

DERECHO A LA IGUALDAD Y EDUCACIÓN SUPERIOR-Concede amparo, desconocimiento de documento válido de identificación a migrante venezolana

(...) desconocimiento por parte de la entidad accionada del Permiso por Protección Temporal PPT como documento de identidad en su proceso de inscripción, a pesar de ser un medio válido de identificación de acuerdo con las normas aplicables

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION-Condición de igualdad y no discriminación

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional en caso de no existir otro medio de defensa judicial

(...), la Corte Constitucional ha reiterado que la acción de tutela es el único mecanismo judicial a través del cual es posible controvertir las decisiones emitidas por las universidades a través de las listas de resultados de aspirantes admitidos, no admitidos y excluidos de los procesos de admisiones.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Concepto, alcance y contenido/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Garantía constitucional

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Es legítima siempre y cuando no transgreda derechos fundamentales

DERECHO A LA EDUCACION-Derecho prestacional de desarrollo progresivo y aplicación inmediata

DERECHO A LA EDUCACION-Naturaleza jurídica/DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION-Dimensiones

DERECHO A LA IGUALDAD EN ACCESO A LA UNIVERSIDAD PUBLICA-Criterio objetivo para distribución de cupos

ACCESO A UNIVERSIDAD PUBLICA-Mérito como criterio básico para asignación de cupos

REGIMEN MIGRATORIO EN COLOMBIA-Generalidades/POLITICA MIGRATORIA DEL ESTADO COLOMBIANO-Regulación

RÉGIMEN MIGRATORIO COLOMBIANO-Permiso por Protección Temporal-PPT

DERECHO A LA IGUALDAD Y PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Prohíbe cualquier diferenciación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, entre otras

DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL-Prohibición absoluta de discriminación

DERECHO A LA IGUALDAD-Carácter relacional

TEST ESTRICTO DE IGUALDAD-Elementos/TEST ESTRICTO DE IGUALDAD-Aplicación

DERECHOS DE LOS MIGRANTES-Extranjeros gozan de los mismos derechos civiles y garantías que gozan los nacionales, salvo las limitaciones que establece la Constitución o la ley

DIFERENCIACIONES BASADAS EN LA NACIONALIDAD-Son constitucionalmente problemáticas en la medida en que involucran un criterio sospechoso de discriminación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-234 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.131.525

Acción de tutela instaurada por Adlit Betania Llamaza Ramírez contra la Universidad de Nariño.

Asunto: Derecho a la educación de población migrante de origen venezolano en instituciones de educación superior.

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

La Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corporación, conformada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, mediante auto del 30 de enero de 2023, eligió este expediente para su revisión.<sup>1</sup> En el respectivo sorteo se asignó al magistrado Juan Carlos Cortés González la elaboración de la ponencia.<sup>2</sup>

### I. ANTECEDENTES

1. Adlit Betania Llamozza Ramírez presentó acción de tutela en la que solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la educación y a la dignidad humana. La accionante adujo que la Universidad de Nariño vulneró sus derechos al haber anulado su inscripción al programa de pregrado de Licenciatura en Español e Inglés, con fundamento en que su Permiso por Protección Temporal (en adelante, PPT) no era considerado por el reglamento de la institución educativa como un documento de identificación válido para sus procesos de admisiones, a pesar de que el PPT era reconocido por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 de 2021, como un documento de identificación para la población venezolana residente en Colombia.

1. Por esta razón, la accionante solicitó que: (i) se ordenara a la accionada “analizar el proceso de inscripción teniendo como documento válido el Permiso para Protección Temporal”; (ii) que se previniera a la Universidad de Nariño “para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido”; y (iii) que actualizara su reglamentación con el fin de tener el PPT como documento de identificación válido para admisiones de la población venezolana.

### Hechos

1. Adlit Betania Llamozza Ramírez, de nacionalidad venezolana, reside en la ciudad de Pasto desde el 28 de enero de 2022 y, con el fin de regularizar su permanencia en el país, el día 1º de febrero de 2022 obtuvo el Permiso por Protección Temporal (PPT), con vigencia hasta el

30 de mayo de 2031.3

1. Adlit se inscribió en la Universidad de Nariño para obtener un “cupo especial para extranjeros sin nacionalidad colombiana”, con el fin de cursar el programa de Licenciatura en Español e Inglés ofrecido por la institución educativa. Presentó la prueba de aptitud requerida el 28 de junio de 2022.

1. El 8 de agosto de 2022, la Universidad de Nariño publicó el listado de los aspirantes admitidos, no admitidos y anulados, en el que se anunció que se había anulado la inscripción de la accionante. Dicha determinación, se fundamentó en que el PPT aportado por la aspirante al momento de su inscripción no era considerado como un documento de identificación válido, de acuerdo con la reglamentación interna de la universidad.

1. El 11 de agosto de 2022, Adlit Llamaza interpuso reclamación ante el Comité de Admisiones de la Universidad de Nariño, en la que solicitó que se considerara como documento de identificación válido su PPT.

1. El 7 de septiembre de 2022, el Comité de Admisiones le notificó la decisión que confirmó la anulación de su inscripción, puesto que no suministró un documento de identificación aceptado por la institución.

Trámite procesal en primera instancia y respuesta de las accionadas

1. Mediante auto del 15 de septiembre de 2022, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pasto admitió la acción de tutela, notificó a la accionada, y vinculó a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y a los aspirantes por un cupo ordinario especial en el programa de Licenciatura en Español e Inglés, ofertado por la Universidad de Nariño para el semestre B del año 2022.4 Sin embargo, no hubo respuesta por parte de las personas aspirantes al programa académico.

Respuesta de la Universidad de Nariño

1. La institución universitaria adujo que no vulneró los derechos fundamentales de la accionante debido a que en su proceso de inscripción le requirió la documentación

establecida en el Acuerdo 001 de 2022, que exige a los aspirantes que aporten como documentos de identificación la tarjeta de identidad, la cédula de ciudadanía, la tarjeta de extranjería y la cédula de extranjería. Señaló que no pretendió desconocer el estatus especial migratorio de la accionante, empero, en ejercicio de su autonomía, aplicó de forma rigurosa la reglamentación vigente para el proceso de inscripciones y que, pese a la expedición del Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 de 2021, estas “son normas de producción reciente, que aún no [habían] tenido oportunidad de ser implementadas al interior de la institución”.<sup>5</sup>

1. Adicionalmente, la accionada manifestó que la solicitud de amparo había sido presentada con el fin de constituirse en una instancia adicional para obtener una decisión favorable acerca de un tema que se ha resuelto siguiendo los parámetros del proceso de admisión preestablecido por la universidad y que, por ello, no puede modificarse sin afectar los derechos a la igualdad y debido proceso de los demás aspirantes que participaron.<sup>6</sup>

#### Respuesta de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

1. La entidad vinculada expuso que la accionante adelantó el trámite para acceder al PPT y que, gracias a la titularidad de dicho documento, puede permanecer en el territorio nacional de forma regular y ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país.

1. Así mismo, explicó que el PPT es un documento de identificación válido para que sus titulares puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, o para que contraten o suscriban productos y/o servicios con entidades financieras, convaliden sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación, tramiten tarjetas profesionales y para las demás situaciones donde los migrantes venezolanos requieran identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares, sin perjuicio de los demás requisitos que estos trámites requieran.<sup>7</sup>

#### Decisiones objeto de revisión

#### Sentencia de primera instancia

1. El 28 de septiembre de 2022, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con

Función de Control de Garantías de Pasto negó por improcedente la acción de tutela al considerar que no cumplió con el requisito de subsidiariedad. Para sustentar su decisión, sostuvo que existen otros medios jurídicos que pueden ser ejercidos por la accionante, considerando que Adlit Llamaza ya había presentado los recursos procedentes ante el Comité de Admisiones de la Universidad, y que “puede iniciar el trámite de expedición de [la] cédula de extranjería”.

1. Adujo que no existe evidencia de un perjuicio irremediable asociado a la aplicación del estatuto universitario, puesto que la accionante conocía con anticipación los requisitos y la documentación exigida por la institución para el ingreso a través de un cupo especial. Adicionalmente, señaló que “no cabe reproche alguno sobre la obligación que tiene la institución educativa de fijar límites o requisitos para el ingreso a los programas que ofrece la institución, pues ello es un claro reflejo del principio de autonomía universitaria”.<sup>8</sup>

## Impugnación

1. Adlit Llamaza impugnó la providencia del a quo. Sobre la decisión de negar el amparo con fundamento en el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, la accionante argumentó que debía verificarse la efectividad de los mecanismos ordinarios de defensa judicial y, que en su caso se debe tener en cuenta que un proceso por la vía contencioso administrativa podría tardar un tiempo excesivo, en el cual se perpetuaría la vulneración de sus derechos fundamentales.

1. Además, aseguró que no cuenta con los recursos económicos para costear un proceso de esta naturaleza, puesto que la intención de migrar desde su país de origen fue realizar sus estudios y, en su tránsito por Colombia, su núcleo familiar ha presentado difíciles condiciones económicas. Afirmó que la acción de tutela es un mecanismo idóneo para evitar un perjuicio irremediable, en la medida en que se vería afectada su dignidad humana al no poder materializar su proyecto de vida.

