otorga la entidad obligada son: “(i) de fondo y suficiente, en cuanto es necesario que resuelva materialmente la petición y satisfaga los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones; (ii) clara y precisa, dado que debe atender sin ambigüedad el caso que se plantea; y (iii) congruente, es decir, debe existir coherencia entre lo pedido y lo respondido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada para satisfacer la solicitud”⁹¹.

84. En caso de que la petición presentada por el ciudadano *no* sea respondida o, de ser respondida, no cumpla con los requisitos previamente señalados, la autoridad o el particular al cual se dirige la solicitud vulnera el derecho fundamental de petición.

(v) **Análisis del caso concreto**

85. Para la resolución del caso en concreto, en primer lugar, la Sala establecerá si la Universidad Popular del Cesar desconoció los derechos fundamentales a la “educación, trabajo, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones y dignidad humana” de la accionante de nacionalidad venezolana al negarle el acceso a esa universidad, para cursar las áreas requeridas para la convalidación de su título de abogada, bajo el argumento de que esa institución no ha adoptado el procedimiento para dichos efectos. Posteriormente, resolverá si la universidad accionada desconoció el derecho fundamental de petición de la actora al no dar una respuesta clara, precisa, de fondo y congruente a las peticiones realizadas por la señora Vicmary Abreu Granada.

86. En relación con *la primera cuestión*, de acuerdo con el expediente de tutela de la referencia, la señora Abreu Granada solicitó al juez constitucional ordenar a la accionada realizar los trámites necesarios para garantizar la matrícula y, en consecuencia, que se le permita estudiar las áreas de Derecho correspondientes, para la convalidación de su título. En este sentido, la accionante requiere cursar las áreas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Civil, Derecho Procesal Penal y Derecho Procesal Laboral en esa universidad pública para, posteriormente, solicitar al Ministerio de Educación Nacional la convalidación de su título de abogada.

87. Con base a lo anterior, le corresponde a la Sala determinar si la Universidad Popular del Cesar, vulneró los derechos fundamentales a la educación, trabajo, elección de profesión y oficio en igualdad de condiciones a Vicmary Lisbeth Abreu Granda al haberle indicado que no podía abrirle las

⁸⁹ Los artículos 32 y 33 de la Ley 1755 de 2015 desarrollan la procedencia de los derechos de petición ante personas de derecho privado.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencias T-610 de 2008 y T-641 de 1999.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias SU-213 de 2021, T-925 de 2009, T-814 de 2005, entre otras.

puertas de la institución para cursar las materias que requiere para la convalidación de su título porque “la universidad se encuentra en etapa de creación y ajuste de [los] procedimientos pertinentes para fines de convalidar y homologar los títulos de pregrado en derecho de aquellas personas que hayan cursado dichos títulos en universidades en el extranjero”. Para tal efecto, se referirá a los hechos que están debidamente probados y, establecerá si la universidad accionada vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante.

88. En este caso, la Sala evidencia que la accionante solicitó a la Universidad Popular del Cesar que se le permitiera cursar las áreas que requiere con el objetivo de convalidar su título de abogada, el 05 de marzo de 2024⁹². Ante la petición de la tutelante, la institución educativa, el 18 de abril de 2024, luego de la presentación de la acción de tutela, le informó a Vicmary Abreu que (i) se encontraba en etapa de implementación de la Resolución 01687 de 2019 debido a la derogatoria de Resolución 20797 de 2017, por lo que “no se encuentra en la capacidad de atender solicitudes de convalidación de títulos en el extranjero”⁹³.

89. En este contexto, la negativa de la universidad de abrirle las puertas a la accionante con miras a cursar las materias que requiere, bajo el argumento de que está implementando un proceso para la convalidación de los títulos vulnera, en el presente caso, el derecho fundamental a la educación de la accionante en relación con el *acceso* a la educación superior, por las siguientes razones:

90. En primer lugar, la respuesta tardía de la Universidad Popular del Cesar de negarle a la accionante el acceso a la institución bajo el argumento de que se encontraba en proceso de implementación de una resolución no logra explicar de manera suficiente su actuación.

91. En efecto, el procedimiento para la aprobación de convalidación de título de abogado está a cargo del Ministerio de Educación, autoridad que ha establecido *desde el año 2005* que las personas que deseen realizar dicho trámite, deben cumplir con un requisito específico que consiste en la certificación de estudios adicionales de legislación colombiana en áreas específicas (Derecho Constitucional, Administrativo, Procesal Civil, Penal y Laboral). Estos estudios deben ser aprobados en una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de derecho con registro calificado vigente.

