

Sentencia T-064/04

PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración por no otorgar la ESAP el título de especialistas

DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por no otorgar la ESAP el título de especialistas

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Debe otorgar los títulos de especialistas en Finanzas públicas

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-791613

Acción de tutela instaurada por Laureano Domínguez Martínez contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado el Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

Laureano Domínguez Martínez interpuso acción de tutela contra la Escuela Superior de

Administración Pública -ESAP- y el instituto colombiano para el fomento de la educación superior -ICFES-, con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales a la educación, la igualdad, libre desarrollo de la personalidad y trabajo.

Hechos

El señor Laureano Domínguez Martínez inició estudios de especialización en finanzas públicas en la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- en la modalidad semipresencial, en dos semestres, el día 15 de octubre de 1999 en la ciudad de Valledupar perteneciente a la sede territorial número 2. El mencionado programa fue publicitado y ofrecido por la institución pública a través de medios masivos de comunicación.

Al culminar el programa académico en diciembre de 2000 y cumplir con los requisitos de grado consignados en el reglamento académico y estudiantil para la facultad de estudios avanzados, -trabajos de grado y cancelación de derechos de grado-, la entidad educativa se abstuvo de entregar el título de especialista, argumentando que incurrió en irregularidades al momento de ofrecer el programa de post grado en finanzas públicas en la regional N°2, dado que no contaba con el registro que otorga el ICFES para ello.

Solicitud de tutela

El demandante considera que la negativa de la entidad demandada a otorgarle título de especialista en finanzas públicas, al igual que la actitud pasiva asumida por el ICFES, vulnera sus derechos fundamentales a la educación, igualdad, libre desarrollo de la personalidad y trabajo.

Posición de las entidades demandadas

1. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-

En el escrito de contestación de la tutela, la jefe de la oficina asesora jurídica de la ESAP aceptó que el ciudadano Domínguez Martínez figura como estudiante del CETAP (centro territorial de administración pública) en la especialización de finanzas públicas y que inició los estudios en octubre de 1999 y los culminó en diciembre de 2000. La sustentación y

aprobación del trabajo de grado fueron llevadas a cabo el día 13 de marzo de 2001. Informó también la demandada que el título de especialista no había podido ser entregado al actor, en razón de que el programa en cuestión carece de registro ICFES. Para solucionar este problema, continúa diciendo la demandada, se han llevado a cabo reuniones con los directivos del ICFES en procura de una solución jurídicamente viable. Se propuso, entonces, la implementación de un plan de contingencia que consistía en la realización de exámenes de Estado a aquellos estudiantes que, habiendo culminado sus estudios de especialización, no pudieron graduarse debido a la falta de registro ICFES de los programas que cursaron. Si las personas evaluadas aprobaran los test de conocimiento y destrezas, el título como egresados del programa académico sería expedido.

1. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-

La jefe de la oficina asesora jurídica del ICFES señaló que según certificación expedida por la secretaría general de la entidad, la escuela superior de administración pública -ESAP- no tiene registrado el programa de especialización en finanzas públicas ofrecido en la ciudad de Valledupar. Indicó a su vez que “Conforme a lo señalado en el artículo 6° del decreto 1225 de 1996, el registro es el acto mediante el cual se incorpora el programa académico al sistema nacional de información de la educación superior, previa asignación del código de identificación correspondiente. Dicho código es indispensable para que la institución pueda ofrecer el programa. (...)El otorgamiento de títulos, tal como lo dispone el artículo 24 de la ley 30 de 1992, es de competencia exclusiva de las instituciones de educación superior. El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa (...)” (fl. 40)

En conclusión, al no haber efectuado la ESAP el respectivo registro del programa de especialización en finanzas públicas en el sistema nacional de información de la educación superior, no tiene competencia para otorgar títulos de especialista en los programas no registrados. La manera de solucionar el problema generado a las personas que cursaron tales estudios, sería entonces la presentación de un examen de Estado en el cual acreditaran conocimiento y destreza en el campo de conocimiento en el cual cursaron la especialización y tras la aprobación del cual obtendrían el título de post grado. Por lo tanto, concluye el

demandado, el ICFES al iniciar investigación contra la ESAP por las presuntas irregularidades ha dado cumplimiento a sus funciones normativamente prescritas y no ha vulnerado derecho fundamental alguno al ciudadano Domínguez Martínez.

SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia.

El conocimiento de la demanda de tutela correspondió al Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar –Sala Jurisdiccional Disciplinaria-. Consideró la Sala que sin bien la ESAP no contaba con registro del ICFES para ofrecer el programa de finanzas públicas en la ciudad de Valledupar, los estudiantes que cumplieron con todos los requisitos determinados por la entidad para obtener el grado, no tienen porqué asumir las consecuencias del comportamiento irregular de la entidad. Más aún, a juicio del a quo, si bien la ESAP no cumplió con los criterios establecidos para iniciar los estudios de post-grado en finanzas públicas, esta omisión no la exonera de la responsabilidad de otorgar el diploma o certificación de culminación de estudios a quienes han satisfecho todas las condiciones de grado prescritas por el ente educativo.

En conclusión, continúa diciendo la Sala, quien tiene la obligación de responder por el otorgamiento del título de especialización es la ESAP, institución con la cual suscribieron los estudiantes afectados contrato educativo. Respecto del reproche presentado contra el ICFES por el actor, sostiene el juzgador de primera instancia que no es la tutela el mecanismo adecuado para ventilar las posibles falencias en que pudo haber incurrido la mencionada institución. Resolvió, entonces, “Tutelar los derechos fundamentales (...) invocados por el señor LAUREANO DOMÓNGUEZ MARTÍNEZ (...) En consecuencia se le ordena a la (...) ESAP que otorgue al accionante el título de ESPECIALISTA EN FINANZAS PÚBLICAS de que es merecedor en el término de dos (2) meses (...) Negar la protección tutelar invocada en cuanto al (...) ICFES, se refiere (sic) ” (fl. 77)

PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

1. Copia simple de la hoja del directorio telefónico de Valledupar del año 2002 donde consta que la ESAP, CETAP, ofrece el programa en finanzas públicas (fl. 9).

2. Copia simple de la certificación expedida por ESAP, en la que consta que el señor Laureano Domínguez Martínez cursó en el CETAP de Valledupar el programa de especialización en finanzas públicas y cumplió la totalidad de los requisitos para optar al título de especialista (fls. 53-55).

3. Copia simple del certificado expedido por el ICFES, en el cual consta que la ESAP no cuenta con registro para ofrecer el programa de finanzas públicas en la ciudad de Valledupar (fls. 72, 73).

Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del dos (2) de octubre de 2003, la Sala de Selección Número diez dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Temas Jurídicos. Reiteración de jurisprudencia

El actor estima que la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación -ICFES- vulneraron sus derechos fundamentales a la educación, igualdad, libre desarrollo de la personalidad y trabajo con la negativa a otorgarle el título de especialista en finanzas públicas. La ESAP alega que le es imposible entregar el mencionado título debido a que, si bien el estudiante cursó completamente y cumplió a cabalidad con los requisitos de grado prescritos por la entidad, el programa de especialización no contaba con registro del ICFES. El ICFES, por su parte, sostiene que satisfizo su obligación de iniciar la investigación respecto de las posibles irregularidades cometidas por el ente de educación superior.

En el presente caso, se reiterará en su integridad la jurisprudencia definida por esta Corporación en las sentencias T-807 de 2003 y T-920 de 2003, dado que las situaciones

analizadas en tales fallos son idénticas en lo relevante a los supuestos de hecho que dieron lugar a la presente sentencia.

- En la sentencia T-807 de 2003, la Corte estudió la demanda de tutela interpuesta por tres ciudadanos, dos de los cuales se habían matriculado en el programa de especialización en finanzas públicas ofrecido por la ESAP, para ser desarrollado en el periodo académico 1999-2000 en la ciudad de Valledupar. En diciembre de 2001 los mencionados estudiantes sustentaron su tesis de grado y cancelaron los respectivos derechos, con lo cual quedaron a paz y salvo respecto de las obligaciones con dicha institución. Tras haber cumplido íntegramente con los requisitos de grado consagrados en el reglamento estudiantil de la facultad de altos estudios de la ESAP -acuerdo 024 de 1992-, la entidad se negó a otorgarles el respectivo título alegando que el programa cursado no contaba con registro del ICFES.