1. Finalmente, señaló que si bien la accionada, en ejercicio de la autonomía universitaria, puede establecer su normativa en materia de admisiones, la reglamentación de la institución educativa “no está acorde con la normatividad nacional vigente en materia de Migración” y que, por ende, “la carga de llevar a costas estatutos arcaicos debe ser asumida por la entidad accionada y no por la suscrita”.<sup>9</sup>

## Sentencia de segunda instancia

1. En providencia del 17 de noviembre de 2022, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Pasto confirmó la decisión de primer grado, por las mismas razones. Adujo que lo pretendido por la accionante no puede ser debatido en sede de tutela, teniendo en cuenta que el mecanismo ordinario de defensa judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo “ofrece la resolución del asunto en un término razonable y oportuno”. Adicionalmente, manifestó que, en virtud del principio de autonomía universitaria, las instituciones de educación pueden establecer en sus propios reglamentos los requisitos que consideren necesarios y, en vista de ello, la accionada aplicó los parámetros vigentes en sus estatutos para la admisión e inscripción de ciudadanos extranjeros, por lo que concluyó que la universidad estaba legitimada para anular la inscripción de la accionante.<sup>10</sup>

#### Actuaciones en sede de revisión

#### Decreto oficioso de pruebas

1. Mediante auto del 28 de marzo de 2023, el magistrado sustanciador decretó las pruebas necesarias con el fin de obtener los elementos de juicio requeridos para el estudio del caso objeto de revisión.

1. Se requirió a Adlit Betania Llamaza Ramírez<sup>11</sup>, a la Universidad de Nariño<sup>12</sup> y al Ministerio de Educación – Viceministerio de Educación Superior<sup>13</sup>. Adicionalmente, se solicitó concepto a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, Oficina en Colombia (ACNUR Colombia), a la Fundación Unidos Colombia y Venezuela (FUNCOLVEN ONG) y a la Fundación Venezolanos en el Exterior (FUNVENEX) para que aportaran información y datos respecto a la situación de migración de personas de origen venezolano y sus requerimientos asociados al acceso a la educación superior, así como sobre problemáticas de dicha población para el acceso a ese nivel educativo.

#### Respuestas recibidas por la Corte

#### Respuesta de Adlit Betania Llamaza Ramírez

1. Mediante respuesta recibida el 13 de abril de 2023, la accionante manifestó que tiene interés en estudiar debido a que con una carrera tendría más oportunidades laborales en el país, que no emprendió ninguna acción adicional contra la institución educativa y que no cursa actualmente ningún programa de educación superior. Lo anterior, según lo indicado por la accionante, debido a que en el SENA se le informó que existía la misma restricción respecto a la identificación con el PPT, así mismo, que no cuenta con recursos para sufragar sus estudios en una institución privada pues, señaló que se encuentra desempleada y, que reside en una habitación arrendada con su madre, quien, como empleada doméstica, apenas puede sufragar sus gastos. Además, afirmó que su padre (también venezolano) aproximadamente hacía dos meses se trasladó a Chile en búsqueda de trabajo.

#### Respuesta de la Universidad de Nariño

1. Mediante informe recibido el 13 de abril de 2023, el Director del Departamento Jurídico respondió que actualmente la universidad cuenta con 177 estudiantes extranjeros en pregrado<sup>14</sup>, de los cuales, ninguno es de nacionalidad venezolana. Referenció que en noviembre de 2022 la universidad actualizó su reglamento de inscripción y se incluyó el PPT como documento de identificación en los procesos de admisiones, solo en el caso de migrantes venezolanos, tanto en el cupo regular como en los cupos especiales de extranjeros.<sup>15</sup> Finalmente, adujo que la accionante, al momento de la inscripción para la convocatoria 2022-B, no cumplió con los requisitos vigentes y que la universidad “ha establecido el rigor en sus procesos de admisión para garantizar la transparencia del mismo y que todos tengan el mismo derecho a concursar por un cupo”.

#### Respuesta del Ministerio de Educación

1. Mediante oficio del 14 de abril de 2023, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad indicó que, si bien ha emitido lineamientos en materia de enfoque de género e inclusión en el acceso a la educación superior, no ha emitido una política pública sobre la inclusión de la población migrante de origen venezolano al sistema de educación superior. Por otra parte, informó que la Resolución 14448 de 2022 estableció el PPT como documento de identificación para el trámite de la convalidación de títulos académicos. Adicionalmente, el Ministerio refirió que sería nugatorio del principio de autonomía universitaria si esta entidad impone requisitos a las instituciones educativas para la admisión de estudiantes debido a que, de acuerdo el artículo 69 constitucional y el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, de este principio se deriva la posibilidad de las instituciones de educación superior de admitir a sus alumnos. Por esta razón, el Ministerio indicó que no ha emitido decreto alguno en relación con la inclusión de requisitos para el acceso de estudiantes de origen venezolano a instituciones de educación superior.

## Respuesta de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)

1. El 14 de abril de 2023, el Secretario General de la entidad respondió que, pese a que actualmente no cuenta con estudios o informes específicos relacionados con la población migrante venezolana que haya accedido a educación superior, realizó una encuesta a través de las oficinas de relaciones internacionales de las instituciones asociadas y, de estas, 14 indicaron que han realizado estudios, informes, eventos, actividades académicas, mesas de trabajo interinstitucionales y convenios con organismos internacionales en relación con dicha situación migratoria. Además, ASCUN informó que cuenta con un estudio reciente de medición de equidad que incluye diversos tipos de grupos de población vulnerable y que, como las instituciones de educación superior tienen la facultad de determinar los criterios de ingreso de los alumnos, en virtud del principio de autonomía universitaria, “es probable que algunas universidades tanto públicas como privadas hayan flexibilizado el acceso para extranjeros Venezolanos que cuenten con Permiso por Protección Temporal (PPT), en consonancia con lo establecido en el Decreto 216 de 2021”.

1. Finalmente, no se recibió concepto por parte de la Defensoría del Pueblo, la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, Oficina en Colombia (ACNUR Colombia), la Fundación Unidos Colombia y Venezuela (FUNCOLVEN ONG) y la Fundación Venezolanos en el Exterior (FUNVENEX).

### I. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos de tutela proferidos en el proceso.

#### Asunto objeto de análisis y cuestión previa

1. Adlit Betania Llamaza Ramírez, de nacionalidad venezolana, interpuso acción de tutela contra la Universidad de Nariño debido a que dicha institución anuló su inscripción al programa de Licenciatura de Español e Inglés, con fundamento en que la aspirante presentó como documento de identificación durante su proceso de admisión la copia de su PPT,

documento que no era admitido como válido según la reglamentación de admisiones de la universidad entonces vigente. Solicitó al juez constitucional que amparara sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, educación y dignidad humana y, en consecuencia, se le ordenara a la accionada (i) que analizara su proceso de inscripción teniendo como válido su PPT, (ii) que se previniera a la Universidad de Nariño para que en el futuro se abstenga de realizar actuaciones similares y (iii) que actualizara su reglamentación con el fin de tener el PPT como documento de identificación válido para admisiones de la población venezolana.

1. El juez de primera instancia declaró improcedente el amparo por considerar que la acción de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad debido a que la accionante ya había presentado los recursos procedentes ante la institución de educación superior y a que cuenta con los mecanismos jurídicos ordinarios para controvertir la decisión adoptada por la universidad. El juez de segunda instancia confirmó la decisión con base en las mismas consideraciones.

1. Para analizar el caso, en primera medida, la Sala estudiará si la solicitud de amparo reúne los requisitos de procedencia necesarios para que esta Corporación decida de fondo.

Los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y su cumplimiento en el caso concreto

1. El artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que toda acción de tutela debe reunir ciertos requisitos de procedencia para que pueda estudiarse de fondo la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

Legitimación en la causa por activa

1. El artículo 86 de la Constitución Política establece el derecho que tiene toda persona de acudir a la acción de tutela, por sí misma o por alguien que actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante el juez constitucional la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados. De esa manera, el texto superior les ha conferido la tutela a todas las personas, sin consideración a su nacionalidad, sexo, edad o raza.

1. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece específicamente quiénes pueden formular el amparo constitucional. Así, la tutela puede presentarse: (i) directamente por el interesado; (ii) a través de su representante legal; (iii) por intermedio de apoderado judicial, o (iv) mediante agente oficioso. El inciso final de ese artículo también faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para instaurar la tutela directamente.

1. En el presente caso, la Sala constata que la accionante está legitimada para interponer la acción de tutela, con arreglo a las normas previamente citadas, teniendo en cuenta que interpuso la solicitud de amparo en nombre propio, para la salvaguarda de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, educación y a la dignidad humana, y que la acción de tutela puede ser interpuesta por personas de nacionalidad extranjera.

