Sentencia T-304/22

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Continuidad en el trámite de convalidación de título universitario otorgado en el exterior a migrantes venezolanos

MINIMO VITAL, EDUCACION, ELECCION DE PROFESION U OFICIO Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración ante inaplicación de medidas especiales implementadas, para la protección de la población venezolana migrante

La actuación del Ministerio de Educación (…) configuró una vía de hecho administrativa, en tanto su exigencia de solicitar un documento de identificación diferente al pasaporte venezolano carecía de fundamento objetivo y su decisión de archivar la solicitud de la actora fue producto de una actuación arbitraria que vulneró sus derechos.

Referencia: Expediente T-8.698.180

Acción de tutela interpuesta por Yiset Yatzevy Colina Ollarves en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Educación

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D. C., primero (1) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, y el magistrado (e) Hernán Correa Cardozo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

1. Síntesis del asunto. Yiset Yatzevy Colina Ollarves, ciudadana venezolana domiciliada en Colombia, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio, al debido proceso y «demás derechos conexos»1. Lo anterior debido a la negativa de las accionadas de aceptar el pasaporte venezolano vencido como documento de identificación válido para el trámite de convalidación de su título profesional de enfermera. El juez de primera instancia denegó el amparo solicitado, al considerar que la Resolución 2231 de 2021, dictada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, no permite explícitamente que un pasaporte vencido pueda ser utilizado ante las autoridades colombianas para realizar trámites administrativos. Por su parte, el ad quem declaró la improcedencia de la acción porque no se cumplía con el requisito de subsidiariedad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron origen a la acción de tutela. Yiset Yatzevy Colina Ollarves, ciudadana venezolana, ingresó al país el 18 de febrero de 2018 y actualmente reside en Santa Marta (Magdalena). En 20212, presentó solicitud ante el Ministerio de Educación de Colombia para convalidar el título de licenciada en enfermería que obtuvo en Venezuela; dicha solicitud fue identificada con el número de radicado 2021-EE-3439900.

1. El 7 de octubre de 2021, la señora Colina Ollarves recibió un correo electrónico del Sistema General de Convalidaciones en el que se le requirió subsanar la documentación relacionada con su trámite. Específicamente, se le solicitó que aportara, como documento de identificación, «cédula de ciudadanía para los nacionales, pasaporte vigente o cédula de extranjería para los extranjeros, [o] Permiso Especial de Permanencia (venezolanos)»3. Lo anterior debido a que «su pasaporte venció el 30 de agosto de 2021, por lo cual el documento no cumple con lo requerido»4.

1. Ante el requerimiento, la accionante presentó derecho de petición5 al Sistema General de Convalidaciones del Ministerio de Educación, solicitando que se aceptara como válido el pasaporte venezolano vencido. Argumentó que «la [R]esolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores dicta que el pasaporte de los nacionales venezolanos que se encuentre vencido o que esté próximo a vencer podrá ser utilizado para ingresar, transitar, permanecer y salir del territorio colombiano, durante los diez (10) años siguientes, contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte o de la prórroga que esté estampada»6. En esa medida, consideró que al rechazar su pasaporte como documento de identificación se estaba incumpliendo la señalada resolución.

1. El 11 de noviembre de 2021, la Subdirección de Aseguramiento de Calidad del Ministerio de Educación dio respuesta al derecho de petición y le informó a la demandante que «el procedimiento administrativo de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior se encuentra regulado a través de la Resolución 10687 de 2019, la cual refiere en la SECCIÓN III [el] TRÁMITE DE CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS ACADÉMICOS PROVENIENTES DE VENEZUELA»7. Explicó que, según el parágrafo del artículo 21 de la citada resolución, cuando no se cuente con pasaporte vigente, el solicitante podrá aportar el Permiso Especial de Permanencia8.

Trámite de tutela

1. Presentación de la acción de tutela. El 23 de noviembre de 20219, Yiset Yatzevy Colina Ollarves interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio, al debido proceso y «demás derechos conexos»10. Solicitó que se ordenara al Sistema General de Convalidaciones del Ministerio de Educación aceptar el pasaporte venezolano vencido como documento de identificación válido11.

1. La actora explicó que se encuentra «adelantando el Registro Único de Migrantes Venezolanos, para lograr obtener el Permiso por Protección Temporal y presentarlo como documento de identificación»12; sin embargo, el trámite ha sido demorado por el alto número de solicitudes que se presentan. Argumentó que los migrantes son sujetos de especial protección constitucional13, por lo que existe un deber reforzado de protección a la población migrante que se basa en el principio de solidaridad y que, en su caso, «cobra mayor peso»14, en tanto se trata de una mujer que tiene a cargo a sus tres hijos menores de edad y a su padre mayor de 60 años, quienes se encuentran en situación de migración irregular.

1. La accionante expresó que le está siendo vulnerado el derecho a elegir profesión y oficio debido a los «obstáculos presentados por parte de las entidades competentes respecto [del] documento de identificación, […] aun cuando la Resolución 2231 de 2021 establece que el pasaporte vencido tiene la calidad de documento de identificación»15. Asimismo, señaló que los inconvenientes en la convalidación del título le impiden ejercer su derecho al trabajo como personal en el área de la salud, el cual tiene alta demanda en esta coyuntura, debido a la pandemia causada por la propagación de la Covid-19. De esa manera, no se le permite acceder a una remuneración «digna»16, lo que vulnera su derecho al mínimo vital y el «acceso básico de condiciones dignas de existencia para el desarrollo del individuo, [encontrándose] en una situación inestable y de necesidad»17.

1. Respuesta de las entidades accionadas18. La jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia informó que dicha entidad tiene como función la vigilancia y el control migratorio y de extranjería del Estado y «no cuenta con funciones de validación de títulos universitarios y homologación»19. Informó que Yiset Yatzevy Colina Ollarves se encuentra en condición de migración irregular y resaltó que los derechos de los extranjeros son reconocidos por el artículo 100 de la Constitución, pero que no son absolutos, sino que es responsabilidad del extranjero adelantar los trámites necesarios para regularizar su situación migratoria en el territorio colombiano.

