



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00120 00

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA:**

**EXPEDIENTE:** 11001 33 35 010 2020 00120 00

**ACCIONANTE:** SANDRA LORENA FLOREZ GUZMAN

**ACCIONADA:** ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESAP

**VINCULADAS:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

**CLASE:** ACCIÓN DE TUTELA

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA ACCIÓN**

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, **SANDRA LORENA FLOREZ GUZMAN** con cédula de ciudadanía 42.113.119 de Pereira, solicita la protección de los derechos a la información, a la educación, al buen nombre y al trabajo que estima han sido vulnerados por la **ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESAP**

**1.1 PRETENSIONES**

La presente acción constitucional tiene por objeto que, en protección de los aludidos derechos constitucionales fundamentales, se le exima de pagar la expedición del histórico escolar, materias o de disciplinas estudiadas dentro de la especialización en Gestión Pública, con firma válida para el apostillado, y que se le envíe al correo electrónico registrado en el escrito de tutela.

**FUNDAMENTOS DE HECHO**

Señala que la ESAP, sede Bogotá, le otorgó el título de Especialista en Gestión Pública lo obtuvo en diciembre de 2006. En la celebración de graduación le entregaron el diploma y el acta de grado, más no el histórico escolar. En su momento, no reclamó el histórico escolar porque en Colombia no lo exigen para acreditar la educación. Sin embargo, en junio de 2012, salió del país con su familia a través de un programa de protección de la ONU por razón del riesgo que le generó su actividad profesional como auditora/consultora de la Contraloría General de la República. Inicialmente, vivió en Argentina entre junio de 2012 y febrero de 2014. Allí, la demora en la homologación de su título profesional en Medicina, obtenida a finales de 2013, provocó que no considerara la posibilidad de homologar estudios de post grado Argentina. En el 2014 se trasladó a vivir a Brasil y allí también válido el título de médica. En este país quiso validar la el título de Especialista en Gestión Pública, y por ello, le solicitó a la ESAP que le enviara los programas de las disciplinas (materias) cursadas o el histórico escolar. La ESAP supeditó el envío de estos documentos al pago de una determinada tasa, y en la última respuesta anexó la normativa que respalda la exigencia del pago.

Explicó que la urgencia de obtener el aludido documento reside en que se inscribió al Doctorado en Relaciones Internacionales en la UNESP de Brasil, que otorga beca por concurso. Sin



embargo, le exigen acreditar formación en áreas de Gobierno y Política Pública, debido a que su educación en Medicina no se encuentra directamente relacionada con el citado doctorado.

Argumentó que no paga los derechos exigidos por la ESAP debido a que se encuentra en una "situación crítica", porque la pandemia en Brasil no le permite conseguir trabajo y el costo de vida es alto. De ella dice que dependen su hijo que adelanta estudios universitarios, su madre y una tía que son adultos mayores, con quienes convive. La inmobiliaria no le concede descuentos por el alquiler de la casa, pese al estado de calamidad pública que vive el país. Considera que en breve quedara sin recursos en un país extranjero que atraviesa por una crisis sanitaria, política y económica sin precedentes, expuestos al riesgo de un desalojo, sin poder costear cualquier otro gasto emergente sumado a los costos de una transferencia internacional. Tampoco dispone de recursos en Colombia, y no tiene nadie que pueda colaborarle, económica u operativamente, con el aludido trámite. Agrega que la falta de recursos no puede convertirse en un obstáculo para obtener los certificados de disciplinas cursadas y del histórico escolar, pues afectaría el derecho fundamental a la información y constituiría una conducta discriminatoria, máxime que es la que le permitirá el ingreso al programa de doctorado.

### 1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Señala que acude a la acción de tutela para que de manera urgente e impostergable se le garantice el derecho a la información, porque a pesar de haber recurrido en innumerables ocasiones al derecho de petición, no ha tenido acceso a la información. Estima que procede la presente acción porque no tiene otro mecanismo capaz de garantizar el aludido derecho, de acuerdo a la jurisprudencia acerca del principio de subsidiariedad. En punto de la procedibilidad de la acción citó las sentencias T-043 de 2018, T-225 de 1993, T-789 de 2003, SU-335 de 2014. Señala que aportó las pruebas con el fin de demostrar que no existe algún otro medio más eficaz para la protección de los derechos a la información personal, a la educación, al buen nombre y al trabajo.