92. En la respuesta otorgada por la Universidad Popular del Cesar a la accionante el 18 de abril de 2024, la institución negó expresamente a esta última el acceso a la universidad porque se encontraba implementando la Resolución 10687 de 2019 con ocasión de la derogatoria de la Resolución 2097 de 2017. De ahí que la accionada hubiera explicado que se encontraba en etapa de ajustes de los procedimientos pertinentes con miras a convalidar los títulos de pregrado en Derecho.

⁹² Ver expediente digital T-10.388.683, “002 Anexo.pdf” págs. 10 a 18,

⁹³ En el trámite de la tutela, la entidad accionada allegó al Juez de primera instancia la respuesta otorgada a la accionante el 18 de abril de 2024. Ver expediente Digital T-10.388.683 “008_MemorialWEB_Alegatos_20240418162118757PD.pdf”. Consecutivo 14 página 4. Lo anterior fue confirmado por la accionante quien el 19 de abril de 2024 remitió un memorial de actualización de hechos al Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar. Ver expediente Digital T-10.388.683 “013 Memorial.pdf”. Consecutivo 19.

93. Para la Sala la respuesta de la universidad no logra justificar su actuación en el caso de la accionante. De acuerdo con lo señalado en el fundamento 83, desde hace 19 años, la regulación en la materia ha mantenido, como condición para la convalidación del título de abogado obtenido en el extranjero, que el interesado curse y apruebe áreas específicas en una institución de educación superior que cuente con el programa de Derecho con registro calificado. De manera que no se explica cuál es el ajuste que opone la accionada con ocasión de referido cambio, cuando el requisito especial para la convalidación de título de abogado se ha mantenido en el tiempo.

94. Aun con una explicación y si se admitiera el argumento de la universidad accionada para negar el acceso a la accionante, esto es, encontrarse en una etapa de ajustes de sus procedimientos, no se explicaría cómo, luego tras casi dos décadas de vigencia de la regulación sobre esta materia, la demandada -con ocasión de la solicitud de la señora Vicmary Abreu- señale que no ha establecido un mecanismo que permita a los interesados extranjeros acceder a la educación con miras a la convalidación de su título. En el año 2020 la tutelante solicitó el ingreso a la universidad⁹⁴, pero según las pruebas que obran en el expediente, en esa oportunidad la institución le negó el acceso con el mismo argumento⁹⁵, lo que en esta oportunidad -luego de cuatro años- no justifica la ausencia de implementación del procedimiento que dice requerir.

95. En segundo lugar, la Corte evidencia que la respuesta otorgada por la universidad a la accionante condicionó la participación de la actora al proceso de admisión de la universidad bajo la supuesta implementación del proceso pertinente para la convalidación del título, lo que limitó el derecho a la educación en relación con el acceso a la educación superior.

96. El derecho a la educación en relación con el acceso a la educación superior implica la posibilidad de acceder a los procesos de admisión en igualdad de condiciones, así como el otorgamiento de cupos con base en los criterios de mérito y capacidad académica. De esta manera, aunque las universidades cuentan con autonomía, esta no las faculta para establecer barreras a los interesados que sean arbitrarias o discriminatorias.

97. Por su parte, en el marco de la convalidación de títulos, el derecho a la educación exige a las universidades: (i) garantizar el acceso a quienes, cumpliendo con los requisitos de admisión, buscan cursar las áreas requeridas para esos efectos y; (ii) permitirles cursar las áreas que requieren de acuerdo con la regulación para su título de abogado. En el presente caso, la Sala observa que: (i) la Universidad Popular del Cesar es una institución pública de educación superior ubicada en Valledupar, ciudad en la que la accionante logró establecerse. Su programa de Derecho cuenta con un registro calificado

⁹⁴ Ver, expediente digital T-10.388.683 “02 Anexo.pdf” Consecutivo 8 pagina 4. El 31 de enero de 2020, la tutelante radicó ante la Secretaría General de la Universidad Popular del Cesar una petición en la que le pidió información sobre: (i) los requisitos para que un ciudadano extranjero pudiera cursar estudios de derecho en la universidad, a fin de convalidar el título de abogado obtenido en el extranjero y; (ii) el procedimiento pertinente para la convalidación de título conforme a los requerimientos de la universidad y del Ministerio de Educación Nacional.