1. La jefe de la Oficina Jurídica explicó que el Permiso por Protección Temporal (PPT) «es un documento que le permite [a los venezolanos] permanecer en el territorio nacional de manera regular, y ejercer, durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país»20. Confirmó que la accionante adelantó el preregistro virtual de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), pero aclaró que aún deben cumplirse las etapas previstas en la Resolución 0971 del 2021, para constatar que cumple con los requisitos. Por último, hizo un llamado al juez para que «a través de las sentencias de tutela no se continúe haciendo incurrir en error y/o confundir a los ciudadanos venezolanos […] no es cierto, que la tutela se convierta en el mecanismo idóneo para que los ciudadanos venezolanos que no cumplen con los mencionados requisitos y/o no agoten el procedimiento previsto para tal fin […] puedan obtener el mencionado PPT»21.

1. Por su parte, el director encargado de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano respondió que «al Ministerio de Relaciones Exteriores no le asiste competencia en lo relacionado con la convalidación de títulos, facultad legal que se encuentra en cabeza del Ministerio de Educación»22. Asimismo, manifestó que no puede pronunciarse sobre documentos expedidos en el exterior, pero informó que el ministerio adoptó un procedimiento transitorio de «canje de notas»23 con el Gobierno Interino de Venezuela para la convalidación de títulos de educación superior expedidos en el vecino país; dicho mecanismo permite tramitar una «certificación consular»24, como trámite alternativo a la apostilla25.

1. Decisión de primera instancia. El 6 de diciembre de 2021, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Santa Marta (Magdalena) denegó el amparo solicitado26. Argumentó que de los artículos 1° al 4° de la Resolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores no se extrae que un pasaporte vencido pueda ser utilizado ante las entidades colombianas para surtir trámites administrativos como, por ejemplo, la convalidación de un diploma extranjero; lo que establece dicha normativa es que el documento vencido se puede usar para «ingresar, transitar, permanecer y salir del territorio

colombiano»27. Asimismo, enfatizó que la acción de tutela «no procede para desplazar los mecanismos o trámites ordinarios de protección de derechos establecidos en el ordenamiento jurídico interno»28.

1. El juez explicó que el trámite de convalidación de títulos universitarios, tanto para colombianos como para extranjeros, requiere un documento de identificación vigente, el cual es un «parámetro privativo instituido por el legislador para llevar a término dicha gestión, que no se puede pretender omitir por medio de una acción de tutela dado su carácter subsidiario»29. En esa medida, el trámite administrativo se aplica sin distinguir la nacionalidad del solicitante, por lo que la realidad migratoria del grupo poblacional al que pertenece la actora no es objeto de análisis en el presente caso. Resaltó que el extranjero tiene obligaciones dentro del territorio nacional, «como lo es cumplir las normas legales y constitucionales, dentro de las que se incluyen acatar las directrices establecidas por las diferentes entidades frente a trámites para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero»30.

1. Impugnación. La accionante impugnó la sentencia de tutela. Reiteró que las barreras en el proceso de convalidación están vulnerando su derecho de escoger profesión y oficio en Colombia, lo cual está relacionado también con sus derechos al trabajo y al mínimo vital. Adicionalmente, explicó que «la imposición de conseguir un documento vigente es una carga imposible de soportar, pues en Venezuela no se están expidiendo estos documentos con normalidad, producto de ello es que Colombia ha emitido pronunciamientos en la materia, permitiendo que sea posible para los nacionales venezolanos identificar[se] con pasaporte vencido»31.

1. Decisión de segunda instancia. El 17 de febrero de 2022, la Sala de Decisión Penal -en tutela- del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Magdalena confirmó la decisión de primera instancia «mediante la cual se denegó por improcedente la acción de tutela instaurada por Yiset Yatzevy Colina Ollarves contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación Nacional»32. El tribunal consideró que la acción de tutela es improcedente porque la validación del título profesional es un trámite administrativo que «no

debe ser tratado por el juez constitucional si no existe un peligro inminente que amerite proteger derechos fundamentales»33. Además, aclaró que ante la respuesta negativa de la entidad, la accionante puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como un mecanismo idóneo.

1. Por lo anterior, el ad quem determinó que la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad y que «en el plenario no obra prueba alguna aportada por el accionante que permita vislumbrar un riesgo inminente de grave perjuicio y la necesidad de las medidas urgentes y protectoras»34. Finalmente, resaltó que «la carga que le corresponde cumplir al extranjero dentro del territorio nacional es respetar las normas legales y constitucionales, dentro de las que se incluyen acatar las directrices establecidas por las diferentes entidades frente al trámite para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, tal como lo invoca la Carta Política en su artículo 100»35.

Actuaciones judiciales en sede de revisión

1. Selección del expediente para revisión. El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco, mediante Auto del 27 de mayo de 2022, que lo repartió a la magistrada sustanciadora36. Dicho auto fue notificado en estado del 13 de junio de 202237.

1. Solicitud de pruebas. Mediante Auto del 11 de julio de 2022, la magistrada sustanciadora requirió (i) al Ministerio de Educación Nacional para que se pronunciara sobre la acción de tutela; (ii) a la señora Colina Ollarves para que presentara copia de la solicitud de convalidación del título universitario; y (iii) a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia para que informara el estado migratorio actual de la accionante, así como el proceso para la obtención del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Permiso de Protección Temporal (PPT) para los nacionales venezolanos. El auto fue notificado el 12 de

julio de 202238.

1. Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia. La jefe de la Oficina Jurídica de Migración Colombia hizo un recuento de las funciones de la entidad y, en relación con el caso particular, informó al despacho lo siguiente:

[L]a ciudadana venezolana YISET YATZEVY COLINA OLLARVES, con documento extranjero de identificación V- *18.058.105*, es titular de un Permiso por Protección Temporal (PPT) 6078086, el cual se encuentra en proceso de impresión y entrega, por lo que su situación migratoria en Colombia es REGULAR. De conformidad con la Resolución 0971 de 2021 "por medio de la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección" en su artículo 14, establece que el Permiso por Protección Temporal (PPT) es un documento de identificación que permite la regularización migratoria y autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales. De igual manera, el Permiso por Protección Temporal (PPT) siendo un documento de identificación, es válido para que sus titulares puedan acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud, así como también permite a los migrantes venezolanos identificarse y acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares.

