

T-269-94

Sentencia No. T-269/94

DEBIDO PROCESO/PRESUNCION DE LA BUENA FE/ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Expedición certificado de estudios

Se considera justo que el actor solicite al Liceo que se examine su caso particular, con su citación y audiencia, y, que se le entreguen las calificaciones requeridas, de acuerdo con los registros correspondientes. En caso de que no se le expidan, la negativa del Liceo, debe ser motivada y notificada, para que el actor pueda ejercer los recursos pertinentes. En esta forma se examinará el caso concreto de quien es actor en este proceso, pues no tiene él porque sufrir las consecuencias adversas de las irregularidades cometidas por otros, si él es inocente y sus calificaciones están exentas de fraude y de todo otro vicio. Al decidir así, la Corte acata la presunción de buena fe, y tutela el derecho al debido proceso, vulnerado en relación con el peticionario, en este asunto.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/ACTO GENERAL/ACTO PARTICULAR

Resolver este especialísimo tema sólo le compete a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y no al juez de tutela. A este último no le corresponde determinar si la Resolución es de carácter general y abstracto o, si por el contrario, es creadora de situaciones individuales. Como se sabe, esta definición tiene efectos importantes, tales como determinar si ya se produjo o no el fenómeno de la caducidad de las acciones respectivas, y la forma como ha debido realizarse la notificación de la Resolución.

REF: PROCESO T- 30.814

PETICIONARIO: JAMES ALEXANDER ORDOÑEZ DE VALDES BAUTISTA contra MINISTERIO DE EDUCACION Y SECRETARIA DE EDUCACION DE SANTAFE DE BOGOTA.

PROCEDENCIA: CONSEJO DE ESTADO

MAGISTRADO PONENTE: JORGE ARANGO MEJIA.

Aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada a los siete (7) días del mes de

junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Consejo de Estado, actor JAMES ALEXANDER ORDOÑEZ DE VALDES BAUTISTA.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Consejo, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección de la Corte eligió, para su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A.- El señor JAMES ALEXANDER ORDOÑEZ DE VALDES BAUTISTA presentó el 25 de octubre de 1993, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demanda de tutela contra el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá.

a) Hechos

El actor validó y aprobó 5o. de bachillerato en el colegio nacional Sergio Arboleda de esta ciudad, según calificaciones del 20 de agosto de 1973, expedidas por el Rector del colegio.

Obtuvo su título de bachiller el 1o. de diciembre de 1975, en el colegio Torres Preciado. El diploma respectivo fue anotado en el folio 36-0, del libro de registro Nro. 2, de la Secretaría de Educación, el 30 de noviembre de 1976.

En 1979 solicitó calificaciones de 5o. de bachillerato en el Instituto Nacional Andrés Bello, establecimiento autorizado para la expedición de notas, pues el Sergio Arboleda había sido cerrado por el Ministerio de Educación, pero, en la certificación correspondiente, aparece que perdió filosofía y no consta la habilitación respectiva, situación diferente a lo certificado en las calificaciones expedidas el 20 de agosto de 1973, por el rector del colegio Sergio Arboleda.

Dice el actor que cuando ingresó a la Universidad La Gran Colombia, facultad de Derecho, en 1986, presentó, entre otros documentos, los certificados de 1o. a 6o. de bachillerato.

En 1993, el actor terminó los cinco años de estudios universitarios, aprobó los preparatorios y la tesis, pero la Universidad le exige, para graduarse, presentar nuevamente las calificaciones de 1o. a 6o. de bachillerato actualizadas.

Para tal efecto, el demandante solicitó al Liceo Nacional Femenino Antonia Santos, establecimiento donde actualmente reposan los libros del Sergio Arboleda, las calificaciones correspondientes al 5o. de bachillerato. Sin embargo, el citado Liceo no le expidió las calificaciones, con el argumento de que la Resolución Nro. 1271 de 1985 del Ministerio de Educación, no se lo permite.

Esta Resolución del Ministerio de Educación se refiere a irregularidades encontradas en las actas de 7 libros de validaciones y 2 de habilitaciones realizadas por el colegio nacional Sergio Arboleda en los años 1971 y siguientes.