#### Legitimación en la causa por pasiva

1. El requisito de legitimación en la causa por pasiva se refiere a la aptitud legal de la entidad o persona contra quien se presenta la acción de tutela, de ser llamada a responder por la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el accionante<sup>16</sup>. Puntualmente, el inciso primero del artículo 86<sup>17</sup> superior dispone que la solicitud de amparo puede dirigirse contra “cualquier autoridad pública”. En un mismo sentido, los artículos 1º y 5º del Decreto 2591 de 1991<sup>18</sup> prevén que la tutela procede contra autoridades que hayan transgredido o amenacen quebrantar derechos fundamentales.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el criterio de legitimación en la causa por pasiva, puesto que los hechos que dieron origen a la solicitud de amparo se relacionan directamente con la conducta ejercida por el ente educativo, en la medida en que la solicitud presentada por la accionante tiene como propósito controvertir una decisión adoptada por la institución universitaria.<sup>19</sup>

#### Inmediatez

1. Sobre el requisito de inmediatez, el artículo 86 superior establece que la acción de tutela no tiene término de caducidad. No obstante, esta debe presentarse dentro de un plazo razonable, contado a partir de la fecha en la que ocurrió el hecho que vulneró o amenazó los derechos fundamentales invocados en la solicitud de amparo.

1. La exigencia de un plazo razonable se sustenta en la finalidad del amparo, cual es conjurar situaciones urgentes que demanden la intervención del juez constitucional. En consecuencia, si transcurrió un tiempo considerable o desproporcionado entre la acción u omisión que vulnera o amenaza los derechos conculcados y el momento en el que se presenta la tutela, podría estimarse prima facie que se desvirtuó su carácter urgente. De esa manera no se cumpliría con el requisito de inmediatez. Lo anterior, salvo que el actor proponga razones que justifiquen la tardanza para presentar el amparo.<sup>20</sup>

1. Ahora bien, en el caso objeto de revisión se tiene que la solicitud de amparo cumple con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que la decisión del Comité de Admisiones de la institución educativa accionada data del 7 de septiembre de 2022 y la acción de tutela fue interpuesta el 15 de septiembre de 2022, es decir, habiendo transcurrido 8 días, término más que oportuno para acudir al amparo constitucional.

## Subsidiariedad

1. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un medio judicial con carácter residual y subsidiario, al cual se podrá acudir cuando la persona se encuentre frente a la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, siempre que: (i) no exista otro mecanismo idóneo y eficaz de defensa de lo invocado; (ii) en el evento en que exista, este no resulte oportuno en virtud de las circunstancias del caso concreto, entre estas, las condiciones personales de vulnerabilidad del afectado o la naturaleza de la situación presentada; o (iii) el amparo se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Lo anterior, implica que el accionante haya agotado previamente todos los medios de defensa legalmente constituidos para la resolución del caso en particular.

1. El juez constitucional debe analizar cada caso particular, a efectos de determinar si existe un procedimiento ordinario y, de existir, si tiene la idoneidad y eficacia requerida para garantizar una protección expedita de los derechos fundamentales del accionante, evento en el cual la acción de tutela se constituye en un mecanismo definitivo de protección. En caso de que exista un mecanismo ordinario, se debe evaluar la posible materialización de un perjuicio irremediable, en cuyo caso, procederá el amparo como mecanismo transitorio.

1. La Corte Constitucional, en línea con la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha determinado que los actos de carácter académico de las universidades, como los listados de resultados a través de los cuales se excluye a las personas aspirantes en sus procesos de admisión, no son objeto de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.<sup>21</sup>

1. En las sentencias T-612 de 201722 y T-437 de 202023, esta Corporación resolvió dos casos análogos al que se decide en esta providencia, en los cuales instituciones educativas negaron la admisión de personas que aspiraban al ingreso a través de un cupo especial ofrecido por la universidad. En dichas sentencias, así como en múltiples oportunidades, se ha reiterado que “los actos académicos de las universidades oficiales no son objeto de otros medios de defensa judicial distinto de la acción de tutela”<sup>24</sup>; tal criterio aplica a los actos académicos expedidos, tanto por universidades públicas como privadas.

1. De este modo, la Corte Constitucional ha reiterado que la acción de tutela es el único mecanismo judicial a través del cual es posible controvertir las decisiones emitidas por las universidades a través de las listas de resultados de aspirantes admitidos, no admitidos y excluidos de los procesos de admisiones.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, para esta Sala fueron desacertadas las decisiones de los jueces de instancia en el caso que aquí se examina, debido a que la ley no contempla mecanismos judiciales ordinarios para controvertir la decisión adoptada por la universidad.

1. Si en gracia de discusión, existieran tales mecanismos, ambas instancias judiciales omitieron analizar las circunstancias particulares del caso concreto, entre estas, la situación socioeconómica de la accionante y la duración que razonablemente puede tener un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, factores que son necesarios para evaluar la idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario. Al respecto, la Sala advierte que la acción de tutela sería procedente para evitar un perjuicio irremediable, por la situación en que se encuentra la accionante. Esto se debe a que, el hecho de negar a la joven el acceso al sistema de educación superior, le impediría adelantar sus estudios, dada la importancia del factor tiempo para la realización del anhelo de ingresar a la universidad, y ello podría afectar ostensiblemente su proyecto de vida.<sup>25</sup>

1. En este sentido, al ser la acción de tutela la única vía judicial para controvertir la decisión de la accionada, en el presente caso se satisface el requisito de subsidiariedad, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

#### Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

1. Adlit Llamozza Ramírez presentó acción de tutela en contra de la Universidad de Nariño, debido a que el ente educativo anuló su inscripción en el programa de Licenciatura en

Español e Inglés con fundamento en que, según la reglamentación de admisiones, el PPT aportado por la accionante al momento de la postulación no era un documento de identificación válido.

1. En virtud de lo anterior a la Sala Segunda de Revisión le corresponde definir el siguiente problema jurídico: ¿la Universidad de Nariño vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de Adlit Llamaza Ramírez al haber anulado su inscripción con fundamento en que el reglamento interno de la institución, dictado con base en su autonomía universitaria, no contemplaba el Permiso por Protección Temporal (PPT) como un documento de identificación válido?

1. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Corte reiterará su jurisprudencia en torno al principio de autonomía universitaria, en segundo lugar, se hará referencia al derecho fundamental a la educación, con una especial consideración a la faceta de accesibilidad a la educación superior. En tercer lugar, se hará una reiteración jurisprudencial sobre el trato diferencial respecto a la población migrante, en atención al Permiso por Protección Temporal (PPT) de las personas de origen venezolano y, en cuarto lugar, reiterará la Sala su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la igualdad y la prohibición de discriminación. Finalmente, con base en el marco jurídico analizado, se procederá a resolver el caso concreto.

El principio de autonomía universitaria. Reiteración de jurisprudencia

1. La autonomía universitaria es una garantía prevista en el artículo 69 de la Constitución Política, en virtud del cual las universidades tienen la potestad de “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”.

1. Desde la sentencia T-492 de 1992, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la autonomía universitaria y la libertad de acción que tienen los centros educativos en virtud de su ejercicio. En dicha providencia se estableció que este principio “encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.<sup>26</sup>

1. Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la autonomía universitaria se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: (i) la dirección ideológica del centro

educativo, “[que] determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para [lo cual] cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”<sup>27</sup>, y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar “las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”.<sup>28</sup>

1. De lo anterior se colige que el principio de autonomía universitaria se erige como una garantía de las instituciones de educación superior para el ejercicio de la actividad administrativa, financiera, académica y científica, de forma libre, y sin que para ello pueda mediar presión alguna por parte del poder público. Así, la jurisprudencia constitucional ha establecido que tiene una relación intrínseca con distintos derechos, tales como la libertad de cátedra, de enseñanza, de aprendizaje y de investigación (artículo 27. C.P.); y de los derechos a la educación (artículo 67. C.P.), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16. C.P.), y a escoger libremente profesión u oficio (artículo 26. C.P.), los cuales “en ocasiones la complementan y en otras la limitan”.<sup>29</sup>

1. Sin embargo, su ejercicio es limitado. Por lo anterior, en el desarrollo jurisprudencial del contenido y alcance del principio de autonomía universitaria, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes parámetros:

“a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

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

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

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

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

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

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

h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.

1. Por lo anterior, la Corte ha entendido que la autonomía universitaria no es absoluta, por cuanto se encuentra limitada por: (i) el respeto a la Constitución Política y la ley, del que se derivan, entre otros, la facultad de regulación, vigilancia e inspección estatal sobre la educación; (ii) el respeto y protección de los derechos fundamentales; y (iii) los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como la prohibición de la arbitrariedad.<sup>31</sup>

1. Una vez realizado este recuento jurisprudencial, para esta Corporación es claro que el establecimiento y la aplicación de los estatutos y reglamentos internos de las universidades constituyen una expresión del principio de autonomía universitaria, pero dicha potestad no es absoluta, por cuanto su ejercicio debe realizarse bajo los límites constitucionales y en respeto a los derechos y garantías fundamentales, como el debido proceso, la igualdad y el derecho fundamental a la educación.

El derecho fundamental a la educación. Especial consideración a su carácter universal y a la faceta de accesibilidad a la educación superior. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación tiene una doble connotación. Por un lado, es un derecho de la persona y, por otro lado, tiene la calidad de servicio público, el cual lleva intrínseca una función social. Esta norma constitucional también establece que a través de la educación “se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Así mismo, la disposición prevé que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a las personas que puedan sufragarlos.