1. Adicionalmente, Migración Colombia se refirió a las distintas normas que han regulado la situación de los migrantes venezolanos en territorio colombiano, para atender la crisis humanitaria. Explicó que, inicialmente, el Gobierno Nacional expidió la Resolución 5797 de 2017, «[p]or medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia», que tuvo varias reglamentaciones posteriores con el fin de permitir a sus titulares «ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país»39. Sin embargo, posteriormente, se expidió el Decreto 216 del 1° de marzo de 2021, «[p]or 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», el cual, en su artículo 19, dispuso que «a partir de esta fecha no se expedirá ningún Permiso Especial de Permanencia (PEP) nuevo, y todos los Permisos Especiales de Permanencia cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF, que se encuentren vigentes, quedarán prorrogados automáticamente hasta el 28 de

febrero de 2023»40.

1. Asimismo, la jefe de la oficina jurídica manifestó que el Permiso de Protección Temporal (PPT) se trata de «una nueva estrategia temporal de regularización para el extranjero venezolano [en el marco del] Estatuto Temporal de Protección [cuyo objetivo] es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, es decir, que los migrantes venezolanos que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes»41. Dicho permiso fue regulado por medio de la Resolución 0971 de 2021, la cual establece que para la obtención del PPT es necesario implementar primero el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV). En esa medida, la autoridad indicó que «el proceso de expedición del PPT se desarrolla en tres etapas: Registro Virtual de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV, posteriormente continuará con el Registro Biométrico Presencial, y finalmente expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT) […]»42.

1. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional. El jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio informó que no existe un concepto negativo en relación con la solicitud de convalidación presentada por la señora Colina Ollarves, sino que, «la información inicialmente allegada por la convalidante no cumplió con los requisitos exigidos por la norma y que son necesarios para poder obtener un pronunciamiento»43. Explicó que se requirió a la actora para complementar la documentación, pero que dicho requerimiento no fue atendido, por lo que se decretó el desistimiento y archivo de la solicitud el 30 noviembre de 2021. Ante dicha decisión y con posterioridad a la presentación de la tutela, la accionante interpuso recurso de reposición.

1. En el trámite del recurso de reposición, el Ministerio le solicitó a la actora allegar, entre otros44, un documento de identificación de la siguiente manera: «[f]avor allegar prórroga vigente del pasaporte. En caso de sustentarse en la Resolución 2231 del 9 de junio de 2021,

deberá aportar sello de permiso de ingreso y permanencia de migración Colombia, como lo indica los artículos 3 y 4 de la mencionada norma. Por ello, se solicita adjuntar pasaporte completo con prórroga más el citado sello»45. Según comunicó el Ministerio, la accionante completó la documentación en término, por lo que «se expidió la Resolución 10888 de 16 de junio de 2022, mediante la cual se resolvió reponer el auto de archivo de 30 de noviembre de 2021 y se desarchivó el trámite de convalidación identificado con el radicado 2021-EE-343990, continuando con las demás etapas de la actuación administrativa»46.

1. Por último, el jefe de la Oficina Jurídica explicó que el trámite de convalidación de títulos universitarios es un procedimiento establecido actualmente en la Resolución 10687 de 2019 del Ministerio de Educación47. Asimismo, expresó que, según los artículos 2°, 3° y 4° de la Resolución 2231 de 2021, los ciudadanos venezolanos pueden ingresar, transitar y permanecer en territorio colombiano presentando el pasaporte venezolano, aun cuando se encuentre vencido, siempre y cuando tenga el sello de ingreso y permanencia otorgado por Migración Colombia. «En ese orden de ideas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 21 de la Resolución 10687, […] los ciudadanos venezolanos podrán aportar como documento de identificación la cédula de extranjería, pasaporte vigente (o pasaporte vencido siempre y cuando el mismo cuente con sello de ingreso y permanencia refrendado por Migración Colombia) o Permiso Especial de Permanencia – PEP»48. Además, en atención al Decreto 216 de 2021 (Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos), el Ministerio de Educación incorporó el Permiso por Protección Temporal – PPT como documento válido para el trámite de convalidación.

1. Respuesta de la accionante. Mediante correo electrónico del 15 de julio de 2022, Yiset Yatzevy Colina Ollarves informó a la Corte que «[y]a cuent[a] con documento de identificación vigente para que [l]e sea otorgado la convalidación de[l] título profesional»49 y anexó copia del Permiso de Protección Temporal número 6.078.086 expedido en Bogotá el 14 de octubre de 2021 y con vigencia hasta el 30 de mayo de 2031. Asimismo, adjuntó la Resolución 0108888 del 16 de junio de 2022 del Ministerio de Educación, en la cual se resolvió (i) reponer el auto de 30 de noviembre de 2021 y (ii) «DESARCHIVAR y continuar con

el trámite de convalidación del expediente con radicado 2021-EE-343990, desde la etapa de revisión de legalidad y definición de criterio aplicable establecidos en los artículos 10 y 11 de la Resolución 10687 de 2019»50. En la resolución se argumentó que «la recurrente allegó la información solicitada el 2 de mayo de 2022 a través del radicado 2022-ER-236553 […] consistente en el permiso por protección temporal y el certificado de prácticas preprofesionales»51.

1. Finalmente, la accionante informó que sigue a la espera de la respuesta definitiva del Ministerio de Educación sobre la convalidación de su título universitario de enfermera. Además, solicitó a la Corte «la mayor colaboración […] para poder ejercer [la] carrera, la cual es tan necesaria en tiempos de pandemia»52.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela emitidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

1. Delimitación del asunto objeto de revisión, problema jurídico y metodología

1. Delimitación del asunto objeto de revisión. El asunto sub examine versa sobre la posibilidad de aceptar el pasaporte venezolano vencido como documento de identificación válido para el trámite de convalidación del título universitario de enfermera de Yiset Yatzevy Colina Ollarves ante el Ministerio de Educación Nacional.