Afirmó que se le ocasionaría un daño inminente en caso de no resolverse satisfactoriamente la presente acción. La no disponibilidad de la información solicitada de manera inmediata imposibilita, o al menos la coloca en desventaja, para ingresar a un doctorado. Además, su condición de extranjera le exige presentar los documentos suficientes para dar a conocer con precisión la formación académica adquirida previamente. La pérdida de la oportunidad de adquirir mayor cualificación, afectaría sus oportunidades de trabajo, máxime en su condición de Asilada Política.

Agregó que el derecho a la información ha sido establecido como un derecho fundamental en diversos tratados internacionales vigentes. Explícitamente citó los artículos: 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, inc. 2°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13, inciso 1o del Pacto de San José de Costa Rica y la declaración de la UNESCO, entre otros. En el contexto nacional, el derecho se encuentra en el artículo 20 de la Constitución Política y la Ley 1712 de 2014. Trajo colación la declaración de la ONU, en la cual se definió el derecho fundamental a la información como "el derecho a recoger, transmitir y publicar noticias sin trabas en todos los lugares" Considera que este derecho, en el quehacer público, obliga a



*proveer información veraz, clara, suficiente, y además, desplegar todos los mecanismos necesarios para ilustrar suficientemente al receptor; y para suprimir las indeseables asimetrías que puedan llegar a configurar condiciones de exclusión.*

## **2. TRÁMITE**

*La tutela se admitió y ordenó notificar a la Escuela de Administración Pública. Se vinculó a los Ministerios de Educación Nacional y de Relaciones Exteriores, porque la vulneración del derecho reside en los reglamentos en materia educativa y el status de refugiada o asilada política en Brasil. Así se estima configurado en debida forma el contradictorio.*

## **3. CONTESTACIÓN**

### **3.1. ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESAP**

*El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Camilo Tapias Perdigón, nombrado mediante Resolución 1664 del 10 de junio de 2019 y posesionado en Acta 025 del 11 de junio de 2019, expresó que contesta la demanda con base en las facultades otorgadas a través de la Resolución 1638 del 25 de julio de 2012.*

*En respuesta a los hechos de la tutela, expresó que el título de posgrado en Especialización en Gestión Pública se le otorgó a Sandra Lorena Guzmán Flórez mediante acta de grado del 15 de diciembre de 2006. En la ceremonia de graduación, se le entregó diploma y acta de grado, más no el certificado de notas porque constituye una obligación de la ESAP en la medida que la expedición de este documento genera derechos pecuniarios, por disposición del artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y el Acuerdo 0006 del 16 de agosto de 2016 de la ESAP. Precisó que tampoco le ha expedido los certificados de notas y de contenido programático porque Sandra Lorena Guzmán Flórez no ha realizado el pago de los derechos pecuniarios, como se expuso en respuesta electrónica del 13 de agosto de 2019, radicado E-2019 00990. Agregó que ella no acreditó ante la ESAP, ni en la presente acción de tutela, su estado de vulnerabilidad económica para sufragar los derechos pecuniarios, tampoco su condición de aspirante a una beca. Informó que el certificado de notas tiene un costo de \$11600 por semestre requerido, mientras que el certificado contenido programático de \$3300 por asignatura, que adjunta en una tabla. El costo de los documentos solicitados los estimó accesibles para un ciudadano con la cualificación profesional que ostenta la accionante, pues manifestó poseer título de pregrado y postgrado, y resulta contrario a las reglas experiencias argumentar un estado de necesidad. El pago lo tiene que realizar todo estudiante y egresado graduado o no graduado.*

*Considera que la tutela obedece a que ella no tiene cuenta bancaria activa, ni a quien delegar en Colombia, además se presentó como docente y asesora de mejoramiento curricular de la ESAP, según lo manifestado ante la entidad mediante petición electrónica del 29 de julio de 2019. Estos argumentos le parecen extraños a la entidad, porque la actora ejerció la presente acción a través de los recursos tecnológicos que bien podía utilizar para realizar el trámite de certificados. Por lo anterior, considera que la ESAP actúa conforme a la normatividad vigente y la reglamentación interna - Acuerdos 006 de 16 de agosto 2016 y al 002 del 23 de febrero de 2017.*