1. En el artículo 68 Constitucional está establecido, entre otras disposiciones, que son obligaciones especiales del Estado la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales. Por su parte, el artículo 70 de la Carta establece que “el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

1. Adicionalmente, en lo que respecta al acceso a la educación superior, la Ley 30 de 1992, mediante la cual se desarrolla legalmente el servicio público de la educación superior, establece en su artículo 1 que “la Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”. El artículo 5 de la ley en cita establece que “será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso”. En lo que respecta al acceso a las instituciones de educación superior en los programas de pregrado, el artículo 14 de la Ley 30 de 1992 determina que son requisitos para el ingreso a los programas de pregrado, “además de los que señale cada institución”, los siguientes: (i) “poseer el título de bachiller o su equivalente en el exterior” y (ii) haber presentado “el examen de Estado para el ingreso a la educación superior”.

1. Si bien la educación, en sus dos acepciones, ha sido ampliamente tratada en la jurisprudencia de esta Corporación, por ser temas altamente relevantes para la resolución del problema jurídico, esta providencia se concentra en lo relativo a su carácter universal y a la accesibilidad de las personas al sistema de educación superior.

1. Sobre el derecho a la educación, la sentencia T-087 de 202032 señala que la Corte Constitucional ha interpretado su contenido a partir de los preceptos constitucionales anotados y con base en lo dispuesto por determinados instrumentos internacionales, entre los que se destacan: (i) el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; (ii) el artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y (iii) el artículo 13

del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

1. Adicionalmente, con base en lo dispuesto en la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, acogidos el 13 de enero de 1999, esta Corporación ha reconocido que existen cuatro facetas del derecho a la educación:

“(i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”.<sup>33</sup>

1. Específicamente, sobre la accesibilidad del derecho a la educación, la sentencia T-437 de 2020 determinó que, en términos generales, implica que todos los ciudadanos tienen derecho a ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad. Adicionalmente, con base en jurisprudencia reiterada de la Corte, dicha providencia estableció que el componente de accesibilidad de la educación se manifiesta en tres escenarios básicos, cada uno con diferentes connotaciones:

i. Comporta la accesibilidad material, según la cual, “la educación debe ser garantizada en sitios geográficos de acceso razonable o mediante adecuadas herramientas de tecnología moderna”.<sup>34</sup>

i. El componente de accesibilidad supone una dimensión económica, de la cual se deriva “la obligación de que el servicio esté al alcance de todos y, en consecuencia, que la educación pública sea, en lo posible, gratuita en todos los niveles”.

i. La accesibilidad lleva intrínseco un mandato de no discriminación. Este mandato “compromete al Estado en el acceso de todas y todos a la educación y, en especial, de los

más vulnerables según sus circunstancias de hecho y de derecho. Correlativamente, conlleva la prohibición de establecer distinciones para el ingreso al sistema educativo con base en criterios sospechosos o constitucionalmente injustificados”. En lo que atañe a la educación superior, la no discriminación implica que solo es posible establecer oportunidades de acceso con base en el mérito y la capacidad de cada aspirante. De este modo, la obligación del Estado no es asignar un cupo universitario a cada persona, sino asegurar que quienes aspiren a obtener uno participen en condiciones de igualdad. Del mandato de no discriminación también se deriva la obligación de que la distribución final de las plazas universitarias se lleve a cabo con la estricta sujeción al procedimiento establecido.

1. La providencia en cita, además de fijar algunos contenidos de la accesibilidad de la educación, estableció que implica la igualdad sustantiva en la medida en que el derecho se debe garantizar de forma especial a las personas fáctica y jurídicamente más vulnerables. Así, en virtud de la accesibilidad, es posible establecer acciones afirmativas a favor de las minorías y sujetos históricamente discriminados que se encuentren en una condición material de desigualdad que les dificulten ingresar al sistema educativo.<sup>35</sup>

1. La Corte ha establecido que los requisitos de acceso y permanencia en cada institución de educación superior deben orientarse a garantizar la calidad de la educación y no a restringir u obstaculizar el ejercicio del derecho fundamental. Por lo anterior, sentencias como la T-180A de 201037, T-734 de 201138 y T-810 de 201339 definieron que las condiciones de acceso deben ser razonables, lo que significa que deben obedecer a motivos constitucionalmente legítimos y proporcionados, es decir, que no pueden constituirse en barreras insuperables.

1. Por esta razón, la Corte ha señalado que aspectos como el origen foráneo de las personas no puede constituirse en una barrera que impida acceder al sistema de educación superior, sin perjuicio del deber que las personas, tanto nacionales como extranjeras, tienen de cumplir con los requisitos establecidos por las instituciones educativas.<sup>40</sup>

El trato diferencial respecto a la población migrante. El Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación válido para los venezolanos en Colombia. Reiteración de jurisprudencia

1. Ante las problemáticas que ha suscitado la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos en Colombia y las dificultades de muchas personas para presentar su pasaporte y acceder a las visas que concede el Estado colombiano, el Gobierno Nacional ha establecido

medidas tendientes a regularizar su situación migratoria en el país.

1. Al respecto, la Sentencia T-090 de 2021<sup>41</sup> señaló que “le es permitido a los Estados establecer una regulación migratoria dando un trato diferencial para los extranjeros en relación con los nacionales; y esas diferencias por sí solas no deben tomarse como un trato discriminatorio, toda vez que tales distinciones deben justificarse por el legislador en razones constitucionalmente admisibles, que atiendan a los criterios de objetividad y razonabilidad”.

1. De este modo, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que una de las materias en las cuales se ha aceptado que el Estado establezca un trato diferencial respecto a la población que se ha desplazado de forma masiva de Venezuela a Colombia, es el control y la regulación migratoria.<sup>42</sup>

1. Como respuesta a las problemáticas derivadas de la situación migratoria de la población venezolana en el país, el Gobierno Nacional ha reglamentado medidas de flexibilización migratoria con el fin de proveer distintos instrumentos para facilitar el acceso de estas personas a los servicios ofrecidos por el Estado, así como para su identificación en los trámites que requieran adelantar en Colombia.

1. Para efectos de la resolución del problema jurídico, dentro de dicha reglamentación se destaca el Decreto 216 de 2021 “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”, con el fin de crear un registro de información de la población migrante y otorgar un beneficio temporal de regularización a las personas que cumplan con los requisitos previstos en dicho Decreto.

1. En particular, el artículo 10 del Decreto 216 de 2021 creó el Permiso por Protección Temporal (PPT) para migrantes venezolanos, el cual, según el artículo 11, “es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas”.

1. La Resolución 971 de 2021, mediante la cual se implementa el Estatuto Temporal de

Protección para migrantes venezolanos adoptado en el Decreto 216 de 2021, establece en su artículo 14 que el PPT es un documento de identificación y “es válido para que sus titulares puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, contraten o suscriban productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, convaliden sus títulos profesionales ante el Ministerio de Educación, tramiten tarjetas profesionales y para las demás situaciones donde los migrantes venezolanos requieran identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares, sin perjuicio de los demás requisitos que estos trámites requieran”.

1. En materia de educación, se pone de relieve que el parágrafo 2° del artículo 14 de la Resolución 971 de 2021 establece que el Permiso por Protección Temporal (PPT) “permite el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo colombiano en los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y superior”. La norma también dispone que el PPT permite la “prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)”. Finalmente, el artículo 18 establece que el PPT “es un documento de identificación y servirá para el acceso a las ofertas y servicios que otorga el Estado colombiano”.

1. Así las cosas, para la Corte es claro que el PPT es un instrumento creado por el Estado colombiano para afrontar la situación particular migratoria de los últimos años y garantizar que la población venezolana cuente, de forma transitoria, con condiciones especiales para superar ciertas barreras que ha tenido en el desarrollo de distintas actividades, entre estas, identificarse, acceder a los servicios ofrecidos por el Estado, ingresar al sistema educativo en todos sus niveles, vincularse al mercado laboral y, en general, acceder a la oferta institucional pública y privada en el país.

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Reiteración de jurisprudencia

1. La Constitución Política consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad, según el cual, “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

1. Al respecto, la Corte ha establecido que la igualdad es un derecho fundamental y una garantía. De este modo, la igualdad tiene tres dimensiones: (i) la igualdad formal, que implica que la ley debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra

quienes se dirige; (ii) igualdad material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y (iii) la prohibición de discriminación, que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos, contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras.<sup>43</sup>

1. La Sentencia T-056 de 202344 estableció, con base en jurisprudencia reiterada, que el concepto de la igualdad tiene un carácter relacional, dado que supone la comparación entre personas, medidas o situaciones. Su materialización exige el cumplimiento de dos mandatos específicos: (i) el tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes y (ii) la consideración desigual de situaciones diferentes que requieran una regulación distinta. Aun así, un trato disímil se adecúa a la Constitución solo si es razonable, proporcional y no implica “una afectación intensa e insoportable de un derecho, garantía o posición jurídica reconocida por la Constitución”.<sup>45</sup>

1. En los casos en los que se deba determinar si un acto, disposición o medida vulnera el postulado de igualdad, procede aplicar un test de igualdad. Desde la sentencia C-093 de 2001, la Corte Constitucional ha implementado el test integrado de igualdad, que a su vez ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, mediante el cual se busca determinar si en el caso concreto hubo una vulneración. Este análisis se efectúa por niveles de intensidad o escrutinio:

“El test de igualdad es débil: cuando el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si el trato diferente que se enjuicia, creó una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.<sup>46</sup> Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: i) que la medida persiga un objetivo legítimo; ii) el trato debe ser potencialmente adecuado; y iii) no debe estar prohibido por la Constitución.