En concepto del actor, el Liceo hace una errónea interpretación de la mencionada Resolución, pues ella se refiere a casos diferentes al suyo. Pues de lo contrario significaría que en 1993 estaría obligado a validar 5o. de bachillerato, año que ya validó, lo cual sería absurdo. Explica así esta situación el actor:

“Porque si en este momento aceptara tener que validar, lo validado, el quinto de bachillerato, me quedaría éste del año 1993 y el sexto de bachillerato de 1975, mis cinco años de carrera profesional desaparecerían. Dicha resolución es aplicable para algunos casos pienso yo, por ejemplo, en las personas que no sean bachilleres, por ende no les afectaría en nada, pero en mi caso concreto estoy seriamente perjudicado.”

El actor considera que no se puede presumir la mala fe de todos los que figuran en los 7 libros de validaciones, y que el Ministerio debió iniciar las respectivas investigaciones administrativas o penales y llegar a la sanción individualizada, y no a la general, es decir, a la de obligar a que todos los que se encuentran allí tienen que volver a validar.

Además, señala, que dicha Resolución no es un acto de carácter general, impersonal y abstracto, sino que es individual, personal y subjetivo, por lo que debió serle notificada en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo.

b) Derechos fundamentales presuntamente violados.

- Artículo 13, sobre la igualdad, pues para la mayoría de los egresados del Sergio Arboleda les son expedidas sus calificaciones sin problema, sin embargo, a los que figuran en los 7 libros, se les trata en forma diferente.
- Artículo 25, derecho al trabajo, pues el Ministerio de Educación con la expedición de la citada Resolución le ha impedido ejercer su profesión de abogado.
- Artículo 29, debido proceso, ya que la Resolución debió serle notificada o por lo menos comunicada en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo. Más, teniendo en cuenta, que la Resolución se expidió 14 años después de haber hecho la validación.
- Artículo 58, pues el título de bachiller, otorgado por el colegio Torres Preciado, constituye un derecho adquirido.
- Artículo 67, educación, ya que a pesar de que no ha representado gastos al Estado en su educación, el Estado, por medio del Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación, le niegan el derecho a titularse como abogado.

c) Pretensiones.

El actor solicita:

- Se ordene al Ministerio de Educación no aplicar, en su caso, la Resolución Nro. 1271 de 1985.
- En subsidio, que se ordene a la Universidad La Gran Colombia le otorgue el grado de abogado, toda vez que al matricularse en 1986, presentó las calificaciones y demás documentos exigidos.

El actor adjuntó fotocopias del diploma de bachiller, calificaciones y otros documentos pertinentes.

B.- ACTUACION PROCESAL

El Tribunal ordenó notificar el auto admisorio de la demanda al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá, y les solicitó que manifestaran lo que consideraran pertinente, para hacer valer su derecho de defensa.

La Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio, en oficio de 2 de noviembre de 1993, dijo:

“1. Para el caso específico que nos ocupa consideramos que si al señor Jaimes (sic) Alexander Ordoñez se le expidió su título de bachiller y éste fue debidamente registrado en la Secretaria (sic) de Educación del Distrito, se presume que cumplió con todos los requisitos legales para acceder al grado de bachiller y que por lo tanto no le es aplicable (sic) las normas contenidas en la resolución 1271 de 1985 con la cual se autorizaron las validaciones ante el ICFES.

“2. La expedición de los certificados de notas correspondientes a cursos o años lectivos de educación media es competencia del colegio en el cual se hayan cursado los años o de la entidad a la cual se encomendó tal función para este caso el Liceo Femenino Antonia Santos al cual se le entregó en el año de 1985 los libros de evaluaciones para la validación de grados realizados en el Colegio Sergio Arboleda.”

El Secretario de Educación de esta ciudad, en oficio del 29 de octubre de 1993, se refiere a algunos artículos del Decreto 180 de 1981, sobre la expedición y registro de de títulos, concluyendo así:

“Como puede verse no existe acción u omisión por parte de esta Secretaría de Educación conforme a lo prescrito en el artículo 1o. del Decreto 2591 de 1991, que (sic) forma alguna lesione los derechos fundamentales individuales del accionante, por cuanto a (sic) la Secretaría debe registrar el título siempre que reúna ciertos requisitos y en ningún momento se le negó tal solicitud tan es así que el Demandante señala el número de radicación del diploma.”