*Adujo que la improcedencia de la acción por incumplimiento del requisito de inmediatez y falta de acreditación de un daño irreparable. La tardanza en interponer la acción deber estar justificada o razonable de acuerdo a los siguientes criterios: i) Que existan razones válidas para la inactividad, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable; ii) La permanencia en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales; iii) La situación de debilidad manifiesta del actor, que hace desproporcionada la carga de razonabilidad del plazo para intentar la acción. En el presente caso, observa que ha transcurrido más de un año desde la actuación de expedición de certificados que generan derechos pecuniarios (petición de 19 de julio de 2019 y respuesta de 13 de agosto de 2019), dada la supuesta premura que expone la accionante. La accionante no alegó fuerza mayor, caso fortuito, incapacidad o imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable, como tampoco acreditó su debilidad manifiesta.*

### **3.2. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

*El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Luis Gustavo Fierro Maya, expresa que contesta la demanda en calidad de representante judicial de la entidad conforme a la Resolución 014710 del 21 de agosto de 2018, y en ejercicio de la delegación efectuada a través de la Resolución 015068 del 28 de agosto de 2018 de acuerdo el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011.*

*Señaló que la actora no ha elevado alguna solicitud al Ministerio de Educación Nacional, y los hechos que suscitan la presente acción de tutela competen exclusivamente a la institución de educación superior, en virtud al principio de autonomía universitaria. Adicionalmente, previsto en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y desarrollado por la Ley 30 de 1992. En tal virtud, las instituciones de educación superior están facultadas para adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. El artículo 109 de la citada Ley 30, señala que el reglamento estudiantil regula los derechos y deberes, y en general, determina las condiciones y requisitos que deben cumplirse al desarrollar un programa académico y hacen parte del contrato de matrícula que se suscribe entre el estudiante y la institución y sus condiciones deben ser respetadas y atendidas por ambas partes. Esta autonomía es de amplio alcance porque abarca no sólo los temas académicos e ideológicos, sino que igualmente incluye la política administrativa y de manejo de recursos.*

*Reconoce que la autonomía universitaria tiene límites fijados en las normas que regulan la inspección y vigilancia de la educación (Art. 67 CP), y la prestación efectiva de los servicios públicos (Art. 150-23 CP). Sin embargo, precisa que la función de inspección y vigilancia, prevista en los artículos 67 y 189 (Nums. 21, 22 y 26) de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 1740 de 2014 y los Decretos 698 de 1993, 5012 de 2009 y 1075 de 2015, tiene como propósito velar por la calidad de este servicio público, y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente. Así quiso decir que la actividad de vigilancia y control se desarrolla conforme a las normas legales y sin vulnerar la autonomía universitaria. El Ministerio sólo interviene para corregir situaciones que afecten la prestación efectiva del servicio educativo, y por ello, se considera ajena a la discusión fáctica presentada en la acción y solicita la desvinculación.*



### **3.3. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.**

La Directora de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Fulvia Elvira Benavides Cotes, señala que obra en nombre y representación de la entidad presenta la contestación de la demanda.

