

Sentencia T-255/21

Referencia: Expediente T-8.052.734

Acción de tutela interpuesta por Roamy Natasha Giraldo Lugo en contra del Ministerio de Educación Nacional

Magistrada ponente:
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela del 20 de octubre de 2020, proferido por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que confirmó la decisión de la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín, sobre la acción de tutela promovida por Roamy Natasha Giraldo Lugo (en adelante, la accionante) en contra del Ministerio de Educación Nacional (en adelante, el Mineducación o la accionada)¹.

I. ANTECEDENTES

1. *Síntesis del caso.* El 7 de septiembre de 2020, la accionante, menor de edad colombiana nacida en territorio venezolano, interpuso acción de tutela en contra del Mineducación². En su solicitud de amparo, señaló que esta entidad desconoció sus derechos fundamentales a la educación, al trabajo, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas, al exigir el requisito de apostilla para el trámite de convalidación del diploma de bachiller que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela³. A su vez, manifestó que, habida cuenta de la “*imposibilidad de apostillar*”⁴ el referido título, no ha podido acceder a “*la educación técnica, profesional y superior*”⁵ en Colombia, de forma tal que le permita mejorar su “*calidad de vida, así como mejorar [sus] conocimientos y acceder a un trabajo que [le] ayude a mantener la unidad y estabilidad familiar*”⁶. Por tanto, solicitó que se ordene al Mineducación que (i)

¹ Este expediente fue seleccionado por los magistrados Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas, quienes integraron la Sala de Selección Número Dos.

² A la fecha de interposición de la acción de tutela, la accionante era menor de edad. Sin embargo, alcanzó la mayoría de edad el 6 de noviembre de 2020. *Cfr.* Escrito de tutela, anexo 1.

³ Id. Expediente digital. Escrito de tutela, fl. 8.

⁴ Id., fl. 2.

⁵ Id., fl. 2.

⁶ Id.

inaplique por inconstitucional “*el requisito de apostillar el diploma y/o el certificado de calificaciones*”⁷ y que, por consiguiente, (ii) reconozca “*el diploma del título de bachiller (...) que acredita la terminación y aprobación de [su] educación media*”⁸.

2. *Petición ante el Mineducación.* Mediante derecho de petición, la accionante solicitó al Mineducación inaplicar por inconstitucional “*el requisito de apostillar el diploma y/o certificado de calificaciones (...) para convalidar títulos académicos*”⁹ y, por tanto, “*reconocer su diploma de título de bachiller*”¹⁰. Esto, con fundamento en que le resultaba imposible apostillar dichos documentos, habida cuenta de que (i) no se encontraba en Venezuela, (ii) no tenía “*los recursos económicos para poder pagarle a un gestor que pueda realizar este tipo de trámites*”¹¹ y (iii) el proceso para obtener la apostilla ante las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela era “*sumamente difícil, por no decir imposible*”¹². Además, advirtió que se encontraba en “*condición de indefensión por ser menor de edad*”, y que, a la luz del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, necesitaba la inaplicación del requisito de apostilla para continuar con su “*proceso formativo y educativo, en aras de salvaguardar [su] derecho fundamental a la educación*”¹³. Por último, la accionante solicitó al Mineducación que, de negar su solicitud, le indicara “*cuáles son las normas específicas que regulan el proceso de convalidación*”¹⁴.

3. *Respuesta del Mineducación.* Mediante oficio del 10 de julio de 2020, el director técnico de la Dirección de Calidad Preescolar, Básica y Media del Mineducación negó la solicitud de la accionante. Esto, con fundamento en tres razones. Primero, no se cumplen los requisitos exigidos para la inaplicación de la norma por inconstitucional, por cuanto no se evidencia que “*la contradicción sea manifiesta, [ni] que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que el simple cotejo de las mismas resulte absolutamente incompatible con su aplicación*”¹⁵. Segundo, un porcentaje “*superior al 70% de solicitudes*” de convalidación de títulos de bachiller que se reciben en el Mineducación “*provienen del Estado vecino, sin que hasta la fecha lo argumentado por la accionante sea un obstáculo*” para el trámite de convalidación¹⁶. Tercero, los requisitos exigidos para el trámite de convalidación “*son mínimos y no existe un impedimento de obtenerlos*”, toda vez que, “*pese a las dificultades manifestadas, (...) es posible surtir dicho trámite en el Estado venezolano*”¹⁷. Por lo demás, le informó las normas aplicables para la convalidación de títulos y le indicó “*una posible alternativa de solución*”¹⁸, a saber, la validación del bachillerato “*a través del [ICFES]*”¹⁹.

⁷ Id., fl. 13.

⁸ Id., fl. 14.

⁹ Expediente digital. Derecho de petición presentado por la accionante ante el Mineducación, fl. 3. Según la información que obra en el expediente, no es posible determinar la fecha exacta en la cual fue presentado.

¹⁰ Id.

¹¹ Id., fl. 3.

¹² Id., fl. 7.

¹³ Id., fl. 12. La accionante señaló que, habida cuenta de dicha exigencia, estaba “*en la imposibilidad de ingresar al programa SAPIENCIA, a través del cual podía obtener una beca para estudiar en el (...) SENA*”.

¹⁴ Expediente digital. Derecho de petición presentado por la accionante ante el Mineducación, fl. 3.

¹⁵ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al derecho de petición presentado por la accionante, fl. 1.

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id., fl. 2.

¹⁹ Id.

4. *Solicitud de tutela.* El 7 de septiembre de 2020, la accionante solicitó ordenar al Mineducación inaplicar “*el requisito de apostillar el diploma y/o certificado de calificaciones*”²⁰ y, en consecuencia, reconocer “*el diploma del título de bachiller*” que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela²¹. Señaló que se encuentra “*en imposibilidad de apostillar*”²² los referidos documentos, entre otras, por las siguientes razones: (i) en territorio colombiano “*no hay representación consular ni diplomática venezolana*”²³; (ii) no cuenta con “*familiares ni amistades en Caracas (Venezuela) que [le] brinden apoyo con el trámite*”²⁴ y, por último, (iii) no tiene como “*sufragar los gastos que conlleva contratar gestores en territorio venezolano*”²⁵. Por último, resaltó que no ha podido presentar “*el examen del (...) ICFES*”²⁶, en tanto ha sido imposible llevar a cabo la inscripción en la página web de la entidad “*por no ser mayor de edad*”²⁷.

5. *Auto admisorio y respuesta de la entidad accionada.* El 7 de septiembre de 2020, la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín admitió la acción de tutela y vinculó al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, la Cancillería) y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (en adelante, ICFES)²⁸. Mediante escrito de 9 de septiembre de 2020, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Mineducación solicitó negar el amparo. Esto, por cuanto la accionante no agotó “*los mecanismos establecidos en Colombia para la convalidación del título de bachiller o la validación del bachillerato*”²⁹. Señaló que el procedimiento para la convalidación del título tiene por finalidad el estudio de su legalidad, “*por lo cual se requieren unos mínimos de requisitos (...) para establecer, con probabilidad de certeza, la legalidad de los mismos*”³⁰. En relación con la validación del bachillerato, resaltó que el Decreto 299 de 2009 prevé el examen mediante el cual, en el evento de demostrar que “*posee todos los conocimientos mínimos equivalentes a bachiller académico en Colombia*”, el ciudadano interesado podrá obtener el título de bachiller mediante acto administrativo proferido por el ICFES³¹. Por último, insistió en que “*la solicitud de inaplicación*” del requisito de apostilla “*no es de recibo*”, por cuanto no se cumplen los requisitos exigidos para ello³².

²⁰ Expediente digital. Escrito de tutela, fl. 13.

²¹ Id., fl. 14.

²² Id., fl. 2.

²³ Id.

²⁴ Id.

²⁵ Id. Según consta en la base de datos del Sisbén, la accionante pertenece al grupo C14, correspondiente a “*población vulnerable*”.

²⁶ Id., fl. 2. La accionante manifestó, en sede de revisión, que las dificultades para la preinscripción relacionadas con su edad se presentaron respecto del examen de validación del bachillerato, administrado por el ICFES. *Cfr.* Respuesta de la accionante del 9 de abril de 2021, fls. 2 y 3.

²⁷ Id. La accionante señaló que, “*adicionalmente, el examen del ICFES se encuentra suspendido por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19*”.

²⁸ Expediente digital. Auto de 7 de septiembre de 2020, proferido por la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín.

²⁹ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al auto admisorio de la acción de tutela, fl. 5.

³⁰ Id., fl. 3.

³¹ Id., fl. 2.

³² Id., fl. 4.

6. *Respuestas de las entidades vinculadas.* Mediante escrito del 7 de septiembre de 2020, la directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería solicitó que la tutela fuera declarada improcedente, por cuanto no satisface los requisitos (i) de subsidiariedad, dado que “*la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa*”³³, ni (ii) de legitimación por pasiva, toda vez que “*no está dentro sus competencias expedir apostillas de documentos expedidos por una autoridad extranjera*”³⁴. En consecuencia, señaló que “*la accionante, en caso de requerirlo, se debe acercar a las autoridades pertinentes de ese país y cumplir con los requisitos y procedimientos que el ordenamiento jurídico de dicho país así le exija*”³⁵. Por su parte, por medio de escrito del 9 de septiembre de 2020, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICFES solicitó desvincular a la entidad del presente trámite. Esto, por cuanto la accionante no presentó solicitud alguna sobre el asunto objeto de la acción de tutela³⁶. Además, advirtió que la reglamentación del proceso de inscripción a los exámenes de Estado “*establece disposiciones de carácter transitorio dirigidas a favorecer y facilitar la integración social de esta población, aun cuando no cuenten con un documento expedido por una autoridad colombiana*”³⁷.

7. *Sentencia de primera instancia.* El 11 de septiembre de 2020, la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín negó el amparo solicitado por la accionante, con fundamento en cuatro argumentos. Primero, la accionante pretende valerse de su condición de menor de edad para acudir a la acción de tutela, “*pasando por alto los trámites legales que se le exigen a todas las personas para convalidar un título*”³⁸. Segundo, no es procedente la excepción de inconstitucionalidad, porque para ello se “*requiere de una evidente contradicción entre la norma y la Constitución*”, lo que “*no se encuentra demostrado en las diligencias*”³⁹. Tercero, no se observan elementos que permitan demostrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, “*pues no basta con hacer simples afirmaciones sobre la imposibilidad de seguir estudiando, cuando ni siquiera la misma accionante ha intentado adelantar los trámites de apostille, o cuando ni siquiera se acredita que intentó acceder a una institución de educación superior*”⁴⁰. Cuarto, los migrantes venezolanos pueden “*desarrollar cabalmente los exámenes de Estado, (...) con la inscripción a las pruebas a través de otros*

³³ Expediente digital. Respuesta de la Cancillería al auto admisorio de la acción de tutela, fl. 7.

³⁴ Id., fl. 3.

³⁵ Id., fl. 5.

³⁶ Expediente digital. Respuesta del ICFES del 9 de septiembre de 2020, fl. 11.

³⁷ Id., fls. 5 y 6: “*Al respecto, el artículo transitorio 1° [de la Resolución No. 675 de 2019], señala que además de los documentos señalados en el artículo 22 de la presente resolución, los nacionales venezolanos podrán inscribirse a cualquier Examen de Estado, Validación o Pre Saber con el Permiso Especial de Permanencia (PEP) expedido por Migración Colombia, debiendo identificarse el día del examen con el PEP y con el Documento Nacional de Identidad Venezolano (...) Así mismo, los artículos transitorios 2° y 3° del reglamento, concede la posibilidad de que, los nacionales venezolanos puedan inscribirse al Examen Saber 11 con el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES) con el que fueron matriculados. Para quienes sean inscritos con el NES y que el momento de la presentación del examen no cuenten con alguno de los documentos ya señalados contemplados en el artículo 22° o con el PEP, podrán identificarse e ingresar al sitio de aplicación del examen presentando un documento de identificación con foto*”.

³⁸ Expediente digital. Sentencia del 11 de septiembre de 2020, proferida por la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín, fl. 10.

³⁹ Id., fl. 11.

⁴⁰ Id., fls. 12 y 13. La juez señaló que “*en el expediente no se acreditó una actuación u omisión por parte de las entidades accionadas a las que se pueda endilgar la amenaza o vulneración de [los] derechos*”.

documentos”⁴¹, aun cuando “no cuenten con un documento expedido por una autoridad colombiana”⁴².

8. *Impugnación*. El 16 de septiembre de 2020, la accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Esto, por cuanto consideró que el requisito de apostilla para el trámite de convalidación de los títulos “*resulta una carga desproporcionada*”⁴³ en su caso particular, pese a que “*persigue fines legítimos y resulta constitucional en abstracto*”⁴⁴. En estos términos, manifestó que la juez no analizó “*los argumentos relacionados con la vulneración de derechos*”⁴⁵ en el caso concreto. Además, resaltó, entre otros, que (i) la juez no aplicó “*principio de buena fe*”, al exigirle “*pruebas de cada una de [sus] afirmaciones*”⁴⁶, así como que (ii) en el escrito de tutela referenció sentencias en que la Corte Constitucional “*aplica la excepción de inconstitucionalidad*” en casos similares⁴⁷.