La Rectora y la Secretaria del Liceo Femenino Antonia Santos, en comunicación de 5 de febrero de 1993, suministraron información y adjuntaron fotocopia de la parte pertinente del Informe del Inspector Nacional de Educación, sobre la revisión de los libros de validaciones de 1971, realizadas por el Colegio Nacional Sergio Arboleda. Esta revisión se realizó del 27 de agosto al 13 de septiembre de 1984, y, después de examinar libro por libro y folio por folio, finaliza así: “como única conclusión: ninguno de los nueve (9) libros analizados es totalmente confiable.”

El Liceo adjuntó certificación de otro estudiante, que se encuentra en similar situación a la

del actor, la cual fue realizada en forma semejante, con el fin de demostrar que así es la forma como se expiden las certificaciones requeridas para las personas que se encuentran en alguno de los libros objetados.

El colegio Torres Preciado, en comunicación del 5 de noviembre de 1993, informó que el actor cursó y aprobó allí 6o. de bachillerato, en 1975. Pero que revisado el libro de matrículas de ese año no figuran cursos, ni nombres de colegios, ni documentos de años anteriores. Presume que todos los documentos deben reposar en la Secretaría de Educación.

En sentencia del 9 de noviembre de 1993, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca DENEGO la acción de tutela, principalmente por las siguientes razones:

La motivación de la expedición de la Resolución Nro. 1271 de 1985 fue el haber encontrado irregularidades en las actas de los libros de validación y habilitaciones realizadas por el Colegio Nacional Sergio Arboleda.

Por consiguiente, dice el Tribunal:

“Dado que, conforme se anotó, la validación del quinto curso de bachillerato, la realizó el peticionario, en el mes de junio de 1971, es claro que es destinatario de la norma mencionada, contra la cual es viable ejercer acción contenciosa de nulidad con restablecimiento del derecho, luego del agotamiento de la vía gubernativa para dentro de ella controvertir la legalidad del mismo y oponer las pruebas que considere pertinentes.”

IMPUGNACION.

El actor impugnó esta decisión pues, en su concepto, en la actualidad no es posible agotar la vía gubernativa por el tiempo transcurrido, ni la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de un acto administrativo dictado hace 8 años. Por consiguiente, la única vía con que cuenta es la acción de tutela.

Señala también que la Resolución es un acto general, impersonal, y por lo tanto, no pudo enterarse de su expedición en el momento oportuno para interponer los recursos pertinentes.

Además, advierte el actor, que él reunió los requisitos legales para el título de bachiller, el

cual le fue legalmente expedido.

No entiende la razón para que el Tribunal no considerara en su sentencia el concepto de la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio en el que dice que la Resolución no le es aplicable al demandante.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

Mediante sentencia de 13 de diciembre de 1993, el Consejo de Estado CONFIRMO el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Consejo consideró que por existir un acto administrativo, la Resolución Nro. 1271, “y que bien puede considerarse como creador de situaciones jurídicas individuales, particulares y concretas, como que va dirigido a aquellas personas, entre ellas la accionante-impugnadora, que figuraron en los libros del extinguido colegio nacional Sergio Arboleda como validantes de grados completos, es indubitable que aun cuando los destinatarios de sus efectos no fueron o han sido notificados o enterados en debida forma de su contenido, ya que ni siquiera así se dispuso y por otra parte no se tiene noticia de su publicación, aquellos disponían - y eventualmente aún disponen - de otro recurso o medio de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de defensa de sus derechos, así pareciera ser evidente, según los documentos allegados al proceso por el Colegio Antonia Santos, que realmente el acta de examen de validación (fl. 53 del expediente), que por lo demás realmente no está suscrita por el rector del colegio donde se efectuó la prueba académica, no cumpliendo así los requisitos de ley por lo cual fue invalidada por el Ministerio de Educación, ni ninguno otro de los documentos allegados confirme la certificación expedida en el año de 1973 al actor, según el cual habilitó y aprobó la materia de Filosofía, que seguramente le permitió cursar posteriormente en otro establecimiento docente su sexto año de bachillerato, y aprobado obtener la expedición y registro de su diploma de bachiller.” (se subraya)

Finaliza el Consejo señalando que la tercera pretensión del actor no es viable considerarla, pues ni siquiera la Universidad fue notificada de esta acción, y tal pretensión no puede considerarse como subsidiaria de las dos peticiones principales dirigidas contra el Ministerio y la Secretaría de Educación.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Breve justificación de la presente sentencia.