⁹⁵ Ver, expediente digital T-10.388.683 “01Demanda20240008801.pdf” y “02ContestaciónUPD2024008801.pdf” los hechos 3 y 4 de la acción de tutela la accionante indica que se acercó a la universidad para recibir respuesta. Así mismo, indica que la accionante reconoció haber recibido respuesta.

renovado por siete años, según la Resolución 005804 del 6 de abril de 2021⁹⁶; y (ii) el plan de estudios de ese programa incluye efectivamente las áreas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Civil, Derecho Procesal Penal y Derecho Procesal Laboral, exigidas para el proceso de convalidación del título de abogada⁹⁷.

98. En este contexto, al negarle a la tutelante, incluso presentarse al proceso de admisión con el argumento de que se encontraba implementando un proceso para la convalidación del título, la universidad accionada debió tener en cuenta que, más allá de que su interés fuera cursar unas materias, en el marco del derecho a la educación, cuya garantía le corresponde al ser una institución educativa, tenía la obligación de permitirle participar en el referido proceso y, en caso de ser admitida conforme a su normativa interna, garantizarle el acceso al plan de estudios vigente que incluye las materias necesarias con miras a la convalidación de su título.

99. De hecho, el pensum académico de la carrera de derecho de la universidad accionada es por créditos, lo que otorga ventajas para la movilización de estudiantes entre diferentes instituciones de educación superior, para el proceso de convalidación de asignaturas y/o de títulos en el exterior. Por ende, la institución demandada al indicar que se encontraba en un supuesto ajuste interno para la convalidación, como razón para negar el acceso a la universidad, no se justifica y va más allá de su deber en materia de educación, ya que tiene un programa con registro calificado vigente, y cuyos créditos que ofrece pueden ser tomados por sus estudiantes, una vez han superado los requisitos ingreso.

100. En virtud de lo anterior, la Corte considera que la respuesta de la universidad carece de fundamento constitucional, al restringir injustificadamente a la accionante presentarse al proceso de admisión, previo a cursar las materias correspondientes. Al afirmar que se encontraba en etapa de creación y ajustes de los procedimientos pertinentes para “convalidar y homologar los títulos de pregrado en Derecho”, la universidad impidió que la tutelante pudiera incluso postularse a dicho proceso. Esto, a pesar de que el programa de Derecho incluía las materias necesarias para la convalidación de su título.

101. En conclusión, la accionada vulneró el derecho fundamental a la educación en relación con el acceso a la educación superior de la accionante al impedir su ingreso, el cual inicia con el proceso de admisión, con el argumento de que no había implementado un procedimiento para la convalidación de títulos. En efecto, la negativa de la institución impuso una barrera injustificada a la tutelante pues, además, ofrecía esas materias. Por lo demás, en relación con los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio señalados por la accionante, de conformidad con el expediente de tutela, la Sala no encontró evidencia de que estos hayan sido vulnerados por la universidad accionada.

⁹⁶ El Ministerio de Educación Nacional por medio de la Resolución 005804 de 2021, decidió renovar el registro calificado del programa de Derecho de la universidad Popular del Cesar por el término de siete (7) años. Ver al respecto, <https://ant.unicesar.edu.co/index.php/es/inicio-derecho>

⁹⁷ En el expediente digital T-10.388.683, “002 Anexo.pdf” pág.5. Se adjunta el plan de estudios de la Universidad Popular del Cesar en el cual se evidencia que: (i) el área de derecho constitucional se encuentra en los semestres III y IV; (ii) el área de derecho administrativo se dicta en los semestres V, VI Y VII; (iii) el área de procesal civil se encuentra en los semestres IV, V, (iv) el área de procesal penal se dicta en los semestres V, y VI y; (iv) el área de procesal laboral se dicta en el semestre VIII.

102. En este orden de ideas, la Sala amparará el derecho fundamental a la educación en relación con el acceso a la educación superior de la accionante y dispondrá que la accionada le permita a la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granada, en caso de que ella así lo desee, acceder al proceso de admisión de la universidad para cursar el pregrado en Derecho, de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos por la universidad en ejercicio de su autonomía universitaria.

103. Para estos efectos, la universidad deberá remitir a la accionante toda la información referente al proceso de admisión para el programa de pregrado de Derecho, especificando las fechas del proceso de admisión para que pueda participar en las fechas que correspondan. En caso de que la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granda sea admitida al mencionado programa, le universidad deberá permitirle cursar todas las áreas que requiere para la convalidación del título conforme al pensum académico de la universidad.