9. *Sentencia de segunda instancia*. El 20 de octubre de 2020, la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la referida sentencia. Esta decisión se fundó en cuatro razones. Primero, la acción de tutela es un mecanismo preferente que “*no puede ser utilizado para obviar trámites*” que son de “*obligatorio cumplimiento*”. Esto, “*menos aún cuando no se observa que el actuar de las entidades accionadas sea negligente, arbitrario o desproporcionado*”⁴⁸. Segundo, no se acredita un supuesto de perjuicio irremediable que “*amerite que el juez de tutela desatienda la normatividad vigente y ordene una protección de garantías constitucionales como medida urgente*”⁴⁹. Tercero, en el caso *sub examine*, no se constata la “*incompatibilidad entre las normas legales que exigen el cumplimiento de unos requisitos necesarios para la convalidación de un título académico con la Constitución*”⁵⁰. Cuarto, la accionante puede inscribirse a las pruebas del ICFES con “*documentos diferentes a la cédula de ciudadanía*”, por lo que “*es deber de la actora estar atenta para llevar el cabo el procedimiento de registro en el momento que sea pertinente*”⁵¹.

10. *Actuaciones en sede de revisión*. Mediante el auto de 26 de marzo de 2021, la

⁴¹ Id., fl. 10.

⁴² Id.

⁴³ Expediente digital. Escrito de impugnación, fl. 2.

⁴⁴ Id.

⁴⁵ Id., fl. 3.

⁴⁶ Id., fl. 4. Sobre el particular, la accionante señaló que ha “*acudido al SENA y a otros institutos pedagógicos y [le] dicen lo obvio: ‘no se puede matricular si no realiza la convalidación del título’, ‘si no hace la convalidación del título, no se lo van a recibir en ninguna parte’, y claramente son barreras que para (...) los jueces, son imperceptibles, porque los funcionarios de las distintas entidades lo manifiestan de manera verbal, pero no [le] reciben documentos, no [le] dan constancia de la negativa, [le] dicen que realice el trámite y luego vuelva, y est[á] en un círculo que no tiene salida y no [le] permite continuar con [su] proceso educativo en Colombia*”.

⁴⁷ Id., fls. 4 y 5: “*De esta manera, se advierte la similitud de circunstancias fácticas: 1. La falta de apostilla de un documento impediría el goce efectivo de otros derechos (...); 2. La barrera u obstáculo específico, en ambos casos, se encuentra en la imposibilidad de conseguir un sello de apostilla en Venezuela, por la difícil situación del país, que impide la realización de estos trámites; 3. Así, si la decisión de la Corte Constitucional fue inaplicar este requisito y acudir a otras formas de resolver esa problemática, el mismo debe ser el sentido del fallo en [el] caso concreto*”.

⁴⁸ Expediente digital. Sentencia del 20 de octubre de 2020, proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, fl. 21.

⁴⁹ Id.

⁵⁰ Id.

⁵¹ Id., fls. 21 y 22.

magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, con el fin de allegar al proceso los elementos necesarios para decidir este caso. En particular, solicitó información relacionada con: (i) las vicisitudes afrontadas por la accionante para apostillar su título de bachiller⁵²; (ii) la presentación del examen de validación del bachillerato académico o de Estado Saber 11 por parte de la accionante⁵³; (iii) la normativa aplicable a la convalidación de títulos obtenidos en la República Bolivariana de Venezuela⁵⁴ y a la presentación del examen de Estado Saber 11⁵⁵ y, por último, (iv) las actuaciones desplegadas por la accionante ante el Mineducación y el ICFES⁵⁶.

11. *Respuestas al auto de pruebas.* Mediante oficio de 28 de abril de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término probatorio, se recibieron los informes solicitados a la accionante, al Mineducación y al ICFES. Mediante estos informes presentaron, entre otros, los siguientes argumentos:

Respuesta de la accionante
<p>1. <i>Las autoridades venezolanas se negaron a apostillar su título de bachiller. Antes de llegar a Colombia, su madre “realizó los trámites en Venezuela para apostillar” su título. Sin embargo, “el sistema [web] rechazó la apostilla” en dos oportunidades. Pese a obtener la legalización de los documentos, las autoridades le informaron que “no darían autorización para la apostilla”, por cuanto “el motivo de la solicitud era para salir del país”⁵⁷.</i></p> <p>2. <i>Al llegar a Colombia, indagó acerca de los trámites para la convalidación de su título. Desde “el mes de noviembre de 2019”, acudió</i></p>

⁵² Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó a la accionante que informara “cuáles son, en concreto, las vicisitudes que ha afrontado para apostillar el título de bachiller que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela”.

⁵³ Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó a la accionante que informara “si ha presentado el examen (i) de validación del bachillerato académico o (ii) de Estado Saber 11. De ser así, la accionante debe remitir los resultados obtenidos en cada uno de ellos”.

⁵⁴ Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al Mineducación que informara: “a) cuál es el procedimiento previsto por el Ministerio de Educación Nacional para el trámite de convalidación de los títulos de bachiller obtenidos en el exterior; cuáles alternativas distintas a la convalidación tienen quienes cuentan con título de bachiller otorgado en la República Bolivariana de Venezuela para validar dicho título u obtenerlo en Colombia [y] c) cuántas solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en el exterior ha recibido el Ministerio de Educación Nacional en los últimos tres años. En particular, deberá indicar: (i) el número de solicitudes recibidas, (ii) el tipo de títulos cuya convalidación se solicita, (iii) la nacionalidad de los solicitantes, (iv) el país en el que fueron expedidos los respectivos títulos, (v) qué porcentaje de solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en la República Bolivariana de Venezuela han cumplido con el requisito de apostilla exigido para la convalidación y, por último, (vi) la fecha en la que los respectivos documentos fueron apostillados por las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela”.

⁵⁵ Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al ICFES que informara “cuáles son los requisitos para la inscripción de particulares al examen de Estado Saber 11, cuáles son los requisitos exigidos a los migrantes venezolanos para presentar este examen [y si] es necesario que los migrantes venezolanos cuenten con un título de bachiller convalidado en Colombia para presentar dicho examen”.

⁵⁶ Por medio de la Secretaría General, la magistrada sustanciadora solicitó al Mineducación que informara “si alguna de sus dependencias ha recibido solicitud de convalidación del título de bachiller obtenido por Roamy Natasha Giraldo Lugo en la República Bolivariana de Venezuela”. Asimismo, solicitó al ICFES que informara “si alguna de sus dependencias ha recibido solicitud de Roamy Natasha Giraldo Lugo, en relación con la presentación del examen de Estado Saber 11”.

⁵⁷ La accionante aportó copia de, entre otros, (i) la asignación de la cita en el “Sistema de Legalización y Apostilla Electrónica” de la República Bolivariana de Venezuela y (ii) la constancia de rechazo de la apostilla del título de bachiller y de la certificación de calificaciones, expedida por el referido Sistema de Legalización.

“a las distintas Secretarías de Educación de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia y posteriormente, presentando peticiones y acciones de tutela”.

3. *Los intentos de apostillar los documentos con posterioridad a la fecha de interposición de la tutela han sido en vano. Después de “realizar las peticiones, de las acciones de tutela (...) y [de] los fallos desfavorables”, se dio cuenta de que “la Cancillería de Venezuela había realizado cambios en la página, (...) por lo que ahora sí se podía obtener la apostilla” mediante la página web dispuesta para tal efecto. Sin embargo, aun con dichos cambios, sus intentos de llevar a cabo el trámite por esta vía han sido infructuosos.*
4. *El 8 de noviembre de 2020, presentó el examen de validación del bachillerato académico. Sin embargo, “no [lo] pud[o] aprobar”, pues obtuvo 23 puntos sobre 60. Asimismo, dio cuenta de las siguientes vicisitudes en relación con el examen: (i) el 25 de marzo de 2020, “intentó preinscribir[se] para la presentación de dicho examen”, pero como era menor de edad, “la página web [le] negó la inscripción”; (ii) solo pudo inscribirse “después de intentar en varias ocasiones”; (iii) el examen empezó 40 minutos tarde, y, por último, (iv) debió entregar el examen antes de tiempo, en comparación con otros examinados.*

Respuesta del Mineducación

1. *El procedimiento para la convalidación de títulos está previsto por las Resoluciones 631 y 6571 de 1977. En particular, el interesado debe anexar, entre otros, los “documentos, certificados y/o diplomas originales que den cuenta de la terminación y aprobación de los estudios”. Los documentos “deben estar debidamente legalizados por la autoridad educativa competente o quién haga sus veces, legalización por vía diplomática o apostilla, lo cual tiene como finalidad hacer presumir en territorio colombiano que fueron otorgados conforme a la ley del respectivo país”. Este trámite no tiene costo para el interesado.*
2. *Los interesados que se encuentren en imposibilidad de cumplir con los requisitos previstos pueden obtener su título mediante el examen de validación del bachillerato. En efecto, pueden acogerse al Decreto 299 de 2009, que “les permite validar todo el bachillerato en un solo examen a través del [ICFES] y de tal manera que puedan demostrar que poseen todos los conocimientos mínimos, equivalentes a bachiller académico en Colombia”.*
3. *El 64% de las solicitudes de convalidación de títulos expedidos por la República Bolivariana de Venezuela han cumplido con la totalidad de los requisitos, incluida la apostilla. No obstante, con “el porcentaje restante (36%), cabe la posibilidad que estén cumpliendo con el requisito de apostilla, pero incumplan con alguno de los otros requisitos exigidos, por lo tanto, el sistema lo toma de forma general y no le permite avanzar con la solicitud, hasta tanto cumpla con todos los requisitos”.*
4. *La accionante no ha presentado solicitud formal para la convalidación de sus documentos. A la fecha, no obra solicitud de Convalidación de los*

Niveles de Educación Preescolar Básica y Media y/o Título Bachiller a nombre de la accionante, “verificando las bases de archivos del equipo de Convalidaciones y los expedientes de la plataforma de Convalidaciones para la educación Preescolar, Básica y Media, siendo el medio y canal dispuesto para el mismo”.

Respuesta del ICFES

1. *Los aspirantes al examen Saber 11 pueden inscribirse en calidad de particulares. El examen Saber 11 “se encuentra dirigido a estudiantes que se encuentran finalizando el grado undécimo y también para quienes hayan obtenido el título de bachiller o hayan superado el examen de validación”⁵⁸. A su vez, este examen “es un requisito legal para poder ingresar a una Institución de Educación Superior”. Para inscribirse al examen, se “requiere la convalidación del título de bachiller cuando este ha sido obtenido en el extranjero”.*
2. *El examen de validación del bachillerato acredita que el aspirante mayor de edad ha alcanzado el dominio de los conocimientos exigidos para lograr el título de bachiller. El examen de validación del bachillerato “está dirigido a personas mayores de edad e incluso los menores que para la fecha de aplicación del examen hayan cumplido los 18 años y que por diversas razones no culminaron su ciclo de educación formal”. Este examen “tiene un doble propósito; en caso de ser aprobado, se valida el bachillerato y se obtienen los resultados de la prueba de Estado Saber 11”.*
3. *La accionante no ha iniciado el proceso de inscripción al examen Saber 11. No es cierto que la plataforma rechace a la accionante “por no tener cédula colombiana y no ser mayor de edad”. Esto, por cuanto “el aplicativo permite diferentes tipos de documentos, entre ellos los usados por la población extranjera”. Además, la accionante “no ha elevado petición ante el Icfes informando sobre el presunto inconveniente que tuvo o tiene para inscribirse a un examen de Estado”.*

12. *Respuestas al traslado de las pruebas recaudadas.* Mediante oficios de 28 de abril y 12 de mayo de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término respectivo, se recibieron escritos de la accionante, del ICFES y de la Cancillería:

Respuesta de la accionante

1. *Existen múltiples obstáculos para continuar con su proceso educativo en Colombia.* En relación con la respuesta del ICFES, advirtió que el

⁵⁸ Los aspirantes podrán inscribirse al examen Saber 11 “con alguno de los siguientes documentos: 1. Tarjeta de identidad para menores de 18 años; 2. Cédula de ciudadanía para mayores de 18 años; 3. Cédula de extranjería para extranjeros residentes en Colombia; 4. Pasaporte, para los nacionales o extranjeros o 5. Contraseña o comprobante de documento en trámite”. De manera excepcional, “podrá presentarse el examen con la exhibición de la denuncia de pérdida de documentos”. Además, los nacionales venezolanos “podrán inscribirse a cualquier Examen de Estado, Validación o Pre Saber con el Permiso Especial de Permanencia (PEP) expedido por Migración Colombia, debiendo identificarse el día del examen con el PEP y con el Documento Nacional de Identidad Venezolano”, así como “con el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES) con el que fueron matriculados”.

examen de validación (i) solo puede ser presentado por mayores de 18 años; (ii) tiene un costo “que oscila entre los 60.000 y 100.000 pesos colombianos, por lo que quienes pretende[n] validar el bachillerato, [tienen] que pagar todas las veces que sea necesario dicho examen, hasta que logre[n] aprobarlo”; (iii) no tiene en cuenta “la situación específica de las personas que procede[n] de Venezuela”, a quienes se les “presenta con mayor dificultad acreditar contenidos que no cursaron” y, por último, (iv) debería estar mediado “por cursos de nivelación accesibles, asequibles, que [les] permita repasar contenidos y familiarizar[se] con el examen de validación”.