La Sala comparte el análisis hecho por el Consejo en el presente proceso, que lo llevó a concluir que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial. En el mismo sentido se había pronunciado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Los argumentos principales ya se encuentran transcritos en esta sentencia.

Sin embargo, la Corte considera importante mencionar dos aspectos de la presente acción: a) las partes contra quienes el actor dirigió la presente acción de tutela y las pretensiones de la misma; y, b) ¿es el juez de tutela competente para determinar si un acto administrativo es de carácter general o no, y sus efectos?

a) Las partes contra quienes el actor dirigió la presente acción de tutela y las pretensiones de la misma.

La demanda está dirigida contra el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá, entidades que fueron debidamente notificadas de la acción iniciada, y aportaron documentos e información pertinentes.

Desde este punto de vista, el hecho de que la demanda de tutela se hubiera dirigido contra el Ministerio y la Secretaría, ya es indicativo de que la esencia de la demanda busca que un acto administrativo no le sea aplicable al actor. Por consiguiente, es clara la improcedencia de la acción de tutela al existir el otro medio de defensa judicial

Además, los derechos fundamentales presuntamente vulnerados al actor al no poder graduarse, se basan sólo en sus afirmaciones, pues no obra en el expediente ninguna prueba

de su situación en la Universidad y de las exigencias de la misma en torno a las calificaciones actualizadas. El actor, en su demanda, señaló que al momento de matricularse, en 1986, en la Universidad La Gran Colombia, para estudiar derecho, presentó sus calificaciones de 1o. a 6o. de bachillerato, y que en este momento, para poder graduarse, la Universidad se las exige actualizadas. El actor cuestiona dicha actitud de la Universidad, aunque no dirige contra ella esta acción, pero, en principio, en el presente caso, es válido presumir que corresponde a la autonomía de la Universidad hacer tal exigencia. Por esto resulta fuera de lugar una de las pretensiones del demandante como es solicitar al juez de tutela que ordene a la Universidad que le otorgue el grado de abogado.

En relación con la certificación expedida por el Liceo Femenino Antonia Santos, de fecha 31 de mayo de 1993, caben las siguientes observaciones. Dice la certificación:

“1o. Que examinados los libros de Validación de los Grados completos de Bachillerato Académico practicados en el Colegio Nacional Sergio Arboleda, se encontró en el Libro No. 2, Folio No. 0233 del mes de Junio de 1971 el nombre de: ORDOÑEZ DE VALDES BAUTISTA JAMES ALEXANDER.

“2o. Exhibió el documento de identidad No. 19.304.508 de Bogotá, en el momento de hacer la solicitud.

“3o. Se expide la presente de acuerdo al Artículo Segundo de la Resolución No. 1271 de febrero 26 de 1985, emanada del Ministerio de Educación Nacional.”

Señala el artículo segundo de la mencionada Resolución:

“ARTICULO SEGUNDO: El Liceo Nacional Femenino Antonia Santos con base en estos libros (7 de validaciones y 2 de habilitaciones del Colegio Sergio Arboleda) expedirá constancia de que el nombre de los solicitantes, de tales constancias, figura en ellos en cualquier forma.”
(lo escrito entre paréntesis no hace parte del texto)

Al respecto, la Sala considera justo que el actor solicite al Liceo que se examine su caso particular, con su citación y audiencia, y, que se le entreguen las calificaciones requeridas, de acuerdo con los registros correspondientes. En caso de que no se le expidan, la negativa del Liceo, debe ser motivada y notificada, para que el actor pueda ejercer los recursos

pertinentes.

En esta forma se examinará el caso concreto de quien es actor en este proceso, pues no tiene él porque sufrir las consecuencias adversas de las irregularidades cometidas por otros, si él es inocente y sus calificaciones están exentas de fraude y de todo otro vicio.

Al decidir así, la Corte acata la presunción de buena fe, y tutela el derecho al debido proceso, vulnerado en relación con James Alexander Ordoñez, en este asunto.