Se requiere la aplicación de un test intermedio de igualdad cuando: i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.<sup>47</sup> En estos eventos, el análisis del acto jurídico es más exigente que el estudio realizado en el nivel leve, puesto que requiere acreditar que: i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea constitucionalmente importante. Además: ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente para alcanzar el fin buscado con la norma u actuación objeto de control constitucional.<sup>48</sup>

Por último, el test estricto de igualdad: surge cuando las clasificaciones efectuadas se fundan

en criterios “potencialmente discriminatorios”, como son la raza o el origen familiar, entre otros (artículo 13 C.P.), desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta (artículos 19, 42, 43 y 53 C.P.), restringen derechos a ciertos grupos de la población o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 7º y 13 C.P.)<sup>49</sup>.<sup>50</sup>

1. La Corte ha dicho que, en el caso del test estricto de igualdad, se debe identificar si “i) la medida utilizada debe perseguir ya no solo un objetivo no prohibido, sino que debe buscar la realización de un fin constitucionalmente imperioso; y ii) el medio utilizado debe ser necesario, es decir no basta con que sea potencialmente adecuado, sino que debe ser idóneo”.<sup>51</sup>

1. En cuanto a la forma como se aplica el test, la Sentencia T-214 de 2019 indicó que “el juicio integrado de igualdad se desarrolla a través de tres etapas: (i) establecer el criterio de comparación, patrón de igualdad o tertium comparationis, esto es, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza, (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, en otras palabras, verificar si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente a la luz de la Constitución”.

1. Esta Corporación ha establecido que existen algunos criterios de diferenciación prohibidos, en principio, debido a que son potencialmente discriminatorios y resultan sospechosos. En general, se trata de “rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad”, que históricamente han estado asociados a prácticas discriminatorias. La Corte ha aceptado también la existencia de criterios semi sospechosos que no pueden considerarse radicalmente neutrales ni sospechosos.

1. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que el criterio de nacionalidad, para efectos de establecer distinciones en el disfrute de ciertos derechos, es un criterio sospechoso de discriminación, y que en estos casos se ha impuesto un examen de igualdad con el propósito de determinar si la distinción es constitucionalmente admisible.<sup>52</sup>

1. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Sentencia C-123 de 2011 indicó que la Constitución reconoce a las personas extranjeras el derecho al trato igual, de manera que les asegura la protección jurídica de los mismos derechos y garantías de los que son titulares las personas colombianas. Sin embargo, la Corte ha considerado que no toda distinción basada en la nacionalidad debe analizarse con el mismo rasero o nivel de intensidad, por lo que se deben

evaluar aspectos como el ámbito en el que se adopta la regulación o los derechos involucrados.<sup>53</sup> Así, en criterio de la Corte, “las restricciones de los derechos de los extranjeros son, en principio, inadmisibles por basarse en un criterio sospechoso -el origen nacional-, salvo que existan suficientes razones constitucionales que las justifiquen”.<sup>54</sup>

1. Por esta razón, en la sentencia en cita esta Corporación determinó que, con el fin de establecer la intensidad del test de igualdad, en cada caso concreto corresponde examinar “(i) cuál es el foro en el que se adoptan reglas diferenciales entre colombianos y extranjeros; (ii) si los derechos involucrados son o no fundamentales; y (iii) qué tan intensa es la afectación de la medida frente a los derechos de los extranjeros”.<sup>55</sup>

### Análisis y resolución del caso concreto

1. Para efectos de analizar y resolver el caso concreto, (i) se recordarán las exigencias de accesibilidad a la educación superior; (ii) se aplicará un test de igualdad de intensidad estricta a fin de verificar si la actuación de la institución accionada fue discriminatoria; y (iii) finalmente, se anunciará la decisión a que haya lugar.

1. Así, corresponde a la Sala determinar si la Universidad de Nariño, en ejercicio de su autonomía universitaria, vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de Adlit Llamosa Ramírez al haber anulado su inscripción, con fundamento en que el reglamento interno de la institución no contemplaba el PPT como un documento de identificación válido, para aspirar a un cupo especial para extranjeros que ofrecía el ente universitario.

1. Como se mencionó previamente, el derecho fundamental a la educación supone, entre otros aspectos, la posibilidad de acceder al sistema educativo en condiciones de igualdad. Esta exigencia implica un mandato de no discriminación que: (i) compromete al Estado a promover el acceso a la educación de las poblaciones más vulnerables; (ii) prohíbe realizar distinciones basadas en criterios sospechosos para el ingreso al sistema educativo; y (iii) en la educación superior, exige que el procedimiento de acceso se desarrolle en condiciones de igualdad y se fundamente exclusivamente en el mérito y la capacidad de cada aspirante.

1. El material probatorio recaudado evidencia que en la accionante concurren distintos factores de vulnerabilidad, entre estos, el contexto en el que migró de Venezuela a Colombia y la difícil situación económica en que ha estado desde su llegada al país. Aunado lo anterior, se debe tener en cuenta que la razón determinante que tuvo la accionada para negarle la continuidad en el proceso de admisión, estuvo determinada por el no reconocimiento de su documento de identificación, el PPT, habilitado únicamente para las personas venezolanas,

debido la específica situación migratoria que ha debido atender el Estado colombiano. También debe recordarse que el establecimiento de medidas de regularización y de protección temporal, como el PPT, obedece a la necesidad identificada por el Estado de superar barreras existentes para el acceso de la población migrante venezolana a la oferta institucional en el país y así garantizar sus derechos de la mejor manera.

1. De este modo, en el caso concreto (i) el tratamiento diferenciado se produjo cuando la institución educativa, en aplicación de su reglamento, anuló la inscripción de la accionante al haber determinado que su PPT no era un documento de identificación válido, lo anterior, teniendo en cuenta que únicamente las personas extranjeras migrantes de nacionalidad venezolana tenían este documento de identidad; (ii) la exclusión del proceso de inscripción de la accionante en su aspiración al cupo especial para extranjeros ofrecido por la institución educativa vulneró el derecho fundamental a la educación; y (iii) la afectación del derecho fue de alta intensidad, en la medida en que la medida implicó la exclusión del proceso de inscripción al programa académico y, por ende, supuso una barrera en el acceso a la educación superior. Por lo tanto, esta Sala determina que en el caso concreto aplica el escrutinio de mayor intensidad sobre las clasificaciones que pueden generar exclusión basadas en el origen nacional.

1. De acuerdo con lo expuesto, la Sala determina que, ante el trato diferenciado fundamentado en el país de origen de una persona, que impacta directamente su derecho a la igualdad en el acceso a la educación superior, se debe aplicar el juicio de igualdad de intensidad estricta. Efectivamente, la anulación de la inscripción de la accionante se fundamentó en que, en su condición de extranjera migrante venezolana, se identificó con el PPT. A este hecho se debe sumar que la nacionalidad es expresamente definida como un criterio sospechoso de discriminación (art. 13 superior), y así ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación.

1. Una vez identificada la intensidad del test, se procede a aplicarlo en el caso concreto. El criterio de comparación está dado en dos grupos: (i) por un lado, las personas de nacionalidad extranjera que contaban con la documentación requerida por el ente educativo según su reglamento de admisiones (cédula de extranjería o visa de estudiante). (ii) Por otro lado, las personas de origen extranjero que no contaban con la documentación requerida en el reglamento de admisiones la institución universitaria, sino con otro documento de identificación reconocido por el Estado colombiano, como el PPT. Al respecto, la Sala encuentra que estos dos grupos o situaciones son comparables y, además, confrontan sujetos de la misma naturaleza, estos son, migrantes que aspiraban a un cupo especial para extranjeros en programas de pregrado en la Universidad de Nariño en el segundo semestre de 2022.

1. La Sala considera que se está ante un tratamiento desigual entre iguales, teniendo en cuenta que la institución brindó un trato distinto a los dos grupos de similares características; extranjeros en condición migratoria regular. El trato diferenciado se fundamentó en el documento de identificación aportado durante la inscripción y, su carácter de aceptable o no, según el reglamento de la universidad. Una vez identificados los grupos comparables y la naturaleza del trato diferenciado, se procede a analizar si esta diferencia está constitucionalmente justificada.

1. Se destaca que los dos grupos poblacionales objeto de comparación se encuentran en situación migratoria regular, puesto que el Estado colombiano reconoce, tanto la cédula o la visa de extranjería (aplicables al primer grupo), como el PPT (aplicable al segundo grupo). En virtud del principio de igualdad material, ambos grupos deberían tener el mismo trato en lo que respecta al acceso a la educación superior.

1. En cuanto a la decisión adoptada por la Universidad de Nariño, la autonomía universitaria le permite establecer los requisitos de admisión para sus programas académicos en su reglamentación interna, lo que incluye la documentación mínima que los aspirantes deben aportar para el ingreso a la institución. No obstante, la decisión de anular la inscripción de la accionante tuvo como único fundamento, que el reglamento de admisiones del ente universitario no contemplaba el PPT como un documento de identidad.

1. Si bien, se reconoce la autonomía de la institución universitaria para adoptar sus reglamentos, la potestad de establecer los requisitos de admisión no es absoluta, debido a que estos no se pueden erigir en barreras insuperables o en criterios de discriminación. Por lo anterior, la actuación de la entidad accionada desconoció que el Estado reconoce que el PPT es un documento de identificación válido para que migrantes venezolanos, como la accionante, puedan acceder al sistema educativo. Así, la determinación de la institución universitaria de excluir a la accionante del proceso de inscripción estuvo fundada en una diferenciación inadmisibles a la luz del ordenamiento superior. En este sentido, la Sala determina que el tratamiento diferenciado que hubo respecto a la accionante no tuvo justificación constitucional.

1. Ahora bien, en consideración a que el test aplicado es de intensidad estricta, se procede a determinar si el tratamiento diferenciado tuvo un fin imperioso desde el punto de vista constitucional. De los hechos del caso se puede concluir que el trato diferenciado pretende verificar la identidad de los aspirantes por medio de un documento válido para el efecto. En principio, se trata de un fin imperioso en términos constitucionales, que se relaciona con el acceso a un recurso escaso –como lo es la educación superior pública– en condiciones de igualdad y con fundamento en el mérito. No cabe duda de que la universidad, en ejercicio de su autonomía, puede establecer en su reglamento los requisitos para las admisiones a sus

programas académicos, entre ellos, la exigencia de que los aspirantes presenten documentos de identificación válidos, con el fin de cerciorarse de que la persona que realiza el proceso sea efectivamente quien presente las pruebas de aptitud e ingrese a la institución educativa en las condiciones fijadas en el marco de un proceso de selección transparente.

1. No obstante, a pesar de la importancia indiscutible de proteger estos principios, la definición sobre la validez del documento fue determinada por la universidad demandada, con base en su reglamento, que, para la época de ocurrencia de los hechos, no se había ajustado a la normativa vigente sobre identificación de las personas migrantes venezolanas en situación regular.

1. La Sala resalta que, tanto el Decreto 216 de 2021 como la Resolución 971 de 2021 le dan validez al PPT como documento de identidad. Sin embargo, el reglamento de la Universidad de Nariño no tenía en cuenta que, desde 2021, el Gobierno Nacional reconocía el PPT como documento de identificación válido para las personas venezolanas, es decir, el reglamento estaba desactualizado y por ello las normas internas desconocían este documento.

1. Teniendo en cuenta que, entre la vigencia del Decreto y la Resolución mencionadas, de 21 de marzo y 28 de abril de 2021, respectivamente, y la fecha en la que ocurrieron los hechos, pasaron quince meses, es claro que la universidad demandada debía conocer la nueva normativa y tenía la obligación de actualizar sus normas internas en el marco de su autonomía. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en su impugnación, la accionante le manifestó a la Universidad de Nariño de forma explícita que el PPT era reconocido y otorgado por el Gobierno Nacional como un documento de identificación válido, de acuerdo con estas normas. Sin embargo, a pesar de que la Universidad de Nariño conocía la validez jurídica del documento de identificación aportado por la aspirante, se mantuvo en la decisión de excluirla del proceso.

1. Si bien, es importante proteger la autonomía de la universidad en sus procesos de selección, en este caso, la Universidad de Nariño tuvo más de un año desde que el Gobierno Nacional reconoció el PPT como documento de identificación para incorporarlo en su normativa interna, es decir, la accionada contó con tiempo suficiente para actualizar su reglamento. No obstante, para el segundo semestre de 2022, el reglamento de admisiones estaba desactualizado. Además de ello, la institución optó por no tener en cuenta los argumentos presentados por la accionante en su impugnación y, en su lugar, persistió en su decisión, pese a que su actuación desconocía la normativa vigente en la materia.

1. En este sentido, al haber aplicado su reglamento sin tener en cuenta condiciones adicionales relevantes y de alto impacto constitucional, desconoció el documento de

identidad aportado por la accionante y materializó un trato discriminatorio que, por supuesto, no puede estar amparado por la autonomía universitaria, pues se limitó a aplicar sin mayor miramiento un reglamento contrario a la normatividad aplicable, la misma que pretende maximizar el respeto a los derechos de los migrantes regulares venezolanos, entre ellos el derecho a acceder a la educación superior pública.

1. Evidentemente, la decisión de la demandada, al fundamentarse en un reglamento que no concordaba con normas sobre identificación personal de migrantes venezolanos en situación regular, no sólo desconoció normas protectoras de derechos de sujetos en especial vulnerabilidad, sino que ignoró un documento válido e idóneo para cumplir con el fin que seguramente la universidad quiso proteger.

1. Así, la Sala observa que si bien la Universidad de Nariño tiene la potestad de establecer los requisitos de admisión para sus programas académicos, en virtud de la autonomía universitaria, se produjo un trato discriminatorio respecto a la accionante por las siguientes razones:

i. La Universidad de Nariño excluyó a la accionante del proceso de admisión por una razón que no es constitucionalmente admisible. En efecto, sustentó su decisión en el tipo de documento de identificación de la accionante porque su reglamento -en contra de la normativa estatal vigente- no lo contemplaba como válido. De tal forma, la excluyó del procedimiento de ingreso por su condición de migrante de nacionalidad venezolana en situación regular. Es decir, la imposibilidad de corroborar la identidad de la accionante era supuesta, pues sí tenía un documento de identificación válido, y la causa real del trato distinto fue la demora de la institución en ajustar sus reglas internas a las normas vigentes o el no haber considerado la posibilidad de exceptuar la aplicación de su reglamento para el caso concreto, teniendo en cuenta que contradecía la normativa en la materia y, eventualmente, vulneraría derechos fundamentales.

i. La decisión de la universidad excedió los límites del ejercicio de la autonomía universitaria, debido a que su decisión desconoció las disposiciones reglamentarias aplicables. Como se indicó previamente, la institución presentaba una desactualización en su normativa interna, a pesar de que el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 del mismo año reconocían el PPT como válido. Además de lo anterior, la universidad persistió en la anulación, a pesar de que la actora advirtió a las instancias universitarias que su documento de identidad era reconocido por el Gobierno Nacional. Ello muestra la falta de diligencia y el desinterés de la institución educativa por brindar soluciones de acceso a la accionante.

Para la Corte Constitucional es claro que la Universidad de Nariño es autónoma para

establecer sus reglamentos internos, lo que incluye los requisitos de admisión a sus programas académicos, dado que este es un atributo esencial del principio de autonomía universitaria. No obstante, el establecimiento y la aplicación de dichos parámetros debe obedecer a criterios normativos, razonables y ponderados, teniendo en cuenta la función social que tiene la educación como servicio público (artículo 67 C.P.), de manera que los parámetros para ingresar a los programas académicos ofrecidos por la institución no pueden fundamentarse en disposiciones que no tomen en cuenta las normas sobre el tema de identificación válida en Colombia, ni mucho menos pueden dar lugar a escenarios de discriminación.

i. De acuerdo con el material probatorio recaudado en sede de revisión, con posterioridad a los hechos objeto de tutela, en noviembre y diciembre de 2022, la Universidad de Nariño realizó una actualización de su reglamentación interna con el fin de aceptar el PPT como un documento de identificación válido para la inscripción al cupo especial para extranjeros que la institución ofrece en sus programas de pregrado. La Sala reconoce que la Universidad de Nariño tomó medidas generales con el fin de solucionar la barrera que existía en su proceso de admisión, empero, la situación de discriminación que se produjo respecto a Adlit Llamaza Ramírez tuvo como origen la desactualización del reglamento de admisiones de la universidad y la renuencia de la institución educativa para evaluar el caso concreto y recomponer el trato inequitativo que se le estaba dando a la accionante.

Pese a que la Sala considera adecuada la reforma al reglamento por parte de la accionada, se reprocha que la Universidad de Nariño en su momento no consideró la situación planteada por la accionante, quien oportunamente indicó a la institución que el Gobierno Nacional, a través del Decreto 216 de 2011 y la Resolución 971 del mismo año, expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, reconocen el PPT como un documento que le permite a la población migrante venezolana acceder a distintos servicios.

Así, está probado que la Universidad de Nariño, pocos días después de haberse resuelto en segunda instancia la tutela, actualizó su reglamentación interna y, en ese sentido, mediante el Acuerdo 059 de 25 de noviembre de 2022 se modificó el proceso de admisión con el cupo especial de aspirante extranjero y, mediante el Acuerdo 004 de 1 de diciembre de 2022, se dispuso el PPT como documento de identificación para la inscripción de personas venezolanas. Sin embargo, no realizó ninguna acción tendiente a remediar la situación que se presentó respecto a Adlit Betania Llamaza Ramírez. Ello muestra que la solución efectuada por la institución accionada no tuvo en cuenta la situación que se había presentado, ya que persistió en su conducta de exclusión frente al caso concreto, puesto que no dispuso ninguna actuación frente a la accionante.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, dado que el trato diferenciado no pretendió lograr una finalidad imperiosa desde una perspectiva constitucional, pues descartó la validez de un documento de identificación que las normas estatales sí consideran como aceptable, no se

supera el primer estadio del test estricto de igualdad, con lo cual, no procede el estudio de los demás elementos que componen dicho test.