2. El Mineducación no ha dispuesto de medidas que se ajusten a la situación real de las personas que proceden de Venezuela. En relación con la respuesta del Mineducación, afirmó que: (i) la convalidación por medios virtuales es “una barrera de acceso al derecho”, por cuanto es “un proceso impersonal que no permite espacios para la consideración de hechos y razones que impiden que los requisitos que solicita puedan cumplirse”; (ii) las cifras no aportan “información concluyente para el caso que se estudia”, porque quienes cumplieron dicho requisito lo hicieron “antes de que se fragmentara (...) la situación institucional en Venezuela” y (iii) las cifras “no informan sobre el número de personas que cuentan con un título y no han logrado realizar dicho trámite”.

Respuesta del ICFES

1. El examen de validación del bachillerato académico fue presentado por la accionante en condiciones de normalidad. Al respecto, afirmó que (i) el examen “presentado por la accionante se realizó con normalidad en lo que respecta a lo establecido en el marco de la pandemia, y previendo la confiabilidad de sus resultados”; (ii) la accionante firmó y contestó “todas las opciones de respuestas en el material de examen personalizado con su nombre” y, por último, que (iii) el jefe de salón “le proporcionó el tiempo máximo necesario para aplicar exitosamente el examen, el cual empleó en la duración que consideró propicia para el efecto”.
2. El examen de validación del bachillerato académico fue presentado en condiciones de igualdad con los otros aspirantes. De un lado, resaltó que, “previo a la apertura de los salones, era preciso asegurar el cumplimiento de los protocolos de seguridad, la toma de temperatura y el debido lavado de manos en la entrada a los sitios y demás medidas que fueron garantizadas respecto de cada uno de los evaluados”. De otro lado, indicó que “todos los aspirantes citados se presentaron a la prueba e iniciaron de manera simultánea su prueba a la 1:10PM”, razón por la cual la actora, “en igualdad de condiciones que los demás estudiantes citados, inició su prueba a la 1:10PM y cont[ó] hasta las 6:25PM (6:40PM) para finalizar la prueba”.

Respuesta de la Cancillería

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene competencia para

expedir apostillas de documentos proferidos por una autoridad extranjera. Esto, en la medida en que “solo cuenta con la facultad o función de expedir las apostillas sobre documentos colombianos para que surtan efectos legales en el exterior”.

- 2. Las pretensiones de la accionante no pueden ser resueltas por la Cancillería. Lo anterior, por cuanto “dentro de las funciones de esta Entidad, dispuestas por el Decreto 869 de 2016, no se establece la función de Convalidación de Títulos, competencia que se encuentra en cabeza del Ministerio de Educación Nacional”.*
- 3. La exigencia de la apostilla es cuestión de derecho interno de cada Estado. Esto, de conformidad con el “Manual sobre el funcionamiento práctico del Convenio sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”. En consecuencia, “cabría entender que podría ser autonomía y competencia de la autoridad correspondiente aceptar o no los documentos extranjeros apostillados o no desde el país de origen”.*

13. *Intervención conjunta de la Universidad de Antioquia, la Universidad de los Andes y la Universidad Católica Andrés Bello. Mediante correo electrónico de 19 de mayo de 2021, dichas universidades presentaron “intervención en el presente proceso, ampará[ndose] en el inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991”⁵⁹. En particular, solicitaron a la Corte que (i) inaplique “los artículos 3o y 4o de la Ley 455 de 1998, normas que fundamentan la exigencia del requisito de apostilla del título de bachiller de Roammy (sic) Natacha Giraldo Lugo para la convalidación del mismo”; (ii) ordene todas las medidas “que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales vulnerados, flexibilizando procedimientos, trámites y demás requisitos que se constituyan como obstáculos para el goce del derecho a la educación” y, por último, que (iii) extienda los efectos de la sentencia al caso de “Luiggy Salvatore Giraldo Lugo, por encontrarse en la misma situación que su hermana Roamy”⁶⁰.*

14. *Intervención de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante, COHDES). Por medio de correo electrónico de 15 de junio de 2021, esta Consultoría presentó “escrito de intervención sobre el derecho a la educación en relación con la convalidación de títulos obtenidos en la República Bolivariana de Venezuela”. Como fundamento de su intervención, señaló que, dada “la materia abordada por la presente acción de tutela, considera[n] que entra dentro de [su] ámbito de acción, de [su] misión y mandato”, por lo que, “considerando [su] experiencia y trabajo en los ámbitos de los derechos de las víctimas, [pueden] aportar elementos que contribuyan a la resolución de este asunto”. La COHDES*

⁵⁹ La intervención fue presentada por “Astrid Osorio Álvarez, Lisset Juliana Betancur Vásquez, Luisa María López Zarama y Alejandro Gómez Restrepo, coordinadora, abogadas y abogado del Programa de Protección Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; Ligia Bolívar y Carlos Rodríguez Pérez, del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, y Laura Cristina Dib, Gracy Pelacani y Carolina Moreno, profesoras de la Clínica Jurídica para Migrantes y miembros del Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de los Andes”.

⁶⁰ Al respecto, la Sala advierte que, mediante auto de 29 de enero de 2021, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número 1, el referido expediente no fue seleccionado para su revisión.

solicitó a la Corte que “*ampare los derechos fundamentales de la accionante, de tal forma que se le ordene a las entidades accionadas validar los títulos obtenidos en el extranjero y diseñar un protocolo especial de validación cuando nos encontremos ante casos de migrantes en necesidad de protección internacional que no se encuentran en condiciones de obtener los certificados en sus países de origen*”.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

15. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Delimitación del asunto, problema jurídico y metodología de la decisión

16. *Delimitación del asunto.* La accionante señaló que el Mineducación vulneró sus derechos fundamentales a la educación, al trabajo, a la seguridad social y a la vida digna. Sin embargo, la Sala no advierte *afectación prima facie* de estos tres últimos, habida cuenta de que la accionante se limitó a identificar estos derechos como vulnerados, sin acreditar, siquiera de manera sumaria, de su amenaza o vulneración⁶¹. Lo anterior, sin perjuicio de que la Sala se pronuncie sobre la eventual incidencia que la vulneración del derecho fundamental a la educación pueda tener en otros derechos fundamentales. Por lo tanto, la Sala abordará el estudio de la presunta vulneración del derecho fundamental a la educación. Esto, por cuanto está acreditado que el Mineducación exigió a la accionante apostillar el título de bachiller que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela, para adelantar el respectivo trámite de convalidación. En criterio de la accionante, esta decisión no le habría permitido “*acceder a la educación técnica, profesional y superior*”⁶², en la medida en que contar con título de bachiller es requisito para su ingreso, conforme a lo previsto por el artículo 14 de la Ley 30 de 1992⁶³.

17. *Problema jurídico.* Corresponde a la Sala Quinta de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Ministerio de Educación Nacional vulneró el

⁶¹ El examen de procedencia de la acción de tutela exige que el juez constitucional verifique la existencia de “*una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión*” (Sentencias T-130 de 2014 y T-097 de 2018). En efecto, esta Corte ha reiterado que “*el presupuesto esencial, insustituible y necesario [de la acción de tutela] es la afectación –actual o potencial– de uno o varios de tales derechos*” (Sentencias T-804 de 2002, T-277 de 2003 y T-579 de 1997), razón por la cual “*cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela*” (Sentencia T-130 de 2014). Al respecto, las sentencias T-467 de 2018, T-097 de 2018, T-130 de 2014, T-277 de 2003, T-804 de 2002 y T-579 de 1997, entre otras.

⁶² Id., fl. 2.

⁶³ Artículo 14 de la Ley 30 de 1992: “*Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de educación superior, además de los que señale cada institución, los siguientes: a. Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado el examen de estado para el ingreso a la educación superior (...)* Parágrafo. *Podrán igualmente ingresar a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de educación superior facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, quienes reúnan los siguientes requisitos: a. Haber cursado y aprobado la educación básica secundaria en su totalidad*”. Cfr. Artículo 7 de la Ley 1324 de 2009.

derecho a la educación de la accionante, al exigirle apostillar el título de bachiller que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela para adelantar el respectivo trámite de convalidación en Colombia?

18. *Metodología de la decisión.* Para resolver el problema jurídico, la Sala Quinta de Revisión: (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, (ii) estudiará el alcance del principio de supremacía constitucional, del control de constitucionalidad y de la excepción de inconstitucionalidad, (iii) analizará la naturaleza y el contenido del derecho a la educación y de los deberes de los estudiantes, (iv) reiterará su jurisprudencia sobre la protección constitucional de los menores migrantes, así como de la exigencia del requisito de apostilla de sus documentos, y, por último, (v) resolverá el caso concreto. A manera de cuestión previa, la Sala examinará las reglas jurisprudenciales sobre la intervención de terceros con interés legítimo en la acción de tutela, habida cuenta de las intervenciones allegadas en sede de revisión.

3. Cuestión previa. Intervenciones de terceros en sede de revisión

19. *Sujetos procesales de la acción de tutela.* La Corte Constitucional ha identificado cuatro sujetos procesales dentro del trámite de la acción de tutela⁶⁴: (i) los actores, “que son titulares de los derechos fundamentales presuntamente afectados o amenazados por las conductas que se debaten dentro del proceso”; (ii) los sujetos legitimados para fungir como agentes oficiosos “de los derechos de personas que no están en condiciones de hacerlo por sí mismas”; (iii) las personas o autoridades públicas “contra quienes se dirige la acción de tutela” y, por último, (iv) los terceros “que tengan un interés legítimo en el resultado del proceso”. En relación con estos últimos, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “las facultades para su actuación dentro del trámite de tutela no son absolutas, sino que se limitan en principio a la coadyuvancia”⁶⁵, es decir, a quienes “tienen una relación sustancial con las partes que, indirectamente, puede verse afectada si la parte a la que coadyuva[n] obtiene un fallo desfavorable”⁶⁶.

20. *Requisitos para la intervención de terceros con interés legítimo en la acción de tutela.* El tercero con interés legítimo debe demostrar “la certeza de la afectación de sus intereses jurídicos para que sea procedente su reconocimiento en la acción de tutela”⁶⁷. Para esto, el tercero debe acreditar: (i) el “carácter actual de la afectación”, a saber, “la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia”⁶⁸ y (ii) el “carácter inmediato de la afectación”, es decir, la existencia de un “vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada”⁶⁹. Además, la Corte ha considerado que la intervención del coadyuvante debe: (i) presentarse “hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de

⁶⁴ Sentencia T-269 de 2012. Cfr. Sentencia T-904 de 2013 y Decreto 2591 de 1991.

⁶⁵ Id. Cfr. Artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

⁶⁶ Sentencias T-1062 de 2010 y T-304 de 1996. Cfr. Sentencia T-070 de 2018.

⁶⁷ Auto 401 de 2020. Cfr. Auto 281 de 2019.

⁶⁸ Auto 105 de 2020.

⁶⁹ Id. Cfr. Auto 543 de 2016.

tutela”⁷⁰ y (ii) estar relacionada con “con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo a sus derechos fundamentales”⁷¹.

21. *Caso concreto.* La Sala constata que los intervinientes carecen de interés legítimo en el trámite de la acción de tutela *sub examine*. Esto, por cuanto no acreditan la certeza de la afectación actual e inmediata de sus intereses jurídicos por el resultado del proceso, ni la existencia de una relación sustancial con la accionante que pueda resultar afectada por la decisión. En primer lugar, los integrantes del Programa de Protección Internacional de la Universidad de Antioquia, de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello se limitaron a resaltar que sus labores ordinarias se orientan, entre otras, a (i) brindar “asistencia legal a personas con necesidad de protección internacional”; (ii) llevar a cabo “actividades de incidencia que buscan tener un impacto en la gestión de la migración en Colombia” y (iii) combinar “la labor de investigación, docencia, extensión y defensa de casos emblemáticos”. En segundo lugar, la COHDES se circunscribió a señalar que, habida cuenta de que “la materia abordada por la presente acción de tutela (...) entra dentro de [su] ámbito de acción, de [su] misión y mandato”, podía “aportar elementos que contribuy[eran] a la resolución de este asunto”. Estas actividades no los legitima para intervenir en un proceso que, como la tutela, es de naturaleza “interpartes, lo que permite precisamente que sean ellas, –las partes– las que intervengan procesalmente dentro del debate constitucional”⁷².