Comenzó por señalar que el artículo 1º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, enmendada por el Protocolo de 1967, define al refugiado como la persona que por temores no se acoge a la protección de su país y prefiere salir a otra nación y no quiera regresar a él; mientras que para la Declaración de Cartagena son las personas que han huido de sus países por razones de seguridad. Tanto Colombia como Brasil incorporaron dichos instrumentos al ordenamiento jurídico interno, y en tal virtud, el Estado que concede la condición de refugiado se compromete a velar por sus derechos en los términos de su legislación nacional y el derecho internacional que rige la materia, a través de las entidades competentes en su país, para el caso brasileño con ACNUR, CONARE y Caritas. Si bien, a las oficinas consulares les corresponde proteger en el Estado receptor los intereses de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, lo hace dentro de los límites permitidos por el derecho internacional, según la Convención de Viena de 1963 Sobre Relaciones Consulares, ratificada mediante la Ley 17 de 1971, al igual que el artículo 25 (Num. 2º) el Decreto 869 de 2016 según el cual a los Consulados le corresponde "brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales". Siendo así, afirma que ninguna Oficina Consular y en especial el Consulado de Colombia en Sao Paulo – República Federativa de Brasil, tiene competencia para la realización de cualquier actividad de protección de las personas que han sido reconocidas por el estado brasileño en calidad de refugiado, máxime cuando la demandante ostenta la condición de refugiada en Brasil desde el año 2014. Así concluye que son las autoridades del país receptor las llamadas a garantizar sus derechos y cubrir sus necesidades, conforme a la normatividad de ese Estado y el Derecho Internacional.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El origen de la amenaza o la vulneración del derecho pueden provenir de la acción o la omisión de una autoridad pública, o de un particular. Sin embargo, el afectado no debe disponer de otro medio de defensa judicial, salvó cuando este no sea idóneo o que se ejerza la tutela para evitar un perjuicio irremediable.

Con base en la anterior descripción constitucional y legal de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha establecido unos presupuestos de procedibilidad. El propósito es que sólo se avance al estudio de fondo cuando se reúnan los requisitos procesales de la acción. De la jurisprudencia, se extraen los siguientes requisitos:



(i). El derecho objeto de la acción debe ser fundamental. Para el efecto, la jurisprudencia ha considerado que el operador jurídico se debe orientar por los documentos que elevan los derechos a la categoría de fundamentales. Específicamente, se debe consultar la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos, las decisiones de la Corte Constitucional, y los pronunciamientos vinculantes de los organismos supranacionales. El respaldo de estos documentos jurídicos evita la arbitrariedad o razonamientos no acordes al sentido de la acción.

(ii). La legitimación en la causa por activa y por pasiva. El análisis se dirige a ubicar "el nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado"<sup>1</sup>. Ese nexo permite ubicar los extremos de la acción. El afectado será el demandante, mientras que el demandado será la autoridad o particular responsable de hacer cesar en la vulneración del derecho.

En el caso que el afectado acuda por intermedio de otras personas se deben cumplir las exigencias de ley. Ello aplica para cuando la acción se presente por intermedio del representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, o una autoridad administrativa legitimada constitucional o legalmente para el efecto. Tal condición tendrá ser demostrada durante el transcurso del trámite<sup>2</sup>.

(iii). La inmediatez<sup>3</sup>. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que no se trata de establecer un término para interponer la acción, porque las normas que la regulan permiten interponerla en cualquier tiempo. Se trata, más bien, de que el tiempo en que se interpone la acción sea razonable, oportuno y justo<sup>4</sup>. La evaluación se hace "entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción"<sup>5</sup>. El objetivo es que "el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros"<sup>6</sup>. Asimismo, se logra "combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado"<sup>7</sup>.

(iv) La existencia otro mecanismo de defensa. Es bien conocido que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario o excepcional porque sólo procede cuando no exista un mecanismo

<sup>1</sup> Sentencia T-382 de 2016.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2011. M.P. Gabriel Mendoza Martelo. Ver también al respecto las sentencias T-382 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa y T-1191 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>3</sup> La figura inmediatez apunta a revisar que no se hubiese configurado el fenómeno jurídico del daño consumado que acontece "cuando la amenaza o la transgresión del derecho fundamental ya ha generado el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido". En todo caso, se mira se mira entre la actuación u omisión que amenaza o vulnera las garantías constitucionales, y el ejercicio de la acción de tutela, no transcurra un tiempo "excesivo, irrazonable o injustificado", a menos que "la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual" (Consultar, entre otras, las Sentencias T-055 de 2008 y T-021-17).

<sup>4</sup> Sentencia T-575 de 2002

<sup>5</sup> Sentencia T-505 de 2017

<sup>6</sup> Sentencia T-836 de 2018

<sup>7</sup> SU-011 de 2018



ordinario de defensa judicial<sup>8</sup>. No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que no es suficiente con constatar que en el ordenamiento jurídico existe otra acción o mecanismo para la protección de un derecho fundamental invocado, pues ello sería un criterio simplemente formal o teórico. A su entender, se requiere, adicionalmente, determinar la eficacia o idoneidad del medio ordinario, y por otra parte, su capacidad para evitar un perjuicio irremediable.