1. Así las cosas, la Sala estima que en el presente caso se produjo un trato discriminatorio en razón del origen nacional de la accionante que vulneró sus derechos a la educación y a la igualdad. La actuación de la Universidad de Nariño, al anular la inscripción de Adlit Llamaza Ramírez, extralimitó el marco constitucional previsto para el ejercicio de la autonomía universitaria. Aunque se fundamentó en los requisitos previstos en su reglamentación interna, tuvo como origen que para la época de los hechos la institución no aceptaba el documento de identificación aportado por la accionante, pese a que este le fue otorgado por el Estado colombiano en su condición de extranjera migrante con protección temporal y era reconocido como un documento de identificación válido en el territorio. Además, se evidenció que la institución educativa no adelantó ninguna actuación para remediar la situación concreta presentada, aunque reformó posteriormente su reglamento.

1. De esta manera, en criterio de la Sala, la decisión adoptada por la Universidad de Nariño a través de la cual se negó el acceso de la accionante a la educación obedeció a un criterio catalogado como sospechoso por la Corte Constitucional que, además carece de toda justificación, pues con la misma no se buscó alcanzar un fin constitucionalmente imperioso sino que, por el contrario, la negativa de la institución universitaria en aceptar el PPT, a pesar de la necesidad jurídica de reconocer su validez como documento de identificación, constituyó una vulneración a los derechos fundamentales de la accionante.

1. La actuación de la accionada produjo un trato discriminatorio, puesto que el análisis del material probatorio que obra en el expediente permite concluir que la Universidad de Nariño conocía de antemano la validez del documento aportado por Adlit Llamaza en su inscripción y persistió en su decisión de excluirla del proceso de admisión y, finalmente, configuró un perjuicio en el ejercicio del derecho fundamental a la educación de la accionante, como quiera que se le excluyó con un criterio discriminatorio del proceso de admisiones al programa de pregrado que aspiraba para el segundo semestre de 2022. La accionante no pudo continuar con el proceso de admisión, lo que implicó que tuviese que esperar dos semestres académicos mientras se resolvió la acción de tutela y se surtió la revisión en la Corte, en consecuencia, se generó una demora injustificada en la realización del proyecto de vida de la joven.

1. Con base en el análisis realizado, la Sala concluye que se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Adlit Betania Llamaza Ramírez. Esto, debido al desconocimiento por parte de la entidad accionada de su PPT como documento de identidad en su proceso de inscripción, a pesar de ser un medio válido de identificación de acuerdo con las normas aplicables.

1. Así las cosas, se revocará la sentencia del 17 de noviembre de 2022, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pasto, mediante la cual se confirmó decisión del Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de la misma ciudad. En su lugar, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Adlit Betania Llamaza Ramírez, los cuales fueron vulnerados por la Universidad de Nariño.

1. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la Universidad de Nariño que, de acuerdo con el calendario de la institución, retome el proceso de admisión de la accionante en la etapa en que se encontraba, teniendo en cuenta que manifestó que mantiene su interés en el mismo.

1. Aunado a lo anterior, se impartirán órdenes de pedagogía y divulgación de la presente sentencia al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que realice acciones pedagógicas generales que tiendan a cerrar brechas en el acceso a la educación para la población migrante de origen venezolano y se adopten medidas de difusión asociadas a la inclusión del PPT como un documento de identificación válido de dicha población para acceder a la educación superior.

#### Síntesis de la decisión

1. A la Sala Segunda de Revisión le correspondió resolver la acción de tutela interpuesta por Adlit Betania Llamaza Ramírez en contra de la Universidad de Nariño, al considerar que dicha institución vulneró sus derechos fundamentales a la educación, al debido proceso y a la igualdad, al haber anulado su inscripción a un cupo especial para extranjeros en un programa de pregrado ofrecido por la universidad, con fundamento en que en el proceso suministró la copia de su PPT, documento que no era reconocido como válido según el reglamento de la institución educativa.

1. Al realizar el análisis de procedencia de la acción de tutela la Sala Segunda de Revisión reiteró que este mecanismo constitucional es procedente debido a que los actos académicos de las instituciones de educación superior, como los listados de aspirantes admitidos, inadmitidos o anulados, sólo pueden ser controvertidos por medio de la acción de tutela debido a que en la ley no existe ningún mecanismo ordinario para controvertir judicialmente esta clase de decisiones.

1. Por esta razón, se concluyó que los jueces de instancia erraron en sus providencias, debido a que declararon improcedente la acción de tutela al considerar que no se satisfizo el requisito de subsidiariedad, bajo el argumento de que el asunto debía ser ventilado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. En virtud de lo anterior a la Sala de Revisión le correspondió establecer si la Universidad de Nariño vulneró los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de Adlit Llamozza Ramírez, y excedió el principio de autonomía universitaria al haber anulado la inscripción de una persona migrante con fundamento en que el reglamento interno de la institución no contemplaba el PPT como un documento de identificación válido

1. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Corte reiteró su jurisprudencia en torno al principio de autonomía universitaria, abordó el derecho fundamental a la educación, con una especial consideración a la faceta de accesibilidad a la educación superior, hizo una reiteración jurisprudencial sobre el trato diferencial respecto a la población migrante, haciendo referencia a la normativa que establece el PPT como un documento de identificación válido para los venezolanos en situación migratoria regular en Colombia y los beneficios que otorga a sus titulares; y reiteró su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la igualdad y la prohibición de discriminación.

1. En el análisis del caso concreto, se hizo un examen de los hechos con base en las pruebas recaudadas y se aplicó un test de igualdad de intensidad estricta. Este escrutinio tuvo en cuenta que en la accionante concurren distintos factores de vulnerabilidad, tales como el contexto de su situación como migrante proveniente de Venezuela y la situación económica sensible en que ha estado desde su llegada a Colombia.

1. A partir de dicho escrutinio, la Corte determinó que la Universidad de Nariño incurrió en una violación del derecho a la igualdad en el acceso a la educación, basada en una normativa desactualizada que permitió un trato discriminatorio en razón al origen nacional, que obviamente no puede estar amparada por la autonomía universitaria.

1. Por lo anterior, se concede el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de Adlit Betania Llamozza Ramírez, los cuales fueron vulnerados por la Universidad de Nariño.

## I. DECISIÓN

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

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 17 de noviembre de 2022, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pasto, mediante la cual se confirmó la decisión dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pasto, dentro del proceso de tutela promovido por Adlit Betania Llamaza Ramírez contra la Universidad de Nariño. En su lugar, CONCEDER el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la educación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS el listado de admitidos e inadmitidos al programa de Licenciatura de Español e Inglés para el segundo semestre de 2022, únicamente, respecto a la anulación de la inscripción de Adlit Betania Llamaza Ramírez y, en consecuencia, ORDENAR a la Universidad de Nariño para que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, (i) dé aplicación a las normas vigentes con el fin de que se retome el proceso de admisión de Adlit Betania Llamaza Ramírez en el programa de Licenciatura de Español e Inglés, desde la etapa en que dicho proceso estaba siendo tramitado al momento de la anulación de su inscripción; y (ii) suministre a la accionante la información referente a las fechas en las que se ofertará nuevamente el programa académico al cual aspiró en el año 2022, para que participe en el proceso que inmediatamente corresponda.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, realice acciones generales de pedagogía sobre esta decisión con el fin de cerrar brechas en el acceso a la educación para la población migrante de origen venezolano en estancia regular y se adopten estrategias de difusión asociadas al reconocimiento del Permiso por Protección Temporal (PPT) o el que corresponda, como un documento de identificación válido de dicha población para acceder al sistema de educación superior, con pleno respeto a la autonomía universitaria.

CUARTO. LIBRENSER por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA T-234/23

DERECHO A LA IGUALDAD-No discriminación (Salvamento de voto)

AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y REGLAMENTO ESTUDIANTIL-Disposiciones no pueden afectar el derecho a la educación (Salvamento de voto)

Expediente: T-9.131.525

Con absoluto respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, procedo a presentar las razones que me llevaron a apartarme de la posición adoptada por la mayoría de la Sala Segunda de Revisión en la Sentencia T-234 de 2023.

La Sentencia de la cual me aparto, revisó la acción de tutela interpuesta por una ciudadana venezolana que realizó su inscripción en el proceso de admisión al programa de “Licenciatura de Español e inglés” para el segundo semestre de 2022 en la Universidad de Nariño, buscando obtener un “cupo especial para extranjeros sin nacionalidad colombiana”. Sin embargo, cuando se publicó el listado de admitidos, se encontró con que la institución había anulado su inscripción porque, para ese momento, el Permiso por Protección Temporal (PPT) no era considerado un documento válido en el reglamento de la Universidad. Ante la queja formal presentada por ella al Consejo Directivo, le manifestaron que debió haber aportado la tarjeta o la cédula de extranjería.<sup>56</sup>

La Corte Constitucional seleccionó el asunto y, en sede de revisión, encontró que si bien para ese momento la accionante todavía no se encontraba inscrita en una institución de educación superior, el mencionado reglamento ya había sido modificado y hoy el PPT es un documento válido para realizar el proceso de admisión en la Universidad de Nariño. Adicionalmente, la Dirección del Departamento Jurídico hizo saber que la Universidad cuenta con 177 estudiantes extranjeros en pregrado.<sup>57</sup>

Con ese panorama, la Sala Segunda resolvió dejar sin efectos el listado de admitidos e inadmitidos para el segundo semestre de 2022, ordenando retomar el proceso de admisión

de la accionante y determinó, además, que el Ministerio de Educación debe realizar pedagogía sobre la decisión para “cerrar brechas en el acceso a la educación para la población migrante de origen venezolano”.<sup>58</sup> Todo lo anterior, después de haber realizado un test de igualdad estricto, concluyendo que hubo un “trato diferenciado fundamentado en el país de origen de una persona, que impacta directamente su derecho a la igualdad”.<sup>59</sup>

En efecto, sostuvo que la institución universitaria “(...) materializó un trato discriminatorio (...)” porque “la excluyó del procedimiento de ingreso por su condición de migrante de nacionalidad venezolana en situación regular”.<sup>60</sup> En otras palabras, la decisión de la Sala se fundamentó en que la Universidad utilizó un criterio xenófobo al momento de anular la inscripción de la accionante. Conclusión que no comparto y de la cual me aparto por considerarla incorrecta.