22. Por consiguiente, la Sala no tendrá en cuenta los referidos escritos de intervención en esta decisión.

4. Análisis de procedibilidad

23. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación por activa.* Esto, por cuanto la accionante es titular del derecho fundamental a la educación, que estima como vulnerado. En su opinión, este derecho fue transgredido por la decisión del Mineducación de exigirle el requisito de apostilla de su título de bachiller para el trámite de convalidación del mismo⁷³. En consecuencia, la Sala considera que satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

24. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación por pasiva.* En efecto, el Mineducación es la entidad de naturaleza pública que (i) tiene a su cargo las funciones de “homologar y convalidar títulos de estudios de preescolar, básica y media cursados en el exterior”⁷⁴ y (ii) negó la solicitud relativa a inaplicar el requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller de la accionante. Por el contrario, la Sala considera que no se cumple el requisito de legitimación en la

⁷⁰ Id.

⁷¹ Auto 401 de 2020.

⁷² Auto 026 de 2000.

⁷³ Id. Expediente digital. Escrito de tutela, fl. 8.

⁷⁴ Artículo 14.12 del Decreto 5012 de 2009. Cfr. Artículos 38 (i) de la Ley 30 de 1992, 88 y 89 de la Ley 115 de 1994, 10 de la Ley 1324 de 2009 y 14.15 del Decreto 5012 de 2009.

causa por pasiva respecto del ICFES y la Cancillería. Esto, porque dichas entidades no tienen dentro de sus funciones las relativas a adelantar los trámites de convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero⁷⁵. Por consiguiente, dichas entidades serán desvinculadas de la acción de tutela.

25. *La acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez.* La solicitud de amparo se interpuso dentro de un término razonable. En efecto, la Sala verifica que trascurrieron menos de tres meses entre la interposición de la acción de tutela (7 de septiembre de 2020) y la respuesta del Mineducación al derecho de petición mediante el cual la accionante solicitó la inaplicación del requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela (10 de julio de 2020). En estos términos, este lapso resulta razonable, por lo que satisface el requisito de inmediatez.

26. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* Esto, porque la accionante no cuenta con mecanismos administrativos o judiciales idóneos o eficaces para proteger su derecho a la educación. En primer lugar, el procedimiento administrativo previsto para solicitar la convalidación del título de bachiller académico ante el Mineducación no es *idóneo*, por cuanto el objeto de dicho trámite fue resuelto *ex ante* por la entidad accionada. En efecto, el procedimiento de convalidación tiene por finalidad “*el reconocimiento de todos los efectos legales (...) del título de bachiller*”⁷⁶, solicitud que fue planteada en idénticos términos por la accionante en sus derechos de petición⁷⁷ y fue resuelta de forma negativa por la entidad accionada⁷⁸. Por consiguiente, habida cuenta de que la accionada negó la pretensión de convalidación del título de bachiller de la accionante, resultaría irrazonable exigirle agotar el referido trámite administrativo y, con fundamento en esto, declarar la improcedencia⁷⁹.

27. En segundo lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no resulta *eficaz* para controvertir la respuesta de la entidad accionada, porque no otorga una protección oportuna al derecho a la educación de la accionante. En efecto, habida cuenta de la vulnerabilidad de la accionante –*migrante y menor de edad*–, quien además actúa a nombre propio, la prolongación del procedimiento contencioso afectaría de forma desproporcionada el ejercicio efectivo de su derecho a la educación⁸⁰, en tanto podría postergar por años su ingreso a la educación superior. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional para concluir que, cuando la negativa de las entidades estatales puede afectar los derechos fundamentales de los

⁷⁵ De un lado, la Cancillería resaltó que “no está dentro sus competencias expedir apostillas de documentos expedidos por una autoridad extranjera”. De otro lado, el ICFES precisó que, de conformidad con lo previsto por el artículo 10 la Ley 1324 de 2009, “al Ministerio de Educación le fueron trasladadas todas las funciones y competencias relacionadas con el fomento de la educación superior en Colombia, dentro de la cual, se indica expresamente, se encuentra la de convalidación y homologación de estudios adelantados en el exterior”. Cfr. Respuesta de la Cancillería al auto admisorio de la acción de tutela, fl. 7 y Respuesta del ICFES al auto admisorio de la acción de tutela, fl. 3, respectivamente.

⁷⁶ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al auto de pruebas en sede de revisión, fl. 2.

⁷⁷ Mediante derecho de petición, la accionante solicitó al Mineducación, entre otros, que “*recono[ciera] el diploma del título de bachiller (...) que acredita la terminación y aprobación de [su] educación media*”.

⁷⁸ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al derecho de petición presentado por la accionante, fl. 1.

⁷⁹ Sentencia T-241 de 2018.

⁸⁰ Sentencias T-453 de 2018, T-458 de 2017, T-892A de 2006 y T-822 de 2002, entre otras.

migrantes menores de edad por “*la imposibilidad de suplir el requisito*” de apostilla⁸¹, la eficacia de este medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta mitigada. Esto, habida cuenta de “*las circunstancias particulares en las que aquellos se encuentran, de tal manera que se realice el principio de interés superior del menor, al tiempo que se garantice la protección reforzada que la Constitución y los instrumentos de derecho internacional les reconocen*”⁸².

28. En estos términos, la Sala concluye que la solicitud de amparo satisface los requisitos de procedibilidad. En consecuencia, examinará la vulneración del derecho fundamental a la educación alegada en el escrito de tutela, de conformidad con la metodología referida en el *pár. 18*.

5. Supremacía constitucional, control de constitucionalidad y excepción de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

29. *Supremacía constitucional y control de constitucionalidad.* El artículo 4 de la Constitución Política reconoce el principio de supremacía constitucional. De un lado, esta norma dispone que la Constitución es “*norma de normas*”, lo que “*impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho*”⁸³. De otro lado, esta norma prevé que, “*en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*”. A partir de estas disposiciones, la Corte ha reiterado de manera uniforme que el principio de supremacía constitucional erige la Constitución como “*el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados*”⁸⁴. Además, el principio de supremacía de la Constitución “*tiene como su principal garantía la existencia del control de constitucionalidad*”⁸⁵, que se concreta en un sistema mixto de control que combina (i) el control abstracto de constitucionalidad, el cual está concentrado en la Corte Constitucional y en el Consejo de Estado, y (ii) el control concreto de constitucionalidad, el cual es difuso y debe ser aplicado por autoridades y particulares en cada caso concreto⁸⁶.

30. *Control concentrado de constitucionalidad.* La jurisprudencia constitucional ha resaltado que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado están a cargo del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. En primer lugar, el artículo 241 de la Constitución prevé que es función de esta Corte ejercer el control “*respecto de normas constitucionales, legales, decretos a los que la Constitución les asigna fuerza de ley, y otros actos con contenido material de ley o que forman parte del trámite legislativo*”⁸⁷. En segundo lugar, el artículo 237 de la Constitución dispone que es competencia del Consejo de Estado conocer “*de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya*

⁸¹ Sentencia T-241 de 2018.

⁸² Sentencia T-530 de 2019. *Cfr.* Sentencias T-436 de 2020, T-197 de 2019 y T-241 de 2018.

⁸³ Sentencia C-054 de 2016.

⁸⁴ Sentencia T-006 de 1992. *Cfr.* Sentencias C-054 de 2016, C-400 de 2013 y C-415 de 2012.

⁸⁵ Sentencia C-415 de 2016.

⁸⁶ Sentencia C-122 de 2011. *Cfr.* Sentencia T-269 de 2015.

⁸⁷ Sentencia C-415 de 2012.

competencia no corresponda a la Corte Constitucional". El control de constitucionalidad en cabeza de la Corte Constitucional define, "con la fuerza de la cosa juzgada constitucional", la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas examinadas, "con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna"⁸⁸. Asimismo, por medio de la nulidad por inconstitucionalidad, el Consejo de Estado decide, con carácter general, "si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico"⁸⁹.

31. *Excepción de inconstitucionalidad.* La excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad para inaplicar normas legales, reglamentarias o de cualquier otra índole, cuando se evidencie "una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales"⁹⁰. La Corte ha precisado que la excepción de inconstitucionalidad debe ser ejercida por "cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares"⁹¹, a solicitud de parte o *ex officio*⁹², siempre que la norma jurídica que deben aplicar a un caso concreto "contradiga abiertamente la Constitución"⁹³, es decir, que corresponda "a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional, que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea"⁹⁴. Dicho de otro modo, tales sujetos deberán inaplicar la norma cuando "el antagonismo entre los dos extremos de la proposición [sea] tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe"⁹⁵. La Corte ha reconocido que la referida contradicción es el "elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento"⁹⁶.

⁸⁸ Sentencia C-600 de 1998. Cfr. Sentencia C-100 de 2019.

⁸⁹ Id.

⁹⁰ Sentencias SU-132 de 2013 y T-389 de 2009. Cfr. Sentencia T-269 de 2015.

⁹¹ Id. Cfr. Sentencia T-269 de 2015.

⁹² Id.

⁹³ Sentencia C-187 de 2019. Cfr. Sentencia C-441 de 2019.

⁹⁴ Sentencia T-614 de 1992. Al respecto, la Corte ha cualificado la contradicción entre la norma y la Constitución Política, que, para que proceda la excepción de inconstitucionalidad, debe ser "repugnante" (Sentencia T-614 de 1992); "evidente y ostensible" (Sentencia T-318 de 1997); "palmaria" o "flagrante" (Sentencias C-069 de 1995 y C-600 de 1998); "ostensible, clara e indudable" (Sentencias T-556 de 1998 y T-658 de 2005); "ostensible" (Sentencias T-104 de 2008 y T-051 de 2011); "clara y evidente" (Sentencias T-808 de 2007, T-551 de 2010, T-094 de 2013 y T-351 de 2019); "clara y ostensible" (Sentencia T-221 de 2006), "evidente" (Sentencia T-389 de 2019) o de una "incompatibilidad tal, que resulte imposible la aplicación de la norma jurídica y la Constitución" (Sentencia T-1015 de 2005), entre otras.

⁹⁵ Id. Cfr. Sentencia C-600 de 2000: "Se parte del supuesto -que puede ser descartado- según el cual la norma puesta en vigor por el órgano o funcionario competente se ajusta a la Constitución, en virtud de una presunción que asegura el normal funcionamiento del Estado, con base en la seguridad jurídica de la cual requiere la colectividad. Si esa presunción no es desvirtuada, la norma debe aplicarse; las personas -particulares o públicas- cobijadas por ella deben obedecerla; y la autoridad a la que se ha encomendado su ejecución incurre en responsabilidad, al violarla, si omite la actividad que para tal efecto le es propia o hace algo que se le prohíbe". En el mismo sentido, la Corte ha determinado que se configura defecto sustantivo en una providencia, entre otros, cuando "el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución". Cfr. Sentencias SU-495 de 2020, SU-296 de 2020, SU-132 de 2013 y SU-399 de 2012, entre muchas otras.

⁹⁶ Id.

32. *Alcance y efectos de la excepción de inconstitucionalidad.* La excepción de inconstitucionalidad tiene alcance “*en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso*”⁹⁷. Al respecto, la jurisprudencia ha reiterado que los efectos del control por vía de excepción “*son inter partes [y] solo se aplican para el caso concreto*”⁹⁸, razón por la cual “*la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida*”⁹⁹. Esto, hasta tanto la Corte Constitucional la declare inexecutable, de manera definitiva, “*abstracta, general y con efectos erga omnes*”¹⁰⁰.

6. Derecho a la educación superior y deberes de los estudiantes. Reiteración de jurisprudencia

33. *Reconocimiento constitucional.* El artículo 67 de la Constitución Política prevé que la educación “*es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social*”. En su dimensión de derecho, la educación “*reconoce en el ser humano el interés jurídicamente protegido de recibir una formación (...) y, asimismo, implica para sus titulares el deber de cumplir con las obligaciones académicas y disciplinarias correspondientes*”¹⁰¹. En su dimensión de servicio público, “*la educación se encuentra a cargo del Estado y tiene prioridad en la asignación de recursos*”¹⁰². Además, en relación con la educación, la Constitución exige al Estado (i) regular y ejercer “*la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos*”; (ii) garantizar “*el adecuado cubrimiento del servicio*” y, por último, (iii) asegurar “*a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo*”. En estos términos, la Corte ha resaltado que “*la regulación y diseño del sistema [educativo] debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad*”¹⁰³.

⁹⁷ Sentencia C-600 de 1998. Por esta razón, la Corte ha reiterado que, en el supuesto de que la solicitud de inaplicación de una norma por inconstitucional de forma simultánea con la acción de tutela, el juez constitucional deberá ordenar la “*inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto*”, en los términos previstos por el artículo 29.6 del Decreto 2591 de 1991. Sentencia T-614 de 1992: “*Claro está, puede suceder que el ataque contra el derecho fundamental o la amenaza que se cierne sobre él provengan de la aplicación que se haya hecho o se pretenda hacer de una norma -legal o de otro nivel- que resulta incompatible con la preceptiva constitucional. En esa hipótesis es indudable que surge la posibilidad de ejercitar en forma simultánea la llamada excepción de inconstitucionalidad (artículo 4° C.N.) y la acción de tutela (artículo 86 Ibídem), la primera con el objeto de que se aplique la Constitución a cambio del precepto que choca con ella, y la segunda con el fin de obtener el amparo judicial del derecho*”. Cfr. Sentencias T-391 de 2007, T-925 de 2004 y T-505 de 2000, entre otras

⁹⁸ Sentencia C-122 de 2011. Cfr. Sentencias T-269 de 2015 y T-351 de 2019. Desde sus inicios, esta Corte ha insistido en que la excepción de inconstitucionalidad “*tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular*”.