En lo referente a la eficacia o idoneidad de la acción principal, se trata de determinar que el mecanismo común ofrece "la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela"<sup>9</sup>. Es decir, la acción ordinaria debe ofrecer una solución integral al derecho comprometido y tener la capacidad de hacerlo efectivo.

Aunque no constituye un requisito iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la aludida acción constitucional, si se requiere que la acción principal se encuentre vigente. Ello implica, al mismo tiempo, "hallar las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance"<sup>10</sup>.

En caso que el análisis indique que el medio principal no es actual e idóneo, procede la acción de tutela como mecanismo directo. En caso contrario, ello no implica declararla improcedente. Ahí, el operador tendrá que evaluar su procedibilidad desde el punto de vista del perjuicio, es decir, que la acción evite un perjuicio irremediable. Existen algunas pautas para saberlo. En concreto, consiste en que el perjuicio sea inminente, grave, y requiera de medias urgentes e impostergables<sup>11</sup>. Si se cumplen estas condiciones, la tutela procede en forma transitoria.

(v) *Circunstancias especiales.* Los anteriores requisitos de la acción se deben examinar a la luz las circunstancias del caso, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela<sup>12</sup>. En particular, el análisis de procedibilidad será menos riguroso o más flexible frente a quienes se encuentre en una situación de debilidad manifiesta, o en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. El artículo 13 de la Constitución Política señala los sujetos de especial protección constitucional, a fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Por ejemplo, señala a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, las personas con discapacidad,

<sup>8</sup> "El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones." (Ibidem. Ver además, las sentencias T-313 de 2005 y T-135A de 2010)

<sup>9</sup> Sentencia T-764 de 2008

<sup>10</sup> Sentencia T-113 de 2013, según la cual los jueces "deben ser apreciadas en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del solicitante, así como los derechos constitucionales fundamentales invocados".

<sup>11</sup> "Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad" (Sentencia T-011 de 2009).

<sup>12</sup> Sentencia SU-772 de 2014



la población desplazada y los adultos mayores.

## 2. EL CASO EN CONCRETO

Afirma **SANDRA LORENA FLOREZ GUZMAN** con cédula de ciudadanía 42.113.119 de Pereira, que la Escuela de Administración Pública le vulnera los **derechos a la información, a la educación, al buen nombre y al trabajo**, porque no le expide gratuitamente el histórico curricular de la especialización en Gestión Pública, debido al estado de vulnerabilidad originado en la pandemia del COVID-19 que padece Brasil, país en el que reside.

La **ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** señala que la interesada nunca le informó que se encontraba en estado de vulnerabilidad, ni que se postularía para un programa de doctorado, y durante el trámite sólo manifestó que no tenía cuenta bancaria ni personas que le colaboraran en Colombia, y la propia preparación académica de la demandante desvirtúa que se encuentre en situación de vulnerabilidad.

El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** sostiene que las instituciones de educación superior tienen la autonomía, que les confiere la Constitución y la ley, para fijar sus propios reglamentos y administrar sus recursos, pues las facultades de inspección y vigilancia se dirigen a controlar que los recursos se inviertan en el servicio educativo.

El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** considera que Brasil, como Estado que el otorgo el status de refugiada a la demandante, se comprometió a velar por sus derechos en los términos de su legislación nacional y el derecho internacional que rige la materia, a través de las entidades competentes en su país - ACNUR, CONARE y Caritas – pues la asistencia que ofrecen las oficinas consulares tiene como límites la legislación nacional del país receptor y los tratados internacionales.

El Despacho procede a verificar que estén reunidas las condiciones de procedibilidad de la presente acción, conforme a lo expuesto en el acápite inmediatamente anterior, porque ello determina si se estudia o no la solicitud de tutela.