No hay que olvidar que la expedición de esta Resolución obedeció, según lo informó la Rectora del Liceo, a las irregularidades encontradas por el Inspector Nacional de Educación en los 7 libros de validación y 2 de habilitaciones realizadas durante los años 1971 y siguientes en el colegio Sergio Arboleda, colegio donde precisamente validó su 5o. de bachillerato el actor. Y para éste era conocido que su situación, a pesar de contar con el diploma de bachiller debidamente registrado, no era muy clara, pues tal como figura en el certificado del Instituto Andrés Bello, el 10 de octubre de 1979, allí consta la materia de filosofía como reprobada, con una calificación de 2.40, sin que obre la habilitación correspondiente. Pero, se repite, todo esto lo analizarán las autoridades del Liceo Femenino Antonia Santos, expedirán la certificación a que hubiere lugar, según su leal saber y entender, y las constancias que aparezcan en sus libros.

b) ¿Es el juez de tutela competente para determinar si un acto administrativo es de carácter general o no, y sus efectos.?

“Que en las actas de los siete (7) libros de validaciones y las dos (2) de habilitaciones realizadas por el COLEGIO NACIONAL SERGIO ARBOLEDA de Bogotá, D.E., en los años 1971 y siguientes, se encontraron irregularidades violatorias del Decreto 180 de 1971 y sus resoluciones reglamentarias 1764 y 7219 del mismo año.”

Esta Resolución, para efectos de hacerla conocer, sólo señaló: “comuníquese y cumplase.” Es decir, no previó ninguna manera especial para hacerlo.

El actor en su demanda de tutela expresó que la expedición de esta Resolución violó el debido proceso, pues al ser un acto de carácter individual, dirigido a determinadas personas, ha debido serle notificado o al menos comunicado, situación que en su caso no se dió. Y,

actualmente, ya se produjo la caducidad para demandar el acto.

En la impugnación, el actor cambió de opinión sobre el carácter de la Resolución, ya que consideró que la misma es un acto general, impersonal, y por consiguiente no pudo enterarse de su expedición, para proceder a demandarla.

El Consejo de Estado, en la sentencia que se revisa, concretamente sobre el carácter de esta Resolución, manifestó:

“. . . bien puede considerarse (la Resolución 1271) como creador de situaciones jurídicas individuales, particulares y concretas, como que va dirigido a aquellas personas, entre ellas la accionante-impugnadora, que figuraron en los libros del extinguido colegio nacional Sergio Arboleda como validantes de grados completos, es indubitable que aun cuando los destinatarios de sus efectos no fueron o han sido notificados o enterados en debida forma de su contenido, ya que ni siquiera así se dispuso y por otra parte no se tiene noticia de su publicación, aquellos disponían - y eventualmente aún disponen - de otro recurso o medio de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de defensa de sus derechos. . .”

Es decir, para el Consejo de Estado, en principio, este acto administrativo puede ser considerado como creador de situaciones jurídicas individuales, particulares y concretas, y los destinatarios de sus efectos no fueron o no han sido notificados o enterados en debida forma de su contenido.

En este sentido, la Corte considera que resolver este especialísimo tema sólo le compete a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y no al juez de tutela. A este último no le corresponde determinar si la Resolución es de carácter general y abstracto o, si por el contrario, es creadora de situaciones individuales. Como se sabe, esta definición tiene efectos importantes, tales como determinar si ya se produjo o no el fenómeno de la caducidad de las acciones respectivas, y la forma como ha debido realizarse la notificación de la Resolución tantas veces mencionada.

Pero sí es claro que se violó el debido proceso, y, en consecuencia el derecho de defensa, al no notificar al actor la Resolución 1271 citada. Por esto, se tutelaré este derecho fundamental.

III. DECISION.

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

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del Consejo de Estado de 13 de diciembre de 1993, y, en su lugar, ORDENAR al Liceo Femenino Antonia Santos de esta ciudad, que si el señor JAMES ALEXANDER ORDOÑEZ solicita que se le expidan sus calificaciones correspondientes al 5o. año de bachillerato, en caso de que no se le otorguen, tal decisión debe ser motivada y notificada, para que pueda ejercer los recursos pertinentes. Así se tutela el derecho al debido proceso. Se niegan todas las demás pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Comunicar la presente sentencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que sea notificada a las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General