⁹⁹ Sentencia C-122 de 2011.

¹⁰⁰ Id.

¹⁰¹ Sentencia C-284 de 2017. Cfr. Sentencias T-124 de 2020 y T-091 de 2018, entre otras. Para la Corte, el constituyente adscribió al derecho a la educación “*un contenido específico, y le [otorgó] un papel preponderante en nuestro proyecto nacional, fundamental para el desarrollo integral de los seres humanos, la solidez democrática de la República, el desarrollo económico y la riqueza cultural de la Nación*”. Cfr. Sentencia C-1004 de 2007.

¹⁰² Id. Cfr. Sentencia T-106 de 2019.

¹⁰³ Sentencias T-106 de 2019, T-428 de 2012 y T-850 de 2014.

34. *Facetas y deberes adscritos al derecho a la educación.* La Corte ha identificado cuatro facetas del derecho a la educación¹⁰⁴: (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*”, entre otros; (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 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 “*a la calidad de la educación*”. 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*”¹⁰⁵. Asimismo, la Corte ha reiterado que a dichas facetas se adscriben tres deberes correlativos a cargo del Estado¹⁰⁶: (i) respeto, que “*demandan de los Estados la evasión de circunstancias que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho*”¹⁰⁷; (ii) protección, que “*les impone la obligación de adoptar medidas que impidan su obstaculización por parte de terceros*”¹⁰⁸ y (iii) cumplimiento, que “*comprende las obligaciones de facilitar y proveer [y] exige de los Estados la adopción de medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho*”¹⁰⁹.

35. *Componente de accesibilidad del derecho a la educación superior y mandato de no discriminación.* La Corte ha identificado tres mandatos en relación con la faceta de accesibilidad de la educación superior, a saber¹¹⁰: (i) no discriminación, “*en virtud de lo cual la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación*”; (ii) accesibilidad material, “*a la luz de lo cual el servicio educativo debe ser accesible desde el punto de vista físico*” y, por último, (iii) accesibilidad económica, es decir “*que la educación ha de estar al alcance de todos*”. En relación con el mandato de no discriminación, la Corte ha señalado que “*la obligación correlativa del Estado en este punto es la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo, compromiso que en el ordenamiento jurídico colombiano se logra mediante el desarrollo del artículo 13 de la Constitución*”¹¹¹. En consecuencia, el mandato de no discriminación implica “*la imposibilidad de restringir el acceso [a la educación superior] por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables*”¹¹².

36. *Libertad de configuración del legislador en materia de educación superior.* De conformidad con lo previsto por los artículos 67, 68, 114 y 150 de la Constitución Política, le corresponde al legislador, “*en ejercicio de la potestad de configuración legislativa que le asiste, (...) regular la materia educativa y las modalidades bajo las*

¹⁰⁴ Sentencias C-161 de 2020, C-284 de 2017 y T-592 de 2015, entre otras.

¹⁰⁵ Sentencia C-879 de 2014.

¹⁰⁶ Sentencia T-124 de 2020.

¹⁰⁷ Sentencias C-284 de 2017 y T-308 de 2011.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Sentencia T-124 de 2020. Cfr. Sentencia C-376 de 2010.

¹¹¹ Sentencia T-480 de 2018 y T-434 de 2018.

¹¹² Sentencias T-434 de 2018 y T-806 de 2014.

cuales se presta el servicio de educación superior”¹¹³. Al respecto, la Corte ha precisado que el control y el ejercicio de la actividad educativa “*deben desarrollarse conforme al diseño legislativo*”¹¹⁴, habida cuenta de que el servicio de educación “*es un asunto en el que la vigilancia del Estado es prioritaria*”¹¹⁵. A la luz de estos criterios, la Corte ha resaltado que “*el control de constitucionalidad que debe hacer la Corte en esta materia debe cumplirse en armonía con el de la libertad legislativa expresamente consagrada en la Carta Política*”¹¹⁶. En todo caso, la regulación legislativa deberá atender “*a la filosofía del Estado social de derecho y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”¹¹⁷.

37. *Requisitos de acceso a la educación superior.* El legislador reguló el servicio público de la educación superior mediante la Ley 30 de 1992. Según dispone el artículo 1 *ibidem*, la educación superior “*es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano (...), [que] se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos*”. En todo caso, la educación superior “*será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso*”¹¹⁸. En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley 30 de 1992 prescribe que son requisitos para el ingreso a los programas de pregrado, “*además de los que señale cada institución*”, los siguientes: (i) poseer “*título de bachiller o su equivalente en el exterior*” y (ii) haber presentado “*el examen de Estado para el ingreso a la educación superior*”¹¹⁹:

37.1. *Título de bachiller.* La Ley 115 de 1994 prevé que, al término de la educación media, “*se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras*”. En particular, el artículo 88 *ibidem* dispone que el título académico “*es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo Institucional*”. Así las cosas, el aspirante obtendrá el título de bachiller: (i) al término de la educación media, (ii) por convalidación del título obtenido en el exterior o (iii) por validación del bachillerato académico, mediante el examen dispuesto para tal efecto por el ICFES¹²⁰.

¹¹³ Sentencias C-284 de 2017. Cfr. Sentencias C-879 de 2014 y C-1109 de 2001. Al respecto, la Corte destaca que “*desde 1811 hasta 1886 y ahora, con la actual Carta, el legislador ha estado facultado para reglamentar la actividad educativa. Así, estaba previsto en el artículo 41 de la Constitución de 1886 al disponer que se garantizaba la libertad de enseñanza, sin embargo, el Estado mantenía la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados. Dicha fórmula se adoptó también en el artículo 68 de la norma superior de 1991*”.

¹¹⁴ Sentencia C-1109 de 2001.

¹¹⁵ Id.

¹¹⁶ Id.

¹¹⁷ Id.

¹¹⁸ Artículo 5 de la Ley 30 de 1992.

¹¹⁹ Asimismo, dicha disposición prevé que, para “*ingresar a los programas de formación técnica profesional*”, serán requisitos (i) “*haber cursado y aprobado la educación básica secundaria en su totalidad*”; (ii) “*haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional*” y (iii) “*haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del SENA*”.

¹²⁰ Según manifiesta el ICFES, el examen de validación del bachillerato “*es el procedimiento mediante el cual una persona, a partir de la presentación del examen y de acuerdo con los resultados obtenidos en el mismo, acredita que ha alcanzado el dominio básico de los conocimientos y capacidades en las áreas que son consideradas fundamentales y*

37.2. *Examen de Estado para el ingreso a la educación superior.* El artículo 27 de la Ley 30 de 1992 dispone que los exámenes de Estado son pruebas académicas de carácter oficial que buscan, entre otros, “*comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos*”¹²¹. En particular, el artículo 7 de la Ley 1324 de 2009 define que son exámenes de Estado los que tienen por objeto “*evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel*”. A su vez, el Decreto 869 de 2010 prescribe que podrán presentar el examen Saber 11 quienes: (i) se encuentren finalizando “*el grado undécimo*”, (ii) hubieren “*obtenido el título de bachiller*” o (iii) hubieren “*superado el examen de validación del bachillerato*”¹²².

38. *Requisitos de ingreso a la educación superior para las personas que obtuvieron el título de bachiller en el exterior.* Mediante el Decreto 860 de 2003, el Gobierno Nacional reglamentó el ingreso a los programas de pregrado de “*las personas nacionales o extranjeras que hayan culminado sus estudios de educación secundaria en otros países y aspiren a ingresar a una institución de educación superior en Colombia*”. Este Decreto prevé que estas personas deberán acreditar ante la institución de educación superior, “*además de los requisitos señalados*” por la universidad, los siguientes: (i) el equivalente del título de bachiller obtenido en el exterior, “*convalidado de acuerdo con lo establecido en la Resoluciones 631 y 6571 de 1977, y 2985 de 1993, del Ministerio de Educación Nacional*” y (ii) el examen de Estado presentado por el aspirante “*en el país donde culminó sus estudios de educación secundaria, equivalente al examen de Estado colombiano*”. Estos requisitos tienen por objeto, entre otros, “*garantizar la calidad y eficiencia en su prestación, y (...) facilitar el acceso de las personas aptas a la educación superior*”. Sin perjuicio de lo anterior, los aspirantes podrán presentar el examen de validación del bachillerato como alternativa a la convalidación de su título, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional¹²³. En el caso particular de la

exigidas en Colombia para lograr el título de bachiller”. Según consta en el Resolución 575 de 2020 del ICFES, la tarifa ordinaria del examen de validación es de \$65.500 pesos, mientras que la tarifa extraordinaria es de \$100.000 pesos.

¹²¹ En el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 1324 de 2009 dispone que, “*para cumplir con sus deberes de inspección y vigilancia y proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación, el Ministerio de Educación debe conseguir que, con sujeción a los parámetros y reglas de esta ley, se practiquen ‘Exámenes de Estado’*”. Asimismo, el Decreto 869 de 2010 prevé que son objetivos del examen Saber 11, los siguientes: “a) *Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar el grado undécimo de la educación media; b) Proporcionar elementos al estudiante para la realización de su autoevaluación y el desarrollo de su proyecto de vida; c) Proporcionar a las instituciones educativas información pertinente sobre las competencias de los aspirantes a ingresar a programas de educación superior, así como sobre las de quienes son admitidos, que sirva como base para el diseño de programas de nivelación académica y prevención de la deserción en este nivel; d) Monitorear la calidad de la educación de los establecimientos educativos del país, con fundamento en los estándares básicos de competencias y los referentes de calidad emitidos por el Ministerio de Educación Nacional; e) Proporcionar información para el establecimiento de indicadores de valor agregado, tanto de la educación media como de la educación superior; f) Servir como fuente de información para la construcción de indicadores de calidad de la educación, así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia del servicio público educativo; g) Proporcionar información a los establecimientos educativos que ofrecen educación media para el ejercicio de la autoevaluación y para que realicen la consolidación o reorientación de sus prácticas pedagógicas; h) Ofrecer información que sirva como referente estratégico para el establecimiento de políticas educativas nacionales, territoriales e institucionales”.*

¹²² Artículo 3 del Decreto 869 de 2010.

¹²³ Artículo 89 de la Ley 115 de 1994.

validación de estudios, podrán presentar el examen las “*personas mayores de edad e incluso los menores que para la fecha de aplicación del examen hayan cumplido los 18 años y que por diversas razones no culminaron su ciclo de educación formal*”¹²⁴.

39. *Convalidación de títulos de bachiller obtenidos en el exterior.* La convalidación de títulos obtenidos en el exterior tiene por finalidad “*garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; (...) pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la garantía de los derechos humanos*”¹²⁵. Al respecto, la Corte ha resaltado que “*la regulación de las exigencias para que el Estado reconozca un título [extranjero] para ejercer determinada actividad no es constitucionalmente cuestionable, por el contrario, es un propósito explícitamente considerado por el Constituyente de 1991*”¹²⁶. Las Resoluciones 631 y 6571 de 1977 reglamentan el procedimiento de convalidación de títulos de bachiller obtenidos en el exterior. Conforme a esta normativa, el Mineducación exige los siguientes documentos para el trámite de convalidación¹²⁷:

39.1. *Certificados y/o diplomas originales.* Estos documentos deben (i) dar cuenta “*de la terminación y aprobación de los estudios realizados fuera del territorio colombiano*” y (ii) estar “*debidamente legalizados por la autoridad educativa competente o quién haga sus veces, Legalización por vía Diplomática o Apostilla, lo cual tiene como finalidad hacer presumir en territorio colombiano que fueron otorgados conforme a la ley del respectivo país*”.

39.2. *Documento de identidad.* Los interesados podrán presentar fotocopia legible de (i) documento de identidad colombiano –*Tarjeta de Identidad, Registro Civil, Cédula de Ciudadanía, Cédula de Extranjería*– o (ii) documento extranjero –*Pasaporte, para los ciudadanos venezolanos también procede la identificación con el Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente acompañado de un documento de identificación venezolano para corroborar la identidad*–.

39.3. *Traducción de los documentos.* En caso de que los documentos a convalidar se encuentren en idioma diferente al castellano, los interesados deberán aportar la “*traducción al español de los documentos y de los respectivos sellos, (...) elaborada por un traductor oficial de la lista de inscritos del Ministerio de Relaciones Exteriores de conformidad con lo establecido por el artículo 251 del Código General del Proceso*”.

40. *Apostilla de documentos obtenidos en el exterior.* El requisito de apostilla está previsto por la “*Convención sobre la abolición del requisito de legalización para*

¹²⁴ Expediente digital. Respuesta del ICFES al auto de pruebas en sede de revisión, fl. 11.