Si bien estimo acertado exigir a la institución universitaria retomar el proceso de admisión de la actora, era innecesario anular todo el registro y además aseverar que la negativa en la inscripción se fundó en un acto de discriminación por motivo de nacionalidad. Esto, por cuanto, del material probatorio aportado se evidencia que se trató de una barrera administrativa. Ciertamente, bastaba con dar una orden hacía el futuro para que la accionante fuera inscrita en el proceso de admisiones del segundo semestre de 2023 y, con respecto a lo segundo, la decisión se debió enfocar en el excesivo formalismo que derivó en una lectura ritualista del reglamento de la universidad, excesos rituales que ya han sido tratados en otras oportunidades, por ejemplo, en las sentencias T-523 de 2023, T-009 de 2021, T-085 de 2021, T-239 de 2019, T-163 de 2018, entre otras.

Así las cosas, son principalmente tres las razones que me llevaron a evidenciar que, de ningún modo, la Universidad incurrió en un trato discriminatorio por motivos de nacionalidad. En efecto: (i) Está claro que el reglamento interno fue modificado y actualmente el PPT es un documento válido para ingresar, es decir, ya no habría trabas administrativas para que los migrantes venezolanos realicen su inscripción cuando su situación migratoria se encuentra regularizada; (ii) desde el inicio se señaló que con la cédula de extranjería habría sido posible continuar el proceso de admisión, lo que demuestra que efectivamente había un problema formal con el PPT, pero nunca con su calidad de ciudadana venezolana; y (iii) se comprobó que la Universidad cuenta con estudiantes de distintas nacionalidades de Latinoamérica como Ecuador, Perú, Cuba, Brasil y México, por lo que resulta contraevidente afirmar que existe algún tipo de animadversión dentro de la institución hacia personas de otras nacionalidades.<sup>61</sup>

Corolario de lo anterior, también me aparto de la orden dada al Ministerio de Educación de realizar una pedagogía para eliminar la discriminación en razón de la nacionalidad cuando en pregrado tienen 177 estudiantes extranjeros matriculados.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

1 Auto de selección del 30 de enero de 2023, Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20DE%20SELECCION%2001%20-%202023%20-%2030%20DE%20ENERO%20DE%202023%20NOTIFICADO%2013%20FEB-23.pdf> Folio 22, numeral décimo cuarto.

2 Expediente digital T-9.131.525. En el documento "T-9131525 Reparto Expediente Mag. Cortes-2".

3 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "01EscritoTutela.pdf".

4 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "11AutoAdmisorio".

5 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "17RespuestaUniversidadNarino.pdf".

6 Ibidem.

7 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "16RespuestaMigracion.pdf".

8 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "25Fallo".

9 Expediente digital T-9.131.525. Archivo "31EscritoImpugnacion.pdf".

11 Se le solicitó de que informara si está interesada en continuar con el proceso de admisión en la institución educativa, si ha intentado o actualmente cursa algún programa de educación superior y si ejerció alguna actuación adicional contra la Universidad de Nariño. Además, se le consultó acerca de su situación migratoria actual, la composición de su grupo familiar, las actividades que desempeña y su situación socioeconómica.

12 Se le requirió para que informara sobre cuántos estudiantes de origen extranjero cursan programas de pregrado en la institución, cuántos de estos son de nacionalidad venezolana y cuáles han sido los criterios y requisitos aplicados para su admisión. Además, se le consultó si ha realizado acciones para actualizar su reglamento de admisiones respecto a la población migrante, si actualmente acepta el PPT como documento de identificación válido para la

inscripción en la universidad, cuáles son los requisitos y documentos que exige para la incorporación de estudiantes extranjeros a sus programas de formación y si la institución ha hecho algún proceso relacionado con el caso concreto después de la inscripción realizada por la accionante.

13 Se le consultó sobre la normativa o lineamientos que haya emitido respecto a la inclusión de la población migrante de origen venezolano en el sistema educativo, si la cartera ministerial ha realizado acciones para posibilitar el acceso de la población migrante de origen venezolano a la educación superior y si existe alguna normativa o directriz por parte del Ministerio que haga obligatoria la aceptación del PPT como un documento de identificación válido para el acceso a la educación superior por parte de la población venezolana. Además, se le solicitó informar si la entidad cuenta con estudios o investigaciones sobre el acceso de estudiantes extranjeros y, en particular, de población migrante de origen venezolano, al sistema de educación superior.

14 Al respecto, señaló la institución que este grupo está compuesto por personas provenientes de Ecuador, Perú, Cuba, Brasil y México.

15 Expuso que mediante el Acuerdo 059 de 25 de noviembre de 2022 se modificó el proceso de admisión con el cupo especial de aspirante extranjero y que mediante el Acuerdo 004 de 1 de diciembre de 2022 se dispuso que “solo los aspirantes de nacionalidad venezolana con permiso PPT, pueden inscribirse por cupos regulares y este documento les sirve como documento de identificación”.

16 Al respecto, ver las sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-012 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González, entre otras.

17 El artículo 86 de la Constitución Política, en su inciso primero, establece: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

18 Decreto 2591 de 1991. “Artículo 1. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela. La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción”. Artículo 5. Procedencia de la Acción de Tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u

omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

19 Según los Acuerdos 194 de 1993 y 080 de 2019, mediante los cuales se expidió y adoptó el Estatuto General de la entidad, la Universidad de Nariño es una institución universitaria de carácter oficial, autónoma, con gobierno, patrimonio y rentas propias y con capacidad para organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y para dictar normas y reglamentos, de conformidad con la ley. Esta institución de educación superior fue creada mediante el Decreto departamental 049 del de 1904 y tiene su domicilio principal en la ciudad de Pasto (Nariño).

20 Sobre el requisito de inmediatez de la acción de tutela, véase, entre otras, en las sentencias T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y SU-184 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.

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

22 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

23 M.P. Diana Fajardo Rivera.

24 Sentencia T-187 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

25 Sobre el particular, ver sentencias T-441 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-612 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

26 T-492 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Sentencias T-152 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-106 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

28 Ibidem.

29 Cfr. sentencias 310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-106 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

30 Las subreglas indicadas se han desarrollado en jurisprudencia constitucional, tanto en control abstracto como en concreto. Véase, entre otras, las sentencias T-123 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-506 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía; C-194 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-547 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-420 de 1995, M.P.

Hernando Herrera Vergara; C-053 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz; T-277 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-089 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.

31 Cfr. Sentencia T-049 de 2023, M.P. Natalia Ángel Cabo, en la cual a su vez se citan las sentencias T-123 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-172 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-506 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía; T-515 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-617 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa; y T-106 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

32 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

33 Véase en la sentencia C-376 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; reiterada en las sentencias T-434 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-087 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo; entre otras.

34 Cfr. Sentencia T-437 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera, en la que se cita la sentencia T-306 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

35 Ibidem.

36 Sentencia T-437 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

37 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

38 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

39 M.P. Alberto Rojas Ríos.

40 Al respecto, en la Sentencia T-441 de 2022, M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Sala Tercera de Revisión resolvió un caso análogo en el cual amparó el derecho fundamental al debido proceso de una persona de nacionalidad venezolana se le excluyó del proceso de ingreso al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), debido a que la institución aplicó una normativa que no resultaba aplicable a la situación del actor y, por ello, no le reconoció su Permiso Especial de Protección (PEP) durante la etapa de inscripción. En dicha sentencia se indicó que “el hecho de que la faceta de accesibilidad al SENA, genera un riesgo en el proceso educativo del accionante, máxime cuando dicha entidad da aplicación a una norma que la misma entidad reconoce que no resultaba aplicable. Se recuerda a la entidad accionada que el acceso a la educación implica eliminar todo tipo de discriminación en el ingreso al sistema educativo, y brindar facilidades desde el punto de vista geográfico y económico para acceder al servicio”.

41 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

42 Cfr. Sentencias T-090 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-441 de 2022, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-145 de 2023, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

43 Ver sentencias T-030 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-909 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

44 M.P. Juan Carlos Cortés González.

45 Sentencias C-221 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, SU-109 de 2022, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera y T-056 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González.

46 Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

47 Sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

48 Ibidem.

49 Sentencia C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En concordancia, la sentencia T-030 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

50 Sentencia T-030 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

51 Ibidem.

53 Ver sentencias C-834 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-123 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

54 Sentencia C-311 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

55 Sentencia C-123 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

56 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2023. Antecedentes.

57 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2023. Actuaciones en sede de revisión.

58 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2023. Resolutivo.

59 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2023. Análisis del caso concreto, párrafo 92 y 105.

60 Ibidem.

61 Ibidem. Actuaciones en Sede de revisión.