1. Metodología y problema jurídico. La Sala, primero examinará los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. En caso de que estos se encuentren acreditados, analizará si se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto a la actora le fue expedido el Permiso de Protección Temporal (PPT) y el Ministerio de Educación continuó con el trámite de convalidación del título universitario. De no encontrarse acreditada la ocurrencia dicho fenómeno, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿se vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio y al debido proceso de la accionante al negarle la posibilidad de presentar el pasaporte venezolano vencido como documento de identificación válido para el trámite de convalidación de su título universitario?

1. Examen de los requisitos generales de procedibilidad

1. Legitimación en la causa

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona «tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces […], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales»53. Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial o (iv) mediante agente oficioso.

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa. En efecto, la acción de amparo fue presentada por Yiset Yatzevy Colina Ollarves a nombre propio, quien pretende la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio, al debido proceso y «demás derechos conexos»54,

presuntamente vulnerados por las entidades accionadas. En efecto, fue la señora Colina Ollarves quien solicitó la convalidación de su título universitario de enfermera ante el Sistema de Convalidaciones del Ministerio de Educación, argumentando que debía tenerse como documento de identificación válido su pasaporte venezolano vencido, en atención a la Resolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores; situación que originó la interposición de la acción de tutela de la referencia.

1. Legitimación en la causa por pasiva. Este requisito exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel llamado a resolver las pretensiones, sea este una autoridad pública o un particular55.

1. En el presente caso se acredita la legitimación en la causa por pasiva. Las autoridades accionadas son el Ministerio de Educación y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por un lado, el Ministerio de Educación es el encargado de llevar a cabo el trámite de convalidación de títulos superiores obtenido en el extranjero, según lo dispuesto en la Ley 30 de 199256. Dicha entidad ha solicitado a la actora un documento de identificación «vigente» para tramitar su solicitud de convalidación del título universitario de enfermera, en tanto no acepta como válido el pasaporte venezolano vencido. Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de emitir el permiso de protección temporal que ha solicitado la actora para regularizar su situación migratoria. Además, este último ministerio fue el que expidió la Resolución 2231 de 2021, la cual está siendo presuntamente incumplida porque, según la actora, permite presentar el pasaporte venezolano como documento de identificación válido ante las autoridades colombianas. Debido a lo anterior, la acción de tutela se dirige en contra de las autoridades que, presuntamente, habrían vulnerado los derechos al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio, al debido proceso y «demás derechos conexos» de la actora; y quienes estarían llamadas a resolver las pretensiones de la acción de tutela.

1. Inmediatez

1. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela podrá interponerse «en todo momento y lugar». Por esta razón, no es posible establecer un término de caducidad57. Sin embargo, la acción no puede presentarse en cualquier tiempo58 porque ello «desvirtuaría el propósito mismo de la tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales»59. En tales términos, el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un «término razonable»60 respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales61.

1. Subsidiariedad

1. Los artículos 86 de la Constitución y 6.1 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela es excepcional y complementaria, no alternativa, a los demás medios de defensa judicial62. La tutela sólo procede, excepcionalmente63, (i) cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo, caso en el cual procede como mecanismo de protección definitivo; y (ii) cuando el afectado utiliza la tutela con el propósito de «evitar un perjuicio irremediable», caso en el cual procede como mecanismo transitorio64.

1. En el presente asunto se cumple el requisito de subsidiariedad. La accionante acudió al Ministerio de Educación para adelantar el trámite ordinario de convalidación de su título universitario de enfermera, no obstante, dicha solicitud fue resuelta de forma negativa por el ministerio. Asimismo, el medio de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los actos administrativos que regulan el trámite de convalidación de títulos universitarios o las

condiciones de permanencia en el territorio nacional de los migrantes venezolanos no otorga una protección oportuna ni efectiva a la accionante. Así, se advierte una posible vulneración de los derechos al trabajo y al mínimo vital de la actora, quien se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad al momento de interponer la acción de tutela debido a su condición de migrante irregular y cabeza de familia. Por lo tanto, la Sala constata que se cumple el requisito de subsidiariedad.

1. En definitiva, la Sala concluye que la acción de tutela de la referencia cumple los requisitos de procedibilidad. Por lo tanto, a continuación, la Sala analizará, con fundamento en la información allegada en sede de revisión, si en el presente caso se configura el fenómeno de carencia actual de objeto en relación con la presunta vulneración a los derechos de la accionante. Para tal fin, reiterará la jurisprudencia sobre el fenómeno de carencia actual de objeto y, luego, examinará si se configura en el caso concreto.

1. El concepto de carencia actual de objeto en la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia65

1. Conforme al artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela tiene el propósito de garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos se hallen amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular. En esta medida, la intervención del juez constitucional pretende hacer cesar la situación lesiva y, de este modo, asegurar la protección cierta y efectiva de los derechos fundamentales66. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en caso de que al momento de fallar se advierta que la acción u omisión que dio origen a la pretensión ha cesado, el pronunciamiento del juez de tutela se torna improcedente, pues carece de objeto. Por lo tanto, en estas circunstancias el operador judicial se encuentra ante la imposibilidad de emitir alguna orden dirigida a proteger las garantías fundamentales que en principio se consideraron afectadas67, en la medida en que «la posible orden que imparti[ría] el juez caería en el vacío»68. La jurisprudencia ha agrupado estos casos bajo la

categoría de «carencia actual de objeto»69.

1. Modalidades en las que se presenta la carencia actual de objeto. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las cuales se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, a saber, (i) cuando existe un hecho superado, (ii) cuando se presenta un daño consumado y (iii) cuando acaece una situación sobreviniente70.

1. Hecho superado. Se presenta cuando, durante el trámite de la tutela o su revisión, cesa la vulneración o amenaza al derecho fundamental cuya protección se invoca, como consecuencia de la conducta de la parte accionada71. En este supuesto, el juez de tutela debe verificar, en primer lugar, que, en efecto, se haya satisfecho por completo la pretensión de la acción de tutela72 y, en segundo lugar, que la parte demandada haya actuado o cesado su conducta según las pretensiones del caso73.

1. Daño consumado. Ocurre cuando «la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela»74. En consecuencia, ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela imparta una orden para retrotraer la situación75. En tal caso, el juez debe constatar que el daño sea «irreversible»76, pues no es posible decretar la carencia actual de objeto «respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial»77.