(i) El derecho objeto de la acción debe ser fundamental. La demandante persigue la protección de los derechos a la información, a la educación, al buen nombre y al trabajo, que se encuentran establecidos en los artículos 20<sup>13</sup>, 67<sup>14</sup>, 15<sup>15</sup> y 25<sup>16</sup> de la Constitución Política. Si bien, algunos de estos derechos tienen una connotación prestacional, la Corte Constitucional ha señalado que cuando tiene un componente subjetivo relacionado con la dignidad humana, se deben tratar como

<sup>13</sup> ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

<sup>14</sup> ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

<sup>15</sup> ARTICULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

<sup>16</sup> ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.



verdaderos derechos fundamentales. Aunque en estos términos se da por superado este presupuesto de la acción, cuando el estudio lo requiera se determinará cuál de los derechos resulta comprometido con la acción u omisión de la demandada.

(ii) La legitimación en la causa por activa y por pasiva. Los extremos pasivos de la presente acción giran en torno a la tarifa económica que la actora considera un obstáculo insuperable para acceder al histórico curricular o certificado de notas y materias de la especialización en Gestión Pública. Obviamente, el extremo pasivo lo integra la persona que realizó el precitado programa de postgrado respecto del cual pretende obtener el certificado de materias y notas que en la tutela denomina como "histórico escolar". El diploma aportado indica que Sandra Lorena Flórez Guzmán tiene la legitimación por pasiva.

La legitimación por activa no sólo recae en la Escuela de Administración Pública, como institución de educación superior que otorgó el título en Especialista en Gestión Pública, y en cuanto que no expide los respectivos certificados curriculares hasta tanto le sean cancelados por la interesada. El Despacho considera que el extremo también debe integrarlo el Ministerio de Educación Nacional como autoridad que inspecciona y vigila el servicio de educación prestado por la ESAP, pues la discusión gira sobre las tarifas educativas del servicio. Asimismo, la vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores obedeció al estado de vulnerabilidad que manifestó la actora por su condición de refugiada y la crítica situación de la pandemia del COVID-19 en Brasil, frente a lo cual este Ministerio es la única autoridad competente para pronunciarse. En estos términos, se estima integrado en debida forma el contradictorio, y por consiguiente, no será desvinculada ninguna de las entidades mencionadas con anterioridad.

(iii) La inmediatez. Para la Escuela de Administración Pública, ESAP, la inmediatez la determina la actuación administrativa que le indicaba a Sandra Lorena Flórez Guzmán el costo de la expedición de los aludidos documentos. En concreto, se refiere a la respuesta electrónica del 13 de agosto de 2019, radicado E-2019 00990 que supeditó la documental al pago del valor determinado en los reglamentos de la entidad. Sin embargo, el Despacho considera que la actualidad de la acción se mantiene hasta la presente fecha, porque subsiste el interés de obtener los certificados académicos que originan la presente acción. Adicionalmente, la interesada enmarca la situación de hecho – los certificados – dentro de la actual pandemia y la oportunidad de postularse a un doctorado que exige demostrar formación en áreas de políticas públicas, como la Especialidad en Gestión Pública. Así se entiende satisfecho el requisito de inmediatez.

(iv) Subsidiariedad. Se ha visto, que Sandra Lorena Flórez Guzmán ejerce la acción de tutela con el fin de que la eximan de los costos de los certificados materias y notas, correspondientes a la especialización de Gestión Pública. La ESAP, en su defensa, argumentó que las instituciones de educación superior se encuentran facultadas para exigir derechos pecuniarios por disposición del artículo 122<sup>17</sup> de la Ley 30 de 1992, en virtud a la autonomía universitaria concedida en el artículo

<sup>17</sup> ARTÍCULO 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

a) Derechos de Inscripción.

b) Derechos de Matrícula.

c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.

d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00120 00

69 de la Constitución Política. Informó que el certificado de notas tiene un costo de \$11.600 por semestre requerido, mientras que el certificado contenido programático de \$3.300 por asignatura, conforme a lo reglamentado por la propia ESAP a través de los Acuerdos 006 de 16 de agosto 2016 y al 002 del 23 de febrero de 2017. El Ministerio de Educación Nacional convalidó que la ESAP gozaba de la autonomía universitaria para recaudar los recursos, y las funciones de inspección y vigilancia se contraen a controlar el destino de los recursos.