¹²⁵ Sentencia C-442 de 2019.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al auto de pruebas en sede de revisión, fl. 2.

documentos públicos extranjeros”¹²⁸. Este instrumento dispone que la apostilla es “*el único trámite que podrá exigirse para certificar la autenticidad de la firma, a qué título ha actuado la persona que firma el documento y, cuando proceda, la indicación del sello o estampilla que llevaré*”¹²⁹. En particular, el certificado de apostilla deberá ser: (i) impreso “*en el documento mismo o en un otro*”, de conformidad con el modelo anexo a la Convención¹³⁰; (ii) expedido “*a solicitud de la persona que hubiere firmado el documento o de cualquier portador*”¹³¹ y (iii) otorgado por las autoridades designadas por cada Estado contratante¹³². Al ejercer el control de constitucionalidad del tratado internacional y de su ley aprobatoria, la Corte resaltó que la Convención “*propende y contribuye a la realización del interés general internacional*”¹³³, por cuanto tiene por objeto “*propiciar y fortalecer la aplicación de principios que en el ámbito internacional garanticen unas relaciones (...) basadas en la (...) aplicación del principio de la buena fe, que permitirá, no sólo un trato en condiciones de igualdad para todas las personas, sino mayor eficacia y celeridad en las mismas*”¹³⁴.

41. *Facultades del legislador y de las universidades para disponer requisitos para el acceso a la educación superior.* Las exigencias que deben cumplir los aspirantes a los programas de educación superior son previstas, por regla general, por el legislador y por las universidades. De un lado, el legislador tiene la facultad de prever estos requisitos, con fundamento en “*la potestad que tiene el Estado de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación*”¹³⁵. De otro lado, las instituciones de educación superior son titulares “*de atribuciones suficientes para (...) definir y establecer los criterios con arreglo a los cuales habrá de seleccionarse el personal estudiantil que será admitido*”¹³⁶. La Corte ha insistido en que “*la garantía de acceso al sistema educativo (...) no consiste en que todo aspirante deba ser admitido en los planteles educativos, ni en la ausencia de criterios de selección de los estudiantes que las entidades de educación superior habrán de admitir*”¹³⁷, sino en “*la posibilidad de llegar a ser aceptado en igualdad de condiciones con los demás aspirantes y dentro de las reglas de juego predeterminadas*”¹³⁸.

42. *Deberes de los estudiantes en relación con el acceso a la educación superior.* La Corte Constitucional ha reiterado que quien aspire a ser estudiante universitario

¹²⁸ La “*Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros*” fue ratificada por Colombia mediante la Ley 455 de 1998 y examinada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-164 de 1999.

¹²⁹ Artículo 3 de la “*Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros*”.

¹³⁰ Artículo 4 *ibídem*.

¹³¹ Artículo 5 *ibídem*.

¹³² Artículo 6 *ibídem*.

¹³³ Sentencia C-164 de 1999.

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ Sentencia C-420 de 1995. Además, la Corte concluyó, en la sentencia T-020 de 2010, que “*los requisitos de orden legal y reglamentario para la obtención de los títulos académicos no son materia disponible por parte de las instituciones educativas, por lo que procede la negativa de la expedición del título académico incluso cuando el incumplimiento se debe a un error proveniente del propio establecimiento educativo*”. Cfr. Artículos 67, 150.23 y 189.21 de la Constitución Política.

¹³⁶ Sentencia C-337 de 1996. Cfr. Artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Id.*

tiene la obligación de cumplir con “*la totalidad de los requisitos legales y reglamentarios*” exigidos para ingresar a las instituciones de educación superior¹³⁹. En este sentido, con independencia de su origen o nacionalidad, los interesados tienen el deber de cumplir con las obligaciones previstas por el ordenamiento jurídico nacional, así como por las instituciones de educación superior, en ejercicio de la autonomía universitaria. Solo de manera excepcional podrá inaplicarse dicho requisito en casos particulares, siempre que se constate que esta exigencia implica una afectación manifiestamente irrazonable y desproporcionada del derecho fundamental a la educación del aspirante. Así las cosas, la Sala insiste en que es deber de los aspirantes satisfacer estas exigencias para ingresar a los programas de educación superior¹⁴⁰.

7. Protección constitucional de los menores de edad migrantes. Exigencia del requisito de apostilla a los migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela. Reiteración de jurisprudencia

43. *Reconocimiento constitucional de los derechos y deberes de los extranjeros.* La Constitución Política reconoce que los extranjeros gozarán de los mismos derechos y deberes que los colombianos. En relación con los derechos, los artículos 13 y 100 disponen, respectivamente, que todas las personas “*recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por (...) origen nacional*”, así como que los extranjeros “*disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos*”¹⁴¹. En relación con los deberes, el artículo 4 prevé que “*es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*”. En estos términos, el reconocimiento de derechos a los extranjeros “*genera la obligación de cumplir todos los deberes que les sean exigibles en dicha calidad*”¹⁴².

44. *Regulación de los derechos y deberes de los extranjeros.* El legislador cuenta con amplio margen de configuración para adoptar el régimen de los extranjeros en Colombia. En efecto, la Sala Plena ha enfatizado en que “*la amplia regulación de los derechos de los extranjeros es expresión de la soberanía de que es titular el Estado colombiano*”¹⁴³, razón por la cual los derechos civiles de los extranjeros “*pueden someterse, por el legislador, a condiciones especiales o (...) algunos de ellos les pueden ser negados, pues el constituyente ha previsto esa posibilidad a condición de*

¹³⁹ Sentencia T-020 de 2010, T-756 de 2007, T-515 de 2002 y T-218 de 1995. Según lo previsto por el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, son instituciones de educación superior: “*a. Instituciones técnicas profesionales; b. Instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas, y c. Universidades*”

¹⁴⁰ El estudiante debe cumplir estos requisitos al ingreso o durante el desarrollo de sus estudios universitarios. Mediante la sentencia T-515 de 2002, la Sala Novena negó el amparo de los derechos de una estudiante universitaria a quien la institución le negó su título de pregrado por no haber presentado el examen de Estado del ICFES (actual Saber 11), aun cuando había sido admitida al programa de pregrado. Cfr. Sentencias T-020 de 2010 y T-218 de 1995.

¹⁴¹ Artículo 100 de la Constitución Política: “*Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital*”.

¹⁴² Id. Cfr. Sentencias T-090 de 2021, T-535 de 2020 y T-390 de 2020.

¹⁴³ Sentencias C-725 de 2015 y SU-016 de 2021.

que no afecten derechos fundamentales”¹⁴⁴. Esto, en la medida en que esos derechos “constituyen un límite a sus poderes y un parámetro para el ejercicio de sus competencias discrecionales”¹⁴⁵. Dicho de otro modo, la Corte ha insistido en que el legislador puede limitar, de forma excepcional y con fundamento en “razones de orden público”¹⁴⁶, el ejercicio de los derechos civiles de los extranjeros. Por último, la Corte ha insistido en que “a la condición jurídica de extranjero es consustancial la imposición de deberes, como contrapartida de los derechos reconocidos”¹⁴⁷.

45. *Garantía de los derechos de los migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.* La Corte Constitucional ha advertido que la migración masiva de ciudadanos venezolanos a Colombia “se transformó en una situación de crisis humanitaria que se mantiene en la actualidad”¹⁴⁸. Esto, por cuanto los “patrones actuales de migración han desbordado la capacidad institucional de los principales municipios de acogida y han exigido una actuación tanto de las entidades territoriales receptoras como de las del orden nacional”¹⁴⁹. Con fundamento en esta premisa, la Corte se ha pronunciado sobre los derechos de los ciudadanos venezolanos y de los colombianos retornados de la República Bolivariana de Venezuela –en calidad de deportados, expulsados, repatriados o retornados– frente a amenazas o vulneraciones relacionadas, por ejemplo, con el acceso a servicios de salud¹⁵⁰, la estabilidad laboral reforzada de las mujeres en estado de embarazo¹⁵¹ y el derecho a la vivienda digna¹⁵², así como el registro de nacimiento de niños venezolanos de padres colombianos¹⁵³, entre otros.

46. *Especial protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.* El artículo 44 de la Constitución Política reconoce que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. A la luz de dicha disposición, la Corte ha reiterado de manera uniforme que “los niños son personas en formación y para su desarrollo se precisa de especiales cuidados, sus derechos son preferentes de cara a los derechos de otras personas y,

¹⁴⁴ Sentencia C-1259 de 2001: “Cuando se trata de subordinar los derechos civiles a condiciones especiales o de negar su ejercicio, el constituyente sujeta a la instancia legislativa a razones de orden público, esto es, a unos parámetros ineludibles que debe respetar como una manifestación de los límites que la racionalidad del moderno constitucionalismo le impone a la soberanía de los diferentes Estados y de la consecuente discrecionalidad moderada con que cada Estado debe regular el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio. Por otra parte, cuando se trata de reconocerles a los extranjeros las garantías concedidas a los nacionales, el constituyente ha establecido que ellas procederán con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley. Finalmente, a pesar de que los derechos políticos se reservan a los nacionales, se ha previsto la posibilidad de que la ley les reconozca a los extranjeros el derecho al voto en las elecciones y consultas populares municipales o distritales”.

¹⁴⁵ Sentencias C-725 de 2015 y SU-016 de 2021. Sentencia T-090 de 2021: “En consecuencia, es deber del legislador, como órgano de representación popular, ‘atendiendo a la disponibilidad de recursos económicos y prioridades coyunturales’, en el marco de sus facultades de configuración normativa y en cumplimiento de los tratados internacionales sobre DESC que incorporan un mandato de progresividad, adoptar las medidas que resulten pertinentes para extender la cobertura del sistema de protección social hacia la población migrante, eliminando toda barrera discriminatoria y/o que suponga una carga constitucionalmente inadmisibles”. Cfr. Sentencia T-210 de 2018.

¹⁴⁶ Sentencia SU-677 de 2017. Cfr. Sentencias T-338 de 2015, T-321 de 2005 y T-215 de 1996.

¹⁴⁷ Sentencia C-1259 de 2001.

¹⁴⁸ Id. Cfr. Sentencia T-459 de 2016.

¹⁴⁹ Sentencia SU-016 de 2021.

¹⁵⁰ Sentencias T-529 de 2020, T-452 de 2019, T-348 de 2019, T-197 de 2019 y T-210 de 2018, entre otras.

¹⁵¹ Sentencia T-535 de 2020.

¹⁵² Sentencias SU-016 de 2021 y T-459 de 2016.

¹⁵³ Sentencias T-301 de 2020, T-079 de 2020, T-241 de 2018, T-023 de 2018, T-421 de 2017 y T-212 de 2013, entre otras.

por lo mismo, deben ser protegidos por todas las autoridades”¹⁵⁴. En el escenario específico de los niños y niñas migrantes de nacionalidad venezolana, la Corte ha precisado que se encuentran “en un estado de vulnerabilidad extrema”¹⁵⁵, razón por la cual “requieren de una protección preeminente para alcanzar su desarrollo armónico e integral”¹⁵⁶ y, por consiguiente, la garantía del pleno goce de sus derechos fundamentales¹⁵⁷. Así, la Corte ha sostenido que está proscrito todo “acto de discriminación contra [un] menor de edad por razón de su origen nacional”¹⁵⁸, sin perjuicio de los tratamientos diferenciados previstos por el legislador, con fundamento en “razones de orden público”, que satisfagan los principios de razonabilidad y proporcionalidad¹⁵⁹. Además, la Corte también ha examinado el alcance de la especial protección de los niños, niñas y adolescentes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela en relación con la exigencia de apostilla de sus documentos.

47. *Exigencia de apostilla de documentos presentados por los migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela para su inscripción en el registro civil.* La Corte ha amparado de forma excepcional los derechos fundamentales de migrantes venezolanos a quienes la Registraduría Nacional del Estado Civil les exigía el requisito de apostilla para acreditar los nacimientos ocurridos en la República Bolivariana de Venezuela. Esto, cuando alguno de los padres del solicitante era colombiano, para efectos de su inscripción en el registro civil de nacimiento. Al respecto, la Corte ha concluido que, ante las dificultades para obtener la apostilla mediante los procedimientos previstos por las autoridades del vecino país, “el sistema registral preveía una solución que, si bien no era la regla general, era una ‘solución jurídica práctica’ que permitía por vía de excepción la inscripción en el registro: la declaración juramentada de dos (2) testigos conforme con lo previsto en el artículo 50 del Decreto 1260 de 1970”¹⁶⁰. Por consiguiente, “toda vez que la norma prevé la forma de suplir la ausencia de apostilla con los testigos”¹⁶¹, la Corte ha ordenado la inscripción en el registro civil mediante esta alternativa en las siguientes sentencias:

47.1. *Sentencia T-241 de 2018.* En esta sentencia, la Sala Sexta amparó, entre otros, los derechos al debido proceso, a la nacionalidad y a la personalidad

¹⁵⁴ Id. Cfr. Sentencia T-241 de 2018: “En consecuencia, la protección especial que revisten los niños dentro del ordenamiento constitucional obliga a las autoridades públicas y particulares a privilegiar sus derechos sobre las formalidades y obstrucciones legales que puedan generar una negación o trasgresión de sus derechos ius fundamentales, como son el reconocimiento de los derechos a la personalidad jurídica, a la nacionalidad y al estado civil de los cuales depende su goce de los derechos”.