1. Acaecimiento de una situación sobreviniente. Este supuesto fue desarrollado por la jurisprudencia constitucional para incluir las situaciones que no encajan en el daño consumado o en el hecho superado78, pues se trata de circunstancias que no tienen origen en una actuación u omisión de la parte accionada dentro del trámite de tutela79. En la Sentencia SU-522 de 2019, la Corte expuso que el hecho sobreviniente es una categoría amplia y heterogénea que remite a cualquier «otra circunstancia que determine que,

igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío»80. Por su parte, en la Sentencia T-431 de 2019, este Tribunal señaló que, en estos escenarios, el juez constitucional debe analizar los siguientes elementos: (i) que exista una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que dicho cambio implique la pérdida de interés del accionante en que se acceda a sus pretensiones o (iii) que las mismas no se puedan satisfacer81.

1. En síntesis, la carencia actual de objeto es un concepto desarrollado jurisprudencialmente en respuesta a casos en los que, por circunstancias acaecidas durante el trámite de la tutela, esta ha perdido su razón de ser como mecanismo de protección. En tales circunstancias, esta corte ha establecido que no se justifica que el juez de tutela emita órdenes que resultarían inocuas o destinadas a caer al vacío.

1. Procedencia del pronunciamiento de fondo en casos en los que se configura la carencia actual de objeto. La Corte ha determinado que la configuración de la carencia actual de objeto no impide que el juez de tutela se pronuncie sobre la situación fáctica que se presentó con la acción de tutela, con el objetivo de prevenir futuras afectaciones de estos derechos en casos similares82. Particularmente, en la Sentencia SU-522 de 2019, la Corte determinó que «es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia–, pero sí por otras razones que superan el caso concreto»83.

1. En ese sentido, la Sala Plena estableció unas subreglas en relación con el deber del juez constitucional de hacer un pronunciamiento de fondo en los casos en que se ha configurado una carencia actual de objeto, así: (i) en los casos de daño consumado debe haber un pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela, cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela, en aras de determinar si se presentó la vulneración de un derecho y adoptar órdenes dirigidas a que este tipo de situaciones no se repitan en casos futuros84 y (ii) en los casos de hecho superado o situación sobreviniente no es perentorio que el juez

constitucional aborde el fondo del asunto, a no ser que lo estime necesario85. En relación con la segunda subregla, se destacó que «especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental»86.

1. Análisis de la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado en el caso concreto

1. Las pretensiones de la acción de tutela. En el presente caso, tal y como se ha reseñado, la acción de tutela pretendía el amparo de los derechos fundamentales de la actora al mínimo vital, a la educación, a elección de profesión u oficio, al debido proceso y «demás derechos conexos», los cuales estaban siendo presuntamente vulnerados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación. Esto, en razón a que se le impedía adelantar el trámite de convalidación de su título profesional de enfermera al no disponer, según el Sistema General de Convalidaciones, de un documento de identificación válido, pues su pasaporte venezolano figuraba como vencido y no le había sido expedido el Permiso de Protección Temporal (PPT), a pesar de haberlo solicitado.

1. Pruebas allegadas a la Corte Constitucional. A partir del análisis de la información enviada por las partes en el trámite de revisión, la Sala Quinta constata la ocurrencia de dos hechos relevantes. Primero, actualmente Yiset Yatzevy Colina Ollarves es portadora del Permiso de Protección Temporal (PPT) número 607.808.086 expedido en Bogotá el 14 de octubre de 2021 y con vigencia hasta el 30 de mayo de 2031, con lo cual se acredita su situación migratoria regular en los términos de la Resolución 0971 de 2021, «por medio de la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección». Así lo informaron la Unidad Administrativa

Especial de Migración Colombia y la misma accionante, quien adjuntó copia del PPT.

1. Segundo, el Permiso de Protección Temporal de la actora se tuvo como documento de identificación válido para el trámite de convalidación de su título universitario de enfermera. Mediante la Resolución 0108888 del 16 de junio de 2022, el Ministerio de Educación tuvo como presentado el PPT y resolvió «DESARCHIVAR y continuar con el trámite de convalidación»87. Así fue informado a la Corte por el Ministerio de Educación y por la accionante, quien anexó copia de la resolución88.

1. Configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado. De los hechos reseñados, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional constata que, en el presente caso, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, en atención a que en la actualidad (i) la actora cuenta con el Permiso de Protección Temporal, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores; y (ii) el Sistema General de Convalidaciones del Ministerio de Educación acreditó el PPT como documento de identificación válido, por lo que está tramitando la solicitud de convalidación del título universitario de enfermera de la accionante. Estas actuaciones permiten concluir que las entidades llamadas a responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados satisficieron la pretensión de la acción de tutela que tiene por objeto, precisamente, que se adelante el mencionado trámite de convalidación.

1. Al respecto, es importante precisar que la presunta vulneración de derechos que dio origen a la presente acción de tutela estaba fundamentada únicamente en la negativa del Ministerio de Educación de tener como acreditado el requisito de documento de identificación. La efectiva convalidación del título de enfermera de la actora deberá ser el resultado de un proceso administrativo, según lo regulado en la Resolución 10687 de 2019 del Ministerio de Educación, «por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior […]», y las demás normas pertinentes.

1. Necesidad de un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Ahora bien, aunque es claro que ha cesado la situación que vulneraba los derechos fundamentales de la actora, la Sala Quinta de Revisión considera necesario pronunciarse para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y advertir la inconveniencia de su repetición. Lo anterior, porque si bien el trámite de convalidación del título universitario de la actora se está llevando a cabo, esto se debió a que logró presentar el Permiso de Protección Temporal y no a que el Ministerio de Educación Nacional considerara aceptar el pasaporte venezolano vencido como un documento de identificación válido en el marco del trámite administrativo, en atención a la finalidad de las normas que ha expedido el Estado colombiano para la protección de los migrantes venezolanos.