Si bien es cierto, el artículo 67 (Inc. 4º) Superior expresamente señala que "La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos", la Corte Constitucional se pronunció acerca de los cobros por derechos académicos mediante Sentencia C-654 de 2007, según la cual la precitada normas constitucional "no excluye, sino que presupone, la posibilidad de que las instituciones cobren derechos a quienes tengan capacidad económica para pagarlos". La actora alega que es debido a su situación económica por lo cual acude a la tutela con el fin de que se le exonere del pago de los certificados curriculares de la especialización en Gestión Pública. Sin embargo, la Corte Constitucional tiene una línea jurisprudencial consolidada acerca del principio de subsidiariedad que rige el ejercicio de la acción de tutela, que se ha construido sobre el artículo 6º (Num. 1º) del Decreto 2591 de 1991, según el cual "la acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales (...)". Por ello, se procederá a examinar las alternativas jurídicas a la interposición de la acción de tutela.

En primer lugar, la actora dispone del agotamiento de la actuación administrativa en la cual exponga su situación económica para efectos de obtener la expedición gratuita de los certificados de estudios. Si bien es cierto, el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 expresamente dispone que "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", no se puede perder de vista que los requisitos procesales de la acción son distinto a los presupuestos del derecho. En este caso, la exoneración de los costos de educación no es una actuación oficiosa de la administración sino que se adelanta por iniciativa del interesado. En efecto, la actora debió exponer las razones y pruebas por las cuales no tenía la capacidad económica para pagarlos los derechos académicos, pues sin esta solicitud no se puede dar por vulnerado algún derecho fundamental, pues la ESAP no se le podría juzgar cuando el trámite depende del administrado. En palabras de la Corte Constitucional, "no se daría a la autoridad pública la oportunidad de hacer efectivo el derecho invocado por el interesado"<sup>18</sup>.

En este caso, la egresada de la ESAP señala que agotó el recurso de solicitar la expedición

e) Derechos de Grado.

f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

PARÁGRAFO 1o. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

<sup>18</sup> Sentencia T-779 de 2008



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00120 00

gratuita de la pluricitada documental de estudio. En el expediente obra la impresión del correo electrónico al cual la ESAP se asignó radicado E-2019-00949 de 30 de julio de 2019, por medio del cual la actora solicitó el envío de los programas de las disciplinas cursadas, el histórico escolar y la certificación de obtención de matrícula de honor por excelencia académica durante el segundo semestre de la especialización. La entidad respondió la petición por medio del Oficio 160.03.723 de 9 de agosto de 2019 en el sentido que exigir el pago de los costos de expedición. Sin embargo, al leer la petición que originó la respuesta de la entidad, no se aprecia que la demandante hubiese expuesto las razones económicas que se exponen en este juicio. Así es, el motivo por el cual solicito la expedición gratuita de la aludida documental fueron de carácter logístico y por su condición de ex – servidora de la ESAP, en los términos que se transcriben a continuación:

*“Como residente fuera del país infelizmente no tengo a quién delegar para que haga ese trámite de manera personal y tampoco realizar cualquier tipo de pago por la emisión de dichos documentos, pues no tengo como hacer ese tipo de transacciones desde mi actual lugar de residencia, siendo que no tengo cuenta bancaria activa en Colombia.*

*No obstante, habiendo sido docente y asesora de mejoramiento curricular de la ESAP, confío en que prime la vocación de servicio sobre la imposición de un requisito que en mi caso, representa una barrera de acceso para obtener una información que preciso para trámites académicos en mi actual país de residencia”.*

Esto significa que la entidad no podría ser juzgada en sede de tutela, ni en un eventual juicio ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pues el juzgamiento en cualquiera de los dos escenarios exige que la interesada hubiese expuesto las razones y pruebas de la falta de la capacidad económica, a fin de garantizarle a la ESAP el derecho al debido proceso y de contradicción.

Así las cosas, la presente acción sólo podría proceder para evitar un perjuicio irremediable, tal como excepcionalmente lo establece el artículo 6º (Num 1º) ejusdem, y lo ha convalidado la jurisprudencia decantada de la Corte Constitucional. Para el efecto, la actora argumenta que la urgencia de obtener tales certificados reside en que se inscribió al Doctorado en Relaciones Internacionales en la UNESP de Brasil, que otorga beca por concurso. Agregó que le exigen acreditar formación en áreas de Gobierno y Política Pública, debido a que su educación en Medicina no se encuentra directamente relacionada con el citado doctorado, por lo que no aportar los aludidos certificados de forma inmediata, le imposibilitaría, o al menos la colocaría en desventaja, para ingresar a un doctorado. Ello, a su vez, conllevaría la pérdida de la oportunidad de adquirir mayor cualificación y un trabajo, máxime en su condición de Asilada Política.