104. Ahora bien, en relación con la *segunda cuestión*, esto es, si la universidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de la actora al no dar una respuesta clara, precisa y de fondo a la petición presentada el 05 de marzo de 2024, por medio de la cual le solicitó: (i) que la mencionada institución educativa le permitiera cursar las materias de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Procesal Civil, penal y laboral; (ii) le garantice el derecho a la educación y, en consecuencia le permita acceder a las políticas y beneficios que ha decretado el Gobierno Nacional a los estudiantes de universidades públicas en Colombia; (iii) flexibilice los trámites administrativos para que pueda gestionar la inscripción a los programas; (iv) reciba un trato sin discriminación por nacionalidad y; (v) terminados los estudios descritos le expida un certificado de aprobación.

105. En el marco de este derecho de petición, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela de la referencia, el 18 de abril de 2024, la universidad le indicó a la accionante que: (i) se encontraba en etapa de implementación de la Resolución 01687 de 2019 del Ministerio de Educación, debido a que se derogó al Resolución 20797 de 2017; (ii) la universidad se encuentra en etapa de creación y ajustes de los procedimientos pertinentes para “convalidar y homologar los títulos de pregrado en Derecho” de aquellas personas que hayan cursado dichos títulos en universidades extranjeras. En virtud de lo anterior, ratificó que la universidad “no se encuentra en la capacidad de atender solicitudes de convalidación de títulos en el extranjero”.

106. Para la Sala, la respuesta remitida por parte de la universidad accionada, además de ser tardía, no atendió los parámetros reiterados por la jurisprudencia constitucional para la garantía del derecho fundamental de petición de la actora, por las siguientes razones:

107. En primer lugar, la accionante estaba pidiendo a la universidad que le permitiera cursar ciertas materias. Por su parte, la universidad le respondió que se encuentra implementando el procedimiento para la convalidación de títulos en el extranjero. En ese sentido, la respuesta dada por la universidad no fue *clara ni congruente*; la señora Vicmary le solicitó a la institución educativa que le permitiera cursar las materias que requería para adelantar el proceso de convalidación y *no* la convalidación de su título de abogada. Adicionalmente,

la respuesta no se pronunció de manera específica sobre las solicitudes de la accionante (ii), (iii), (iv) y (v) señaladas en el fundamento 111.

108. En segundo lugar, la respuesta tampoco fue *suficiente*, ya que la universidad mencionó que se encontraba en la etapa de implementación de los procedimientos derivados de la Resolución 010687 de 2019, pero no explicó qué implicaba esta etapa ni cómo afectaba la situación de la accionante de cara a su solicitud, y a su obligación de proceder a la garantía de acceso a la educación cuando se tiene el otorgamiento de un registro calificado vigente.

109. En virtud de lo anterior, la Sala observa que la accionada desconoció la garantía al derecho fundamental de petición de la actora al no proporcionar una respuesta clara, congruente y suficiente a su solicitud. En este sentido, ordenará a la universidad accionada que en un término perentorio responda la petición de la actora del 05 de marzo de 2024, de manera suficiente, clara y congruente y teniendo en cuenta lo señalado en esta sentencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. – **REVOCAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el día 13 de junio de 2024, que confirmó el fallo de tutela proferido el 26 de abril de 2024 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Valledupar, Cesar que negó el amparo invocado por la accionante y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la educación y de petición de la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granda, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia.

SEGUNDO. – **ORDENAR** a la Universidad Popular del Cesar que permita a la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granada, en caso de que ella así lo desee, acceder al proceso de admisión de la universidad para cursar el pregrado en Derecho, de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos por esa institución educativa.

Para tales efectos, la accionada deberá, en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación de esta sentencia, **REMITIR** a la señora Vicmary Lisbeth Abreu Granada la información referente al siguiente proceso de admisión para el programa de Derecho, especificando las fechas del proceso de admisión para que, si ella así lo desea, pueda participar en el mismo, según su calendario académico.

En caso de que la accionante sea admitida al programa de Derecho, la Universidad Popular del Cesar deberá permitirle cursar las áreas que requiere con miras a la convalidación de su título y según la normativa de la universidad.

TERCERO. – **ORDENAR** a la Universidad Popular del Cesar que, en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación

de esta sentencia, responda la petición de la accionante del 05 de marzo de 2024, de conformidad con lo señalado en esta sentencia.

CUARTO. – Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General