1. El Estado colombiano ha adoptado medidas especiales para la protección de la población venezolana migrante. La situación política y social que vive Venezuela ha generado que muchos ciudadanos venezolanos migren de forma masiva al territorio colombiano con la finalidad de asentarse. Ante dicha situación, el Estado ha reforzado sus medidas administrativas y legales con la finalidad de impulsar una política pública destinada a la atención de esa población migrante, para dar respuesta a la crisis humanitaria89.

1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución, los extranjeros tendrán los mismos derechos civiles que los colombianos, aunque la ley podrá, respecto de algunos de ellos, subordinar su ejercicio a condiciones especiales o negarlo, solo por razones de orden público90. Además, «el Estado colombiano es soberano en la dirección de las relaciones internacionales, motivo por el cual tiene la atribución de regular la entrada y salida al país de los extranjeros y de determinar las actividades que estos están habilitados para ejercer, los cuales, como consecuencia de su ingreso al territorio nacional asumen el deber de cumplir con la Constitución y la ley, destacando, en particular, la obligación de regularizar su situación migratoria, pues de ella depende en gran parte la posibilidad de acceder al disfrute pleno de los derechos y de la oferta de servicios que brinda el Estado»91, siempre que no se menoscabe el principio de

igualdad92.

1. Asimismo, la Corte Constitucional también se ha referido a la importancia de que el Estado desarrolle una política pública que tenga en cuenta la situación de migración irregular y las dificultades que enfrentan los venezolanos para formalizar su situación. Lo anterior, con sujeción a criterios de legalidad, seguridad, certeza, razonabilidad, proporcionalidad, proscripción de la arbitrariedad y el respeto de la discrecionalidad que brinda el artículo 189 de la Constitución al Presidente de la República93.

1. En ese contexto, el Estado colombiano ha expedido diversas normas que han llevado a la flexibilización de las regulaciones migratorias y a la creación de medidas de protección temporal para la población venezolana. Entre estas, destaca el Decreto 216 de 2021, «por medio de la cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal […]», el cual reconoce, entre otras importantes disposiciones94, la obligación del Estado de contrarrestar la ilegalidad del empleo de los trabajadores migratorios en situación irregular, así como adoptar medidas apropiadas para que la situación irregular no persista95.

1. Luego, en armonía con el Decreto 216 de 2021, y en consideración a que dentro de la población de nacionales venezolanos que han migrado a Colombia existe un importante grupo de ellos que no cuentan con pasaporte vigente96, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 2231 de 2021, «por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido […]». Particularmente, dicha resolución dispone que «el pasaporte venezolano que se encuentre vencido y que tenga el sello de ingreso y permanencia otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia servirá como documento de identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional» (artículo 3°), por un término de 10 años contados desde la fecha de vencimiento del pasaporte o su prórroga (artículo 2°)97.

1. A partir de las normas referenciadas, es claro que los nacionales venezolanos pueden identificarse en el territorio colombiano con el pasaporte venezolano vencido que tenga el sello de ingreso y permanencia de la autoridad migratoria. Por lo tanto, dicho pasaporte es un documento de identificación válido para identificarse ante las autoridades colombianas, acceder a los servicios estatales y adelantar los correspondientes trámites administrativos. Una interpretación contraria de estas normas desconoce su finalidad de atención a la población venezolana migrante a través de medidas de protección temporal para atender la crisis humanitaria.

1. En el caso sub examine se constató la vulneración del derecho al debido proceso administrativo. A pesar de la vigencia de la Resolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el presente asunto a la actora no se le tuvo como válido su pasaporte vencido en el trámite que inició para la convalidación de su título universitario de enfermera, ni se le explicó el alcance de la mencionada resolución frente al trámite de convalidación. Por lo tanto, la actuación del Ministerio de Educación configuró una vía de hecho administrativa como pasará a explicarse.

1. En el expediente de tutela, se evidencia que el Sistema de Convalidaciones del Ministerio de Educación informó a Yiset Yatzevy Colina Ollarves que «en la validación de los documentos para gestionar el trámite de convalidaciones se requiere que aporte los siguientes documentos adicionales: […] 1. cédula de ciudadanía para los nacionales, pasaporte vigente o cédula de extranjería para los extranjeros, [o] Permiso Especial de Permanencia (venezolanos)»98. Asimismo, ante el derecho de petición presentado por la actora, el 11 de noviembre de 2021, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación le indicó que para el trámite de su solicitud debía presentar los documentos señalados en el artículo 21 de la Resolución 10687 de 2019 que regula el procedimiento administrativo de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, esto es, cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte vigente o, cuando no cuente con ninguno de estos, el Permiso Especial de Permanencia. Explicó que «[el] Ministerio necesita contar con toda la información señalada en la norma en referencia, pues

sin ella o con el solo nombre del programa académico o de la institución, resulta imposible emitir un concepto sobre la viabilidad de convalidar un determinado título»99.

1. Ante la negativa de la entidad, el 23 de noviembre de 2021 la señora Colina Ollarves interpuso la acción de tutela. Por su parte, el 30 de noviembre de 2021 el Ministerio de Educación decretó el desistimiento y archivo del trámite de convalidación. Luego, y según lo indicó el mismo ministerio en sede de revisión, «posterior a la contestación de la tutela; la accionante interpuso recurso de reposición contra el auto de archivo de 30 de noviembre de 2021, [y] dentro del trámite del recurso de reposición se expidió auto de pruebas 2022-EE-091910 de 30 de abril de 2022, solicitándole a la accionante allegar: •Documento de Identificación [de la siguiente manera]: Favor allegar prórroga vigente del pasaporte. En caso de sustentarse en la Resolución 2231 del 9 de junio de 2021, deberá aportar sello de permiso de ingreso y permanencia de migración Colombia, como lo indica los artículos 3 y 4 de la mencionada norma […]»100. En el término del traslado, la accionante allegó el Permiso de Protección Temporal, con lo que se continuó el trámite de convalidación.