Los argumentos de la demandante no pueden ser de recibo porque la decisión de realizar estudios de postgrados no es desprevenida o impulsiva, sino que responden a una planeación y un proyecto de vida que surge dentro de un proceso interno de proyección profesional. Una persona formada con estudios de especialización y maestría, como lo manifiesta la actora, no toma la decisión de doctorarse abruptamente. El Despacho no encuentra justificación alguna para que la actora desde el 2014, cuando ingresó como refugiada a Brasil, no hubiese comenzado a adelantar los trámites para reunir los documentos de los estudios previos para postularse a un doctorado. En una época accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación, y



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00120 00

*de servicios digitales, no se explica como la actora, no ha podido adelantar las gestiones pertinentes para obtener la anhelada documental. Aducir que los derechos a la educación, al trabajo y a la información son vulnerados porque no se le entregan gratuita e inmediatamente los aludidos certificados, es trasladarle la responsabilidad de la gestión de su proyecto profesional a la administración pública y de justicia. El perjuicio irremediable no se puede dar por acreditado cuando la actora no demostró su diligencia, incluso desde el año que obtuvo el título de Especialista en Gestión Pública de la ESAP.*

*Ahora, la situación económica y social de crisis que provocado la actual pandemia no se puede utilizar para colocar en apremio a la administración pública y de justicia. Todos los miembros de la sociedad hemos tenido que adaptarnos a las nuevas circunstancias, lo cual ha traducido en restringir gastos y aplazar todas aquellas actividades que no son vitales. Es más, en estas circunstancias, la función pública concentra los esfuerzos en las personas que por su escasa formación no le permiten acceder a un trabajo bien remunerado. Las pruebas aportadas por la actora revelan que siempre ha desempeñado cargos bien remunerados, por lo que no se explica como ahora no pueda tener recursos para asumir los costos de los aludidos certificados, exigencia que de por sí no se observa que sea desproporcionada, incluso para el más común de los ciudadanos.*

*Así las cosas, el Despacho no observa que se tenga que tomar medidas urgentes e impostergables para impulsar un trámite educativo, cuando la actora no demostró a qué se debió su inactividad desde que ingresó a Brasil en el año 2014, y con anterioridad a la crisis económica del COVID-19 que golpea actualmente a la sociedad mundial. Esto significa que ha sido la propia actora quien generado esta situación de apremio, que ahora debe asumir con responsabilidad, y no trasladarle la carga de sus deberes como persona y ciudadana a la acción de tutela que es un medio de procedencia excepcional, que aplica para verdaderos sujetos en estado de vulnerabilidad en los términos previstos en el artículo 13 Superior.*

*Así las cosas, la decisión no puede ser otra que negar por improcedente la solicitud de amparo. Si bien, no se definió si la actora tenía o no derecho a eximirse de los costos para acceder a los respectivos certificados académicos, en los juicios de tutela si se requiere determinar si se reúnen las condiciones para que la acción sea viable. Este ejercicio implica un análisis de las circunstancias de fondo en términos de procedencia. Resulta que en los procesos de tutela, a diferencia de las demás acciones, sólo puede existir un pronunciamiento de procedibilidad al momento de dictar sentencia. Esto significa que sólo por razones de improcedencia se niega la tutela.*

*En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

**FALLA:**

**PRIMERO. NEGAR POR IMPROCEDENTE** la tutela de los derechos constitucionales fundamentales a la educación, a la información, al buen nombre y al trabajo, invocados por **SANDRA LORENA FLOREZ GUZMAN** con cédula de ciudadanía 42.113.119 de Pereira, con



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00120 00

cédula de ciudadanía 1.020.763.415 de Bogotá D.C., contra la **ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.** Si este fallo no fuere impugnado en término, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ RUIZ**

Jueza

gpg