En aquella ocasión, se reiteró la jurisprudencia de la Corte respecto del carácter fundamental que comporta el derecho a la educación de niños y adultos¹, inferido tanto de lo prescrito en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 44 y 67 de la Carta, como de la integración normativa de los tratados internacionales que consagran derechos humanos y de la aplicación inmediata de los derechos fundamentales que contemplan el derecho a la educación. A su vez, recordó que el derecho a la educación constituye un presupuesto básico para el efectivo ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la igualdad en el ámbito educativo, la escogencia de profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad, en el contexto de un Estado Social de derecho que fomente la participación y respete y promueva los derechos humanos.

Además de resaltar el carácter ius fundamental del derecho a la educación², fijó los matices particulares que adquiere el principio de confianza legítima en relación con la prestación del servicio público de educación. Destacó cómo tal principio da cuenta de la tutela especial que debe dársele al ciudadano cuando se ve afectado con la decisión sorpresiva de la Administración, en los siguiente términos: “El principio de la confianza legítima en la Administración encuentra sustento constitucional en la buena fe³ y se aplica como mecanismo de solución de controversias entre el interés general que aquélla representa y el interés particular del administrado, en eventos en que la Administración le crea expectativas favorables pero luego, de manera súbita, lo sorprende con la eliminación de dichas condiciones. El principio de confianza legítima tiene tres presupuestos: i) la necesidad de

preservar de manera perentoria el interés público; ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.⁴

Resolvió entonces la Corte conceder la tutela de los derechos a la educación, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad de los actores y ordenar a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- que en el término de un mes y a través de las Direcciones Territoriales en las que se desarrollaron los programas académicos, le otorgara a los demandantes su respectivo título de especialización. Definió en los cinco literales que se transcribirán a continuación, las consideraciones relevantes para los casos iguales que en el futuro se presentaran: “a) La comunicación del ICFES en que se basó la ESAP para convocar y adelantar las mencionadas especializaciones permitía deducir que la institución de educación superior estaba habilitada para llevar a cabo dichos programas académicos. Téngase en cuenta que en el oficio No. 2679 de 1993 se manifestó a la Escuela que: “De acuerdo con la Ley 30 de 1992 la ESAP tiene autorización para crear nuevos programas y trasladar sus programas existentes de pregrado y especialización, sin que para ello se requiera de una autorización previa por parte del ICFES”.

b) Fue por iniciativa de la ESAP que se llevó a cabo la revisión de sus programas académicos, proceso en el cual se detectó la inexistencia de registro para algunas de sus especializaciones.

c) Los programas de especialización que cursaron los accionantes cumplieron el nivel de calidad académica exigido institucionalmente para ello. Al ponderar las circunstancias en que fueron convocadas y adelantadas las especializaciones en que participaron los accionantes, el desarrollo de los mismos programas en otras ciudades del país en que la ESAP tiene igualmente presencia institucional a través de sus direcciones territoriales, contando éstos sí con el registro ante el ICFES, y la época en que la ESAP ordenó la revisión de sus programas, esta Sala infiere que las especializaciones cursadas por los actores en Tunja y Valledupar se desarrollaron dentro de los rangos de calidad académica que en ejercicio de la autonomía universitaria la institución educativa imprimió a los programas registrados y adelantados en el mismo período en otras de sus seccionales. En otras palabras, la diferencia sustancial entre la especialización en Finanzas Públicas llevada a cabo en Valledupar y la realizada en

Sogamoso, Arauca o Villavicencio en esa época no está en la formación académica impartida sino es la falta del registro del programa en el Sistema Nacional de Información que maneja el ICFES,5 máxime cuando en todas ellas el cuerpo de docentes, como lo informan los accionantes, pertenecían a la nómina nacional de profesores de la ESAP en Bogotá, además de comprender las mismas materias, metodología e intensidad (...).

d) Los principios de buena fe y confianza legítima en las actuaciones de la Administración operan a favor de los accionantes, quienes impulsados por motivaciones de índole profesional y laboral aceptaron la convocatoria hecha por la institución oficial de educación superior a través de las direcciones territoriales que operan en sus ciudades de residencia, efectuaron los pagos señalados por la entidad y cumplieron todos los requisitos exigidos durante el proceso de formación académica para hacerse merecedores al correspondiente título de especialistas.