1. Del recuento anterior se advierte que el Ministerio de Educación exigió a la actora aportar la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería, el pasaporte vigente o el Permiso Especial de Permanencia, como únicos documentos de identificación válidos para el trámite de convalidación. El Ministerio no explicó a la actora que tenía la posibilidad de adelantar el trámite con el pasaporte venezolano vencido que tuviera el sello de ingreso de la autoridad migratoria. Por el contrario, el 30 de noviembre de 2021 consideró desistido el trámite y declaró el archivo de la solicitud, a través de una actuación administrativa que tiene presunción de legalidad. Todo lo anterior en desconocimiento de la Resolución 2231 de 2021 y la finalidad de las medidas de protección temporal y flexibilización migratoria que ha expedido el Estado colombiano para la atención de la crisis humanitaria.

1. Solamente fue con posterioridad al fallo de tutela de segunda instancia que el Ministerio de Educación emitió el auto de pruebas de 30 de abril de 2022, en el cual le indicó a la actora

que era posible tramitar su solicitud de convalidación al tener como documento de identificación su pasaporte venezolano vencido en los términos de la Resolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Momento para el cual la señora Colina Ollarves ya contaba con el Permiso de Protección Temporal.

1. Por lo tanto, se evidencia que la actuación del Ministerio de Educación en el presente caso configuró una vía de hecho administrativa, en tanto su exigencia de solicitar un documento de identificación diferente al pasaporte venezolano carecía de fundamento objetivo y su decisión de archivar la solicitud de la actora fue producto de una actuación arbitraria que vulneró sus derechos. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que «la garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. […] en los casos en los que la actuación de las autoridades respectivas carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de las personas, nos encontramos frente a lo que se ha denominado como vía de hecho, y para superarla es procedente excepcionalmente la acción de tutela»101.

1. Por todo lo anterior, la Sala Quinta de Revisión le recuerda al Ministerio de Educación que debe tener en cuenta que el Estado ha dispuesto normas específicas para la protección especial de la población venezolana en territorio colombiano, las cuales les permiten identificarse y acceder a los servicios estatales con el pasaporte venezolano vencido que tenga el sello de ingreso de la autoridad migratoria. Esta regulación debe ser atendida y debidamente informada en los trámites administrativos que adelante dicha entidad en relación con ciudadanos venezolanos para garantizar el derecho al debido proceso.

1. Conclusión y órdenes por emitir. Con fundamento en las anteriores consideraciones, se concluye que en el presente caso se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado. Por lo tanto, la Sala Quinta de Revisión revocará la decisión de tutela de segunda instancia emitida por la Sala de Decisión Penal -en tutela- del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Magdalena y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones establecidas en esta providencia. Adicionalmente, instará al Ministerio de Educación para que aplique la Resolución 2231 de 2021 en los trámites administrativos de convalidación de títulos universitarios que adelanten los ciudadanos venezolanos.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 17 de febrero de 2022 de la Sala de Decisión Penal -en tutela- del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Magdalena. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, en la acción de tutela interpuesta por Yiset Yatzevy Colina Ollarves en contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación.

SEGUNDO.- INSTAR al Ministerio de Educación para que atienda la Resolución 2231 de 2021 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de los trámites administrativos que adelante en relación con ciudadanos venezolanos para garantizar el derecho al debido proceso. Especialmente, en el trámite de convalidación de títulos universitarios obtenidos en el extranjero.

TERCERO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Escrito de tutela, folio 1. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

2 En el expediente no obra constancia en la que se pueda comprobar la fecha exacta de presentación de la solicitud de convalidación del título universitario.

3 Escrito de tutela, folio 11. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

4 Ibidem.

5 La copia del derecho de petición que obra en el expediente no tiene fecha de presentación, ni constancia de recibido. Escrito de tutela, folio 16. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

6 Escrito de tutela, folio 18. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

7 Escrito de tutela, folio 14. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

8 Además, informó a la peticionaria que «para determinar si un título es convalidable o no, [el] Ministerio necesita contar con toda la información señalada en la norma en referencia, pues sin ella o con el solo nombre del programa académico o de la institución, resulta imposible emitir un concepto sobre la viabilidad de convalidar un determinado título». Por lo anterior, le requirieron «aportar los documentos e información señalada en la referida Resolución 10687 de 2019».

9 Fecha del acta de reparto en primera instancia, con número de radicado: 47001310700120210017000. Archivo electrónico: 02ActaReparto.pdf

10 Escrito de tutela, folio 1. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

11 Adicionalmente, solicitó que «[e]n caso de no permitir lido el documento de identificación con el pasaporte venezolano vencido a pesar de la normativa vigente, se informe los motivos de esto».

12 Escrito de tutela, folio 2. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

14 Escrito de tutela, folio 4. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 Escrito de tutela, folio 18. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

18 También dieron respuesta a la acción de tutela la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República, porque fueron vinculadas al proceso por el juez de tutela de primera instancia. Ambas entidades solicitaron su desvinculación en el trámite de tutela.

19 Archivo electrónico: Contestacion.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 «Con la legalización electrónica de la Certificación Consular, podrá iniciar el trámite de convalidación en línea de títulos de educación superior ante el Ministerio de Educación Nacional».

26 En el trámite, el juez de tutela de primera instancia había ordenado la vinculación al proceso de Migración Colombia, la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la

República. En el fallo del 6 de diciembre de 2021, ordenó su desvinculación.

27 Sentencia de tutela de primera instancia. Archivo electrónico: Sentencia.

28 Ibidem.

29 Ibidem.

30 Ibidem.

31 Archivo electrónico: Solicitud Impugnacion.

32 Sentencia de tutela de segunda instancia. Archivo electrónico: Sentencia Segunda Instancia.

Debe aclararse que, no obstante, lo afirmado por el tribunal, en el resuelve del fallo de tutela de primera instancia, el juez determinó: «PRIMERO: DENEGAR el amparo de tutela invocado por la acción de tutela impetrada por YISET YATZEVY COLINA OLLARVES contra el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, por lo expuesto en precedencia».

33 Ibidem.

35 Ibidem.

36 Archivo electrónico: Anexo secretaria Corte AUTO SALA DE SELECCION 27 DE MAYO DE 2022 NOTIFICADO 13 DE JUNIO DE 2022.pdf

37 Archivo electrónico: Anexo secretaria Corte CONSTANCIA AUTO 27 MAY-22.pdf

38 Archivo electrónico: Anexo secretaria Corte 1. T-8698180 – INFORME – Auto 11-julio-2022.pdf

39 Artículo 3° de la Resolución 5797 de 2017.

40 Archivo electrónico: correo electrónico del 18 de julio de 2022 de la Oficina Jurídica de la Unidad administrativa Especial de Migración Colombia.