¹⁵⁵ Sentencia T-275 de 2020. Cfr. Sentencias T-565 de 2019 y T-210 de 2018.

¹⁵⁶ Id.

¹⁵⁷ Sentencia SU-016 de 2021. En particular, la Sala Plena ha advertido “los desafíos con respecto a la garantía plena del derecho a la educación” de los menores de edad migrantes venezolanos. Esto, por cuanto su ejercicio no comprende solo su integración a la escuela, sino también “los ajustes estructurales que permitan la satisfacción plena del derecho a la educación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y responsabilidad”.

¹⁵⁸ Sentencia T-565 de 2019.

¹⁵⁹ Sentencias C-725 de 2015 y SU-016 de 2021. Cfr. Sentencias T-090 de 2021 y T-1088 de 2012: “En efecto, cuando el legislador establezca un trato diferente entre el extranjero y el nacional, será preciso examinar (i) si el objeto regulado permite realizar tales distinciones; (ii) la clase de derecho que se encuentre comprometido; (iii) el carácter objetivo y razonable de la medida; (iv) la no afectación de derechos fundamentales; (v) la no violación de normas internacionales y (vi) las particularidades del caso concreto”.

¹⁶⁰ Sentencia T-241 de 2018.

¹⁶¹ Id.

jurídica de seis accionantes a quienes distintas registradurías distritales les habían negado la inscripción extemporánea de su nacimiento en el registro civil. Esto, por cuanto dichas entidades consideraron que *“era necesario que el acta de nacimiento venezolana estuviera apostillada, sin que pudieran suplir dicha formalidad con la declaración de dos (2) testigos”*. En dicha providencia, la Corte concluyó que *“el exceso de formalidad en las actuaciones administrativas deviene en una trasgresión al debido proceso”*, habida cuenta de *“la posibilidad de suplir el requisito con otro igualmente contemplado en la ley”*. En consecuencia, ordenó a las respectivas delegadas que *“acepten como prueba los dos (2) testigos para suplir el requisito de apostilla”*.

47.2. *Sentencia T-023 de 2018*. En dicha decisión, la Sala Octava amparó los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica, debido proceso y salud de una menor de edad a quien la Registraduría Especial de Barranquilla negó la inscripción en el registro civil mediante la declaración juramentada de dos testigos. Al respecto, la Corte reiteró que, *“a falta del requisito de apostille en el registro civil de nacimiento venezolano, podrá solicitarse la inscripción mediante la presentación de dos testigos hábiles (...) aportando una copia del Registro Civil sin apostillar”*. En este caso, la Sala Octava ordenó a la Registraduría Especial que inscribiera *“el nacimiento extemporáneo de la menor, sin exigir el requisito de apostille siempre y cuando el accionante acuda con mínimo dos testigos que den fe de dicho nacimiento”*.

47.3. *Sentencia T-421 de 2017*. En esta providencia, la Sala Sexta amparó los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica de un ciudadano venezolano a quien la Registraduría Especial de Barranquilla no le permitió acreditar su nacimiento por medio de 2 testigos. En dicho fallo, la Corte concluyó que la interpretación *“según la cual esta posibilidad se encuentra reservada únicamente a menores de edad, configura a todas luces un exceso ritual manifiesto”*, porque le *“niega una opción y garantía que el sistema jurídico le ofrece con el fin de facilitar su registro extemporáneo en aquellos casos en los que no pueda obtener los documentos requeridos debidamente apostillados”*. Como remedio judicial, la Sala Sexta ordenó a la referida Registraduría que garantizara al accionante *“la oportunidad de acreditar su nacimiento a través de dos (2) testigos”*.

47.4. *Sentencia T-212 de 2013*. En esta decisión, la Sala Sexta amparó los derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, la igualdad y la dignidad humana de la accionante, a quien distintas registradurías delegadas le negaron la inscripción en el registro civil por no presentar el acta de nacimiento apostillada. Sobre el particular, la Corte precisó que la presentación de dos testigos *“se vislumbra una solución jurídica práctica, que, si bien no constituye regla general, sí permite por vía de excepción el registro extemporáneo de la hija de colombianos que nació en el exterior”*. Por consiguiente, la Sala Sexta ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que permitiera el registro *“como nacional colombiana”* de la menor de

edad, “con base en declaraciones juramentadas rendidas por dos testigos ante notario”.

48. *Exigencia de documentos para el ingreso a la educación de los menores migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.* La Corte ha resaltado que la exigencia de documentos para el ingreso a las instituciones educativas “no desconoce el derecho a la educación de los niños por parte de las autoridades administrativas encargadas de los programas de educación”¹⁶². Es más, ha precisado que, “si bien la educación es un derecho del que gozan niños y niñas”¹⁶³, también tiene una “connotación de deber que impone obligaciones no solo al Estado, sino también a la familia y a la sociedad”¹⁶⁴. Estos deberes son *prima facie* exigibles a los niños y niñas extranjeros. Por ejemplo, la Corte ha indicado que son deberes exigibles a la población migrante procedente de la República Bolivariana de Venezuela (i) la regularización su situación migratoria, que “no es un requisito irracional o desproporcionado para brindarles el servicio de educación, pues cumple con la política migratoria del Estado colombiano”¹⁶⁵, así como (ii) la carga de “hacer entrega al plantel educativo de todos los documentos que la ley exige para legalizar la matrícula”¹⁶⁶.

49. *Exigencia de apostilla para títulos educativos de bachiller de los migrantes procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.* La Corte insiste en que la exigencia de apostilla para el proceso de convalidación es, en términos generales, razonable. Esto, por cuanto persigue cuatro finalidades constitucionalmente legítimas. En efecto, el requisito de apostilla permite (i) verificar la legalidad de los documentos presentados para la convalidación del título de bachiller aportado y, por esta vía, (ii) afianzar la buena fe pública internacional. Esta verificación incide de forma directa en la calidad de la educación superior para (iii) asegurar el ingreso de aspirantes idóneos a las instituciones de educación superior, en tanto garantiza que el solicitante cuente con los conocimientos mínimos esperados al finalizar la educación media. Por último, la apostilla tiene por finalidad (iv) garantizar que los aspirantes –nacionales y extranjeros– se encuentren en igualdad de condiciones para su ingreso a las instituciones de educación superior¹⁶⁷, en la medida en que asegura que tanto unos como otros cuenten con los mismos conocimientos y la misma documentación para su ingreso.

50. Sin embargo, la Sala advierte que, de manera excepcional, podrá inaplicarse por inconstitucional el requisito de apostilla de documentos académicos requeridos para la convalidación del título de bachiller obtenido en el exterior. Esto, solo cuando se constate que su exigencia en el caso concreto resulta manifiestamente irrazonable y desproporcionada. Este supuesto excepcional se configura cuando la exigencia de dicho requisito anule el acceso al sistema educativo y, por consiguiente, el ejercicio del derecho a la educación. Así las cosas, se acreditará la afectación manifiestamente

¹⁶² Sentencia T-241 de 2018.

¹⁶³ Sentencia T-250 de 2017.

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ Id.

¹⁶⁶ Id. Cfr. T-241 de 2018.

¹⁶⁷ Artículo 5 de la Ley 30 de 1992.

irrazonable y desproporcionada siempre que quien solicite la inaplicación de tal requisito (i) sea migrante menor de edad en estado de vulnerabilidad económica; (ii) hubiere obtenido el título de bachiller académico en la República Bolivariana de Venezuela y tenga interés en acceder a programas de educación superior; (iii) acredite su diligencia y buena fe al adelantar los trámites relativos a la satisfacción de dicha exigencia; (iv) demuestre que las actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes imposibilitaron la apostilla de su título de bachiller; (v) hubiere agotado los medios alternativos disponibles para obtener el título de bachiller de forma infructuosa y, por último, (vi) aporte, al menos, un principio de prueba de la autenticidad del documento cuya apostilla se exige.

8. Caso concreto

51. Roamy Natasha Giraldo Lugo interpuso acción de tutela en contra del Mineducación, por cuanto considera que dicha entidad vulneró su derecho fundamental a la educación. En su criterio, la decisión de la entidad de exigirle el requisito de apostilla para la convalidación de su título de bachiller resulta inconstitucional en su caso particular, por cuanto cumplir con dicha exigencia le resulta “*sumamente difícil, por no decir imposible*”¹⁶⁸. Al respecto, el Mineducación solicitó que se negara la solicitud de amparo. Esto, por cuanto, entre otros, la accionante (i) no agotó “*los mecanismos establecidos en Colombia para convalidación del título de bachiller*”¹⁶⁹ y (ii) tiene la posibilidad de “*acogerse al Decreto 299 de 2009*”, que prevé el examen de validación del bachillerato como medio para obtener su título de “*bachiller académico en Colombia*”¹⁷⁰ mediante acto administrativo proferido por el ICFES. Además, el Mineducación resaltó que “*en la actualidad se emiten las apostillas en Venezuela sin ninguna dificultad*”, en relación con lo cual indicó que el porcentaje de solicitudes de convalidación de títulos obtenidos en la República Bolivariana de Venezuela “*que han cumplido con el requisito de apostilla es del (64%)*”, cifra que puede ser aún mayor.

52. La Sala Quinta de Revisión advierte que la pretensión de la accionante versa sobre la presunta vulneración de su derecho a la educación, en su faceta de accesibilidad. En particular, la Sala debe verificar si, en el caso concreto, la exigencia del requisito de apostilla afecta de forma clara, ostensible y evidente el derecho a la educación de la accionante, de forma que amerite la intervención del juez constitucional para ordenar al Mineducación la inaplicación del referido requisito para el caso particular de la accionante.

53. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala constata que, en el caso concreto, la exigencia del requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller de la accionante implica una afectación manifiestamente irrazonable y desproporcionada de su derecho a la educación. Esto, habida cuenta de que verifica que la accionante (i) es una mujer migrante menor de edad en estado de vulnerabilidad económica; (ii) obtuvo su título de bachiller académico en la República Bolivariana de Venezuela y

¹⁶⁸ Expediente digital. Derecho de petición presentado por la accionante ante el MinEducación, fl. 7.

¹⁶⁹ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al auto admisorio de la acción de tutela, fl. 5.

¹⁷⁰ Id., fl. 2.

tiene interés en acceder a programas de educación superior; (iii) acreditó su diligencia y buena fe al adelantar los trámites de apostilla ante las autoridades venezolanas; (iv) demostró que las actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes imposibilitaron que apostillara su título de bachiller; (v) agotó, de manera infructuosa, el medio alternativo para obtener el título de bachiller y, por último, (vi) aportó un principio de prueba de la autenticidad del documento cuya apostilla se exige, a saber, el título de bachiller legalizado.

54. *La accionante es menor de edad migrante en estado de vulnerabilidad económica.* De un lado, la Sala verifica que la tutelante –*quien era menor de edad al momento de interponer la solicitud de amparo*– es nacional colombiana nacida en la República Bolivariana de Venezuela¹⁷¹. En efecto, obra prueba de que la accionante (i) nació en la ciudad de Maracaibo, estado Zulia, República Bolivariana de Venezuela¹⁷²; (ii) es hija de padre colombiano y madre venezolana¹⁷³ y, por último, (iii) obtuvo su tarjeta de identidad colombiana en el Consulado de Colombia en Maracaibo el 17 de octubre de 2018¹⁷⁴. De otro lado, la Sala constata que la accionante se encuentra en estado de vulnerabilidad económica. Esto, por cuanto la accionante, (i) carece de recursos que le permitan sufragar los gastos “*que conlleva contratar gestores en territorio venezolano*”¹⁷⁵; (ii) se encuentra desempleada¹⁷⁶ y (iii) pertenece al grupo C14 del Sisbén, correspondiente a “*población vulnerable*”¹⁷⁷. Además, la accionante “*no cuenta con familiares ni amistades en Caracas (Venezuela) que [le] brinden apoyo con el trámite*”¹⁷⁸.

55. *La accionante obtuvo su título de bachiller académico en la República Bolivariana de Venezuela y tiene interés en acceder a la educación superior.* De un lado, la Sala verifica en el expediente que el título de bachiller cuya convalidación pretende la accionante fue expedido por el Ministerio del Poder Popular para la Educación de la República Bolivariana de Venezuela el 18 de julio de 2019¹⁷⁹. Además, la accionante cursó sus estudios de bachillerato en el Liceo Nacional Eduardo Mathias Lossada, ubicado en el municipio de San Francisco, estado Zulia, de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, la accionante aportó copia de la certificación de calificaciones correspondiente a sus estudios de bachillerato en la referida institución educativa. De otro lado, la accionante manifestó su interés en obtener la convalidación de su título de bachiller para ingresar a la educación superior, razón por la cual migró desde Venezuela¹⁸⁰. Al respecto, afirmó que, habida cuenta de la “*imposibilidad de apostillar*”¹⁸¹ el referido título, no ha podido acceder a “*la educación técnica, profesional y superior*”¹⁸² en Colombia, de forma tal que le

¹⁷¹ Escrito de tutela, anexo 1. Tarjeta de identidad de Roamy Natasha Giraldo Lugo.