e) El derecho a la educación es de carácter fundamental, inherente a la esencia del hombre y a su dignidad humana, y está amparado por la Constitución y por tratados internacionales. Por ello, la negativa de la ESAP de otorgarles el título de especialistas les vulnera los derechos fundamentales relacionados con la educación, en especial los de igualdad y libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 30 de 1992, el título es el reconocimiento expreso de carácter académico que la institución de educación superior otorga a una persona natural luego de la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado. Tal reconocimiento se hace constar en un diploma. Además, las instituciones de educación superior disponen de competencia exclusiva para el otorgamiento de títulos de especialización, maestría y doctorado.

Así las cosas, el otorgamiento del título hace parte del derecho fundamental a la educación, puesto que no será suficiente con adquirir el saber determinado impartido por la institución de educación superior si el educando no cuenta con el medio institucional para acreditarlo, máxime cuando, como en el caso de los accionantes, se está sujeto a una relación legal y reglamentaria por su vinculación con la administración pública, en la que el cumplimiento de requisitos para el desempeño de los empleos públicos (CP, art. 122) exige la comprobación de su nivel de formación académica y constituye condición ineludible para el ascenso o la

promoción en el servicio, en atención a los principios superiores de la igualdad y del mérito que orientan el régimen del servidor público (CP art. 125).

- En la sentencia T-920 de 2003 se estudió la demanda de tutela interpuesta por dos ciudadanos que habían cursado estudios de especialización en finanzas públicas, ofrecido por la ESAP en la ciudad de Valledupar, para el periodo comprendido entre los años 1999-2000. Tras haber cumplido con los requisitos contemplados en el reglamento académico de la entidad -acuerdo 024 de 1992- para obtener el título -presentación, sustentación y aprobación de la tesis de grado y pago de derechos de grado- la institución se negó a otorgar el respectivo título, alegando que el programa cursado por los demandantes no contaba con registro del ICFES. La Corte confirmó las decisiones de instancia, en el sentido de conceder la tutela de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la educación, a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad de los actores. Fundamentó su decisión en la jurisprudencia definida por la Corte en la sentencia T-807 de 2003 y reiteró, en consecuencia, integralmente lo prescrito en dicha providencia.

CASO CONCRETO

El ciudadano Laureano Domínguez Martínez cursó, aprobó y cumplió los requisitos de grado definidos por la ESAP en el reglamento estudiantil, para obtener el título de especialista en finanzas públicas. El programa de post-grado se desarrolló en la ciudad de Valledupar entre los años 1999 y 2000. La entidad de educación superior se negó a otorgar el mencionado título en atención a que el programa cursado por el demandante no contaba con registro del ICFES.

El conocimiento de la tutela interpuesta por el actor correspondió al Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, quien resolvió amparar los derechos fundamentales a la educación, igualdad y trabajo del demandante, con fundamento en similares consideraciones a las expuestas en el cuerpo de esta providencia. Se tiene, entonces, que la decisión de instancia se ajusta al precedente sentado en la materia por la Corte Constitucional, se procederá, en consecuencia, a confirmar la decisión objeto de revisión.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar -Sala Jurisdiccional Disciplinaria- dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (e)

Secretario General (e)

1 Ver, entre otras, las sentencias T-002 de 1992, T-543 de 1997, T-239 de 1998 y T-780 de 1999.

2 “en consideración al carácter de ius fundamental del derecho a la educación, es procedente la acción de tutela como mecanismo judicial excepcional para la protección del derecho cuando sea vulnerado o amenazado por el Estado o por los particulares encargados

de la prestación del servicio”. Sentencia T-807 de 2003.

3 El principio de buena fe está consagrado, en los siguientes términos, en el artículo 83 de la Carta Política: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las actuaciones que aquellos adelanten ante éstas”.

5 En la certificación otorgada por la Secretaria General del ICFES se señala que el programa de Especialización en Finanzas Públicas de la ESAP “cuenta con registro en el Sistema Nacional de Información que maneja el ICFES, en la ciudad de Bogotá con extensión a las ciudades de Sogamoso, Bucaramanga, Cúcuta, Arauca y Villavicencio”. Folio 58 expediente T-719584.