41 Ibidem.

42 Ibidem. «Además, se debe tener en cuenta que la entidad debe agotar el procedimiento descrito en los artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la resolución 0971 de fecha 28 de abril de 2021. Es decir, se trata de un proceso reglado en el cual se han estipulado unos plazos para la ejecución de las respectivas fases».

43 Archivo electrónico: contestación del Ministerio de Educación Nacional. Radicado núm. 2022-EE-166948022-07-27 03:06:54 p.m.

44 El requerimiento se hizo a través del auto de pruebas 2022-EE-091910 de 30 de abril de 2022, mediante el que también se le solicitó a la accionante allegar «[c]ertificado de prácticas preprofesionales expedido por la universidad, en el cual se evidencie la descripción de las prácticas desarrolladas, el lugar donde fueron realizados y las horas prácticas realizadas. Favor garantizar que el documento sea legible».

45 Ibidem.

46 Ibidem.

47 «Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017».

48 Ibidem.

49 Correo electrónico de la accionante del 15 de julio de 2022.

50 Archivo electrónico: Resolución 0108888 del 16 de junio de 2022 del Ministerio de Educación Nacional. Allegado mediante correo electrónico de la accionante del 15 de julio de 2022.

51 Ibidem.

52 Ibidem.

53 Corte Constitucional. Sentencia T-008 de 2016.

54 Escrito de tutela, folio 1. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

55 Corte Constitucional. Sentencia T-593 de 2017.

56 «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior».

57 Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992.

58 Corte Constitucional. Sentencia T-580 de 2017.

59 Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 2017.

60 Corte Constitucional. Sentencia SU-961 de 1999.

61 Corte Constitucional. Sentencia T-273 de 2015.

62 Corte Constitucional. Sentencias C-132 de 2018 y T-361 de 2017. Ver también, Sentencia T-204 de 2004.

63 Corte Constitucional. Sentencia T-071 de 2021.

64 Corte Constitucional. Sentencia T-477 de 2020: «la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la acción de tutela es improcedente, si no existe una negativa u omisión que vulnere un derecho fundamental. Lo anterior, por cuanto (i) los accionantes tienen el deber de requerir a las entidades responsables y activar los trámites administrativos ordinarios para satisfacer sus solicitudes, antes de acudir a la tutela, y (ii) el juez constitucional no puede dar órdenes con base en supuestas desatenciones o negligencias de las entidades accionadas. Por lo tanto, cuando se acude directamente a la acción de tutela sin que previamente se haya intentado solucionar la controversia ante la entidad o autoridad competente, se desnaturaliza la solicitud de amparo, pues esta se utiliza, de un lado, como una instancia principal y prevalente de solución de conflictos y, del otro, como una herramienta judicial para plantear supuestas violaciones o amenazas de derechos fundamentales que ni siquiera están sumariamente probadas».

65 Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-453 de 2020 y T-169 de 2022.

66 Constitución Política, art. 86.

67 Al respecto ver sentencia SU-677 de 2017.

68 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

69 Ibidem.

70 Cfr. Sentencias SU-522 de 2019, T-038 de 2019, T-205A de 2018, T-261 de 2017, T-481 de 2016, T-321 de 2016 y T-200 de 2013, entre otras.

71 Al respecto, se pueden ver, entre otras, las sentencias T-238 de 2017, T-047 de 2016 y SU-540 de 2007. En esta última, la Corte explicó que «el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela». Cfr. Sentencia SU-522 de 2019

72 Sentencia SU-225 de 2013.

73 Sentencia SU-124 de 2018. El hecho superado puede derivarse del cumplimiento de una decisión judicial dictada en el mismo trámite de tutela o en otro proceso que impacte la solicitud original

74 Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

75 Cfr. Sentencia SU-522 de 2019.

76 Ibidem.

77 Ibidem.

78 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

79 Es un concepto jurisprudencial desarrollado por primera vez en la Sentencia T-585 de 2010, que no fue regulado en el Decreto 2591 de 1991.

80 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 2013, reiterada en la Sentencia SU-522 de

2019. «A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis».

81 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-431 de 2019.

82 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-677 de 2017. Reiterada en la Sentencia SU-522 de 2019.

84 Ibidem. «Además, [en los casos de daño consumado] el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales tales como: a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan».

85 Ibidem.

86 Ibidem.

87 Archivo electrónico: Estado actual convalidación Yiset Colina (1).pdf

88 Ibidem.

89 Corte Constitucional. Sentencia T-266 de 2021.

90 Corte Constitucional. Sentencia T-404 de 2021.

91 Corte Constitucional. Sentencia T-404 de 2021.

92 Las diferencias de trato o exigencias entre los nacionales y los extranjeros pueden existir siempre que la distinción se justifique de manera objetiva, razonable y no dé lugar a un trato

discriminatorio o a una manifiesta desproporcionalidad (Sentencia T-404 de 2021).

93 Ibidem.

94 El Estatuto también se refiere a medidas para el acceso de los ciudadanos venezolanos a los servicios de salud y educación, entre otros.

95 Esto de acuerdo con las consideraciones del Decreto 216 de 2021 y en el marco de los artículos 68 y 69 de la Ley 146 de 1994, «Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares».

96 Considerandos de la Resolución 2231 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores, «por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, y se deroga la Resolución 872 de 2019».

97 El artículo 2° de la Resolución 2231 de 2021 establece que el término de autorización del pasaporte venezolano vencido como documento de identificación aplica «durante los diez (10) años siguientes, contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte o de la prórroga que esté estampada».

98 Escrito de tutela, folio 11. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

99 Escrito de tutela, folios 14 y 15. Archivo electrónico: 01DEMANDA.

100 Archivo electrónico: contestación del Ministerio de Educación Nacional. Radicado núm. 2022-EE-166948022-07-27 03:06:54 p.m.

101 Corte Constitucional. Sentencia T-559 de 2015.