¹⁷² Id. Registro civil de Roamy Natasha Giraldo Lugo.

¹⁷³ Id.

¹⁷⁴ Id.

¹⁷⁵ Escrito de tutela, fl. 2. *Cfr.* Derecho de petición presentado ante el Mineducación, fl. 3.

¹⁷⁶ Id., fl. 11

¹⁷⁷ Registro Sisbén IV de Roamy Natasha Giraldo Lugo. Disponible en www.sisben.gov.co.

¹⁷⁸ Expediente digital. Escrito de tutela, fl. 13.

¹⁷⁹ Id. Título de bachiller de Roamy Natasha Giraldo Lugo.

¹⁸⁰ Escrito de tutela., fl. 2. La accionante afirmó que decidió migrar a Colombia “*en búsqueda de mejores condiciones de vida y para darle continuidad a [sus] estudios, ingresando a la educación técnica y superior*”.

¹⁸¹ Id.

¹⁸² Id.

permita mejorar su “*calidad de vida, así como mejorar [sus] conocimientos y acceder a un trabajo que [le] ayude a mantener la unidad y estabilidad familiar*”¹⁸³.

56. *La accionante acreditó su diligencia y buena fe al adelantar los trámites de apostilla ante las autoridades venezolanas.* En particular, la accionante aportó copia de las solicitudes presentadas por su madre ante el Ministerio para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, antes de migrar desde el vecino país, con el objetivo de obtener la apostilla de su título de bachiller y su certificación de calificaciones¹⁸⁴. Además, obra en el expediente copia del documento “*Fecha de atención asignada en el Sistema de Legalización*”, en el que consta que la madre de la accionante solicitó cita para la apostilla de los referidos documentos públicos en el Registro Principal del estado Zulia. Del mismo modo, la accionante intentó obtener la apostilla de su título de bachiller y su certificación de calificaciones con posterioridad al trámite de la acción de tutela, mediante “*la página web del Sistema de Apostilla y Legalización*”. Al respecto, la accionante manifestó que, después de “*realizar las peticiones, de las acciones de tutela (...) y [de] los fallos desfavorables*”, se dio cuenta de que “*la Cancillería de Venezuela había realizado cambios en la página*”, por lo que “*ahora sí se podía obtener la apostilla*” por medio de la página web dispuesta por dicha autoridad para tal efecto. Sin embargo, aun con dichos cambios, sus intentos de llevar a cabo el trámite por esta vía han sido infructuosos.

57. *La accionante demostró que las actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes imposibilitaron que apostillara su título de bachiller.* La Sala verifica que los actos mediante los cuales las autoridades venezolanas competentes negaron la apostilla del título de bachiller y la certificación de calificaciones de la accionante imposibilitaron que agotara dicho trámite, y son arbitrarios, en tanto carecen de motivación. En efecto, consta en el expediente copia de las respuestas del mensaje emitido por el Sistema de Legalización y Apostilla Electrónica a la solicitud elevada por la madre de la tutelante, en las que consta la nota “*rechazado*” sin motivación alguna que explique las razones que fundaron la decisión de no apostillar el referido título. La carencia de justificación imposibilitó que la accionante pudiera conocer los yerros en los que incurrió al presentar su solicitud, y corregirlos, con miras a apostillar el referido documento.

58. Por lo demás, la información estadística aportada por el Mineducación no da cuenta de (i) las dificultades y obstáculos que, en concreto, enfrentó la accionante para obtener las apostillas ni (ii) que las apostillas otorgadas por la Cancillería venezolana entre diciembre de 2020 y marzo de 2021 correspondan a menores de edad que solicitan la convalidación de sus títulos académicos de bachiller, o hayan sido planteadas por solicitantes que se encontraran en Colombia al momento de requerir la apostilla. En estos términos, la afirmación del Mineducación, en el sentido de que es posible obtener “*apostillas en Venezuela sin ninguna dificultad*”¹⁸⁵, carece de fundamento probatorio en el expediente.

¹⁸³ Id.

¹⁸⁴ Respuesta de la accionante de 9 de abril de 2021, anexo 2.

¹⁸⁵ Expediente digital. Respuesta del Mineducación al auto de pruebas en sede de revisión, fl. 7.

59. *La accionante agotó, de manera infructuosa, el medio alternativo para obtener el título de bachiller.* Al respecto, la Sala advierte que la accionante presentó el examen de validación del bachillerato académico el 8 de noviembre de 2020, en el cual obtuvo un resultado que fue insuficiente para obtener el título de bachiller. Por lo demás, la Sala no desconoce las dificultades que la accionante enfrentó al agotar esta alternativa, habida cuenta de sus circunstancias específicas. Primero, la condición de menor de edad de la accionante le impedía presentar el referido examen de validación, hasta tanto cumpliera la mayoría de edad¹⁸⁶. Por esta razón, la convalidación de su título de bachiller era la única alternativa con la que contaba al momento de interponer la acción de tutela para obtener el título. Segundo, la tarifa del examen –\$65.500 de tarifa ordinaria y \$100.000 de extraordinaria– representaba una barrera económica para acceder al mismo, dado que, habida cuenta la interseccionalidad de su vulnerabilidad, el pago del referido valor resultaba desproporcionado. Tercero, por las circunstancias propias de su proceso académico, la accionante se encontraba en “*mayor dificultad de acreditar contenidos que no curs[ó], que curs[ó] de manera diferente o que no eran la prioridad en el plan de estudios de las Instituciones Educativas de [su] país de origen*”¹⁸⁷.

60. *La accionante aportó un principio de prueba de la autenticidad del título de bachiller.* La Sala verifica que el título de bachiller de la accionante, así como su certificado de calificaciones, se encuentran legalizados por las autoridades venezolanas. En particular, en dichos documentos obran los respectivos sellos de legalización, así como la anotación de que dichos documentos tienen “*plena validez por el director de este plantel educativo tanto en el país como en el exterior*”. La certificación de la validez del título de bachiller por las autoridades venezolanas implica que dicho documento fue, entre otros, (i) expedido con “*los nombres y apellidos, cédula de identidad y demás datos de identificación de su titular, legalmente comprobados*”¹⁸⁸ y (ii) firmado en debida forma por “*el Director del plantel, el docente encargado del control de estudios (...), y por el funcionario de supervisión*”¹⁸⁹, lo que, en principio, es principio de prueba de la autenticidad del documento que la accionante pretende convalidar.

61. Así las cosas, la Sala constata que la exigencia del requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller de la accionante implica una afectación desproporcionada de su derecho a la educación. Esto, en la medida en que anula su acceso a la educación superior, por cuanto, en atención a las circunstancias particulares de su caso concreto, no puede obtener su título de bachiller en Colombia. Además, la Sala observa que, ante la imposibilidad de obtener el sello de apostilla mediante la página web dispuesta para tal efecto por la Cancillería venezolana, así como ante la ausencia de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela –*razón por la cual no existe representación diplomática o consular de las autoridades*

¹⁸⁶ Al respecto, el parágrafo 1 del artículo 31 de la Resolución 675 de 2019 dispone que “*los menores de edad podrán inscribirse al examen siempre y cuando tengan 18 años cumplidos el día de la presentación de la prueba*”.

¹⁸⁷ Respuesta de la accionante del 21 de abril de 2021, fl. 2.

¹⁸⁸ Artículo 130 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación de la República Bolivariana de Venezuela. Cfr. Circular 007506 del 22 de octubre de 2010 del Ministerio del Poder Popular para la Educación de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁸⁹ Id.

venezolanas en el territorio colombiano— la única alternativa de la accionante para apostillar sus documentos era desplazarse hasta la República Bolivariana de Venezuela, lo que resulta desproporcionado a la luz de su calidad de sujeto de especial protección constitucional y de la interseccionalidad de su vulnerabilidad.

62. Por lo anterior, la Sala accederá a la solicitud de ordenar al Mineducación inaplicar el requisito de apostilla en el trámite de convalidación del título de bachiller académico que promueva la accionante. Por el contrario, no accederá a la pretensión de ordenar al Mineducación reconocer la validez del título de bachiller, por cuanto la accionante tiene el deber de cumplir con los demás requisitos legales y reglamentarios previstos por el Mineducación para la convalidación de su título.

63. Con base en las anteriores razones, la Sala Quinta revocará las decisiones proferidas por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y la Juez 25 Administrativo del Circuito de Medellín, que negaron el amparo solicitado por la accionante. En su lugar, la Sala amparará el derecho fundamental a la educación de Roamy Natasha Giraldo Lugo.

6. Síntesis

64. Roamy Natasha Giraldo Lugo interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con la accionante, la decisión de la entidad accionada de exigirle el requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller, que obtuvo el 18 de julio de 2019 en la República Bolivariana de Venezuela, vulneró su derecho fundamental a la educación. Esto, por cuanto consideró que, habida cuenta de la “*imposibilidad de apostillar*”¹⁹⁰ el referido título, no ha podido “*acceder a la educación técnica, profesional y superior*”¹⁹¹. La accionante solicitó ordenar la entidad accionada inaplicar “*el requisito de apostillar el diploma y/o certificado de calificaciones*”¹⁹² y, en consecuencia, reconocer “*el diploma del título de bachiller*” que obtuvo en la República Bolivariana de Venezuela¹⁹³. El Ministerio de Educación Nacional se opuso a la solicitud de amparo, con fundamento en que (i) no se cumplían los requisitos exigidos para la inaplicación de la norma por inconstitucional, (ii) existía la posibilidad de obtener la apostilla del título en el país vecino y, por último, (iii) la accionante contaba con otras alternativas para obtener el título de bachiller en Colombia.

65. La Sala Quinta limitó su análisis a la presunta vulneración del derecho fundamental a la educación. Para tal efecto, (i) estudió el alcance del principio de supremacía constitucional, del control de constitucionalidad y de la excepción de inconstitucionalidad; (ii) analizó la naturaleza del derecho a la educación y de los deberes de los estudiantes y (iii) reiteró su jurisprudencia sobre la protección constitucional de los menores migrantes, así como de la exigencia del requisito de apostilla de sus documentos. A partir de dicho análisis, concluyó que la exigencia de

¹⁹⁰ Expediente digital. Escrito de tutela, fl. 2.

¹⁹¹ Id.

¹⁹² Id., fl. 13.

¹⁹³ Id., fl. 14.

apostilla para el proceso de convalidación es, en términos generales, razonable. Esto, por cuanto persigue cuatro finalidades constitucionalmente legítimas, a saber, (i) verificar la legalidad de los documentos presentados para la convalidación del título de bachiller aportado, (ii) afianzar la buena fe pública internacional, (iii) asegurar el ingreso de aspirantes idóneos a las instituciones de educación superior y, por último, (iv) garantizar que los aspirantes se encuentren en igualdad de condiciones para su ingreso a las instituciones de educación superior.

66. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala concluyó que la exigencia del requisito de apostilla para la convalidación del título de bachiller de la accionante resultaba manifiestamente irrazonable y desproporcionada para el caso concreto. Esto, por cuanto la accionante (i) es una mujer migrante menor de edad en estado de vulnerabilidad económica; (ii) obtuvo su título de bachiller académico en la República Bolivariana de Venezuela y tiene interés en acceder a programas de educación superior; (iii) acreditó su diligencia y buena fe al adelantar los trámites de apostilla ante las autoridades venezolanas; (iv) demostró que las actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades competentes imposibilitaron que apostillara su título de bachiller; (v) agotó, de manera infructuosa, el medio alternativo para obtener el título de bachiller y, por último, (vi) aportó un principio de prueba de la autenticidad del documento cuya apostilla se exige, a saber, el título de bachiller legalizado.

67. Por estas razones, la Sala concluyó que la decisión del Mineducación implicó una afectación intensa del derecho a la educación de la accionante, en la medida en que la imposibilidad de obtener el título de bachiller en Colombia anuló su acceso a la educación superior. En consecuencia, ordenó al Mineducación inaplicar el requisito de apostilla para el trámite de convalidación del título de bachiller de la accionante. Por lo demás, la Sala no accedió a la pretensión de la accionante de ordenar al Mineducación la convalidación del título de bachiller como remedio judicial, por cuanto la accionante tiene el deber de acudir ante la referida entidad para adelantar el trámite de convalidación por los canales previstos para tal efecto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de tutela de 20 de octubre de 2020, proferido por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, **AMPARAR** el amparo del derecho fundamental a la educación de Roamy Natasha Giraldo Lugo.

Segundo.- ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, en el trámite de convalidación del título de bachiller académico que promueva Roamy Natasha

Giraldo Lugo, inaplique por inconstitucional el requisito de apostilla, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Tercero.- DESVINCULAR del presente trámite al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cuarto.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General