

Sentencia T-483/04

DERECHO A LA EDUCACION-Carácter fundamental y presupuesto básico para efectivizar otros derechos fundamentales

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.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos

DERECHO A LA EDUCACION-Importancia y necesidad de otorgamiento del título por la ESAP

Referencia: expediente T-845766

Acción de tutela instaurada por Jorge Alberto Fernández Orozco contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

I. ANTECEDENTES

La Sala Número Dos de Selección de la Corte Constitucional, mediante auto del trece (13) de febrero de 2004, decidió seleccionar la presente acción de tutela promovida por Jorge Alberto Fernández Orozco -T-845.766- contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

1. La demanda de tutela

El señor Jorge Alberto Fernández Orozco instauró acción de tutela mediante apoderado judicial contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, para que se amparen sus derechos fundamentales a la igualdad y a escoger profesión u oficio previstos en los artículos 13 y 26 de la Constitución Política respectivamente y en consecuencia solicita que se ordene a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, concederle el grado y expedir el diploma de Especialista en Gerencia Social, por haber cumplido con todos los requisitos exigidos para esos fines.

El accionante sustenta su demanda en los siguientes hechos:

1.1.1 Se matriculó en la Especialización de Gerencia Social, programa académico desarrollado por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Seccional Barranquilla.

1.1.2. Cursó la especialización referida durante dos semestres; el primer semestre del posgrado lo realizó durante el segundo periodo del año 1999 y el segundo semestre comenzó en el mes de mayo y finalizó en el mes de noviembre del año 2000.

1.1.3. Culminó satisfactoriamente el posgrado de Gerencia Social y en consecuencia se encuentra a paz y salvo por conceptos financieros y académicos con la Escuela Superior de Administración Pública, sin embargo la entidad accionada no le otorgó el respectivo diploma.

1.1.4. Impetró una acción de tutela por vulneración al derecho de petición, toda vez que la entidad accionada no resolvió una solicitud mediante la que solicitaba información relacionada con los motivos por los que no se le había otorgado el grado y diploma que lo acreditaran como especialista en Gerencia Social; dicha tutela fue resuelta favorablemente a los intereses del actor, sin que se le hubiera dado una solución definitiva al problema planteado por parte de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-

1.1.5. Posteriormente y acatando la providencia de tutela emitida a favor del señor Jorge Fernández, la entidad accionada a través de oficio No. 003633 del 26 de junio de 2003 informó al accionante que se encontraba en “Plan de Contingencia” y que por tanto no se le podía hacer entrega del diploma, respuesta que a juicio del actor fue evasiva y por tanto no satisface de fondo lo ordenado en la sentencia de tutela.

1.1.6. Debido a la omisión de la Escuela Superior de Administración Pública se le ha causado un perjuicio irremediable al accionante, toda vez que, éste no cuenta con un medio de defensa judicial para obligar a la entidad referida con el fin de que proceda a otorgarle el grado y el diploma como especialista en Gerencia Social y en consecuencia se han vulnerado sus derechos a la igualdad y a la libertad de escoger profesión u oficio.

1.1.7. A la fecha de presentación de la acción de tutela el señor Jorge Fernández no ha recibido el grado como especialista en Gerencia Social y por ende no se le ha hecho entrega del diploma que lo acredite como tal por parte de la entidad accionada.

2. Argumentos de la parte accionada

El Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, una vez notificado de la demanda de la referencia, contestó a la misma exponiendo una serie de consideraciones que se resumen a continuación.

El Director de la entidad accionada advierte que: “...lo principal es dar cuenta de las gestiones adelantadas por la actual administración de la ESAP, con el fin de resolver la grave situación encontrada, producto de la oferta, entre 1989 y 2000, de programas de especialización con el lleno de los requisitos legales, como se informó al ICFES en julio de 2002...”.

Sostiene que la información correspondiente a los estudiantes graduados y no graduados que cursaron especializaciones se halla contenida en el “Plan de Contingencia” elaborado en 2002, con el concurso de los funcionarios del ICFES y la ESAP; en dicho informe se detallan las condiciones administrativas y académicas en las que fueron adelantadas las cohortes en los diferentes programas de posgrado. En ese sentido precisa que el señor Jorge Alberto Fernández Orozco está relacionado en el plan de contingencia referido y por tanto se encuentra pendiente de grado.

Afirma que mediante Resolución No.1408 del 20 de junio de 2002, el Ministerio de Educación Nacional ordenó abrir investigación administrativa a la Escuela Superior de Administración Pública, con el fin de comprobar la existencia o comisión de actos constitutivos de faltas administrativas en lo relacionado con el cumplimiento de las normas de educación superior y establecer las posibles responsabilidades a que hubiera lugar tanto de la Institución como de sus directivos.

Señala que la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, se encuentra en espera de la decisión del Ministerio de Educación Nacional en relación con los hechos objeto de investigación; sin embargo, la ESAP ha realizado un sin número de gestiones con el ánimo de resolver lo más pronto posible la problemática que enfrenta la entidad, con el fin de garantizar a sus estudiantes y a la sociedad colombiana la legalidad de los títulos expedidos.

Manifiesta que la entidad accionada se encuentra igualmente a la espera de la solución anunciada por el Gobierno Nacional, con el fin de normalizar la situación de los estudiantes y otorgar los respectivos diplomas, toda vez que, para la ESAP es imposible resolver dicha problemática sin la intervención del Ministerio de Educación Nacional.

Reitera que existe un gran empeño por parte de la actual administración de la ESAP con el fin de dar estricto cumplimiento a las normas de educación superior como es su deber y en tal sentido ha impartido a los funcionarios de la sedes central y territoriales, instrucciones precisas sobre la correcta aplicación de las disposiciones que están obligadas a cumplir.

Concluye que en el caso bajo estudio no procede la acción de tutela: “...por existir otro medio de defensa de los derechos que se pretenden amparar, cual es esperar el resultado de la investigación y presentar un examen de estado, La controversia litigiosa debe discutirse con asistencia de las autoridades académicas, tal y como se viene haciendo y no al interior del desenvolvimiento de una acción de tutela que puede resultar perjudicial, si se gradúan estudiantes sin registros del ICFES...”.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1 Decisión de primera instancia

El Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 19 de septiembre de 2003, decidió denegar la acción de tutela instaurada por el accionante respecto de los derechos invocados por éste y concedió la acción en relación con el derecho a la educación por considerar que éste fue vulnerado con la conducta omisiva de la entidad accionada.

El juez constitucional de instancia advierte que aunque en el caso sub examine no se demanda la protección del derecho a la educación, es deber del juez de tutela adoptar las determinaciones necesarias para su amparo, toda vez que, por mandato constitucional el derecho sustancial prima sobre el derecho procesal.

Precisa que no existe vulneración al derecho a la igualdad, toda vez que la determinación de la ESAP de no otorgar el grado a los alumnos que cursaron la especialización en Gerencia Social en la sede de la ESAP en Barranquilla, es generalizada, esto es, cobija a todos los educandos que se encuentran en la misma situación que el accionante, habida consideración que ninguno de ellos puede recibirse como especialista, debido a la situación irregular que se presentó al momento de hacer la convocatoria y adelantar el programa sin los requisitos previstos en la Ley.

Advierte así mismo que en lo que concierne a la protección del derecho fundamental al trabajo no es viable conceder el amparo, toda vez que, este derecho no fue vulnerado, pues el hecho de no otorgarse al accionante el título de especialista en Gerencial Social de conformidad con el posgrado cursado y aprobado por este en la ESAP, no significa que la entidad referida esté impidiendo que el actor desempeñe alguna actividad laboral, puesto que si bien cuando se adelantan cursos de especialización, maestría o doctorado se le abre al profesional el espectro laboral, ello no implica per se que va a conseguir un empleo o que va a mejorar el que tiene.

En ese sentido estima además que: "...el actor no hizo mención a la situación concreta en la que se encontraba, es decir, a que haya perdido una oportunidad para desempeñarse laboralmente o al menos que con el otorgamiento del título pretendido tenía alguna expectativa de ascenso o de acceder a un cargo en una entidad pública o privada, para que de esa manera íi se pueda concluir que se vulneró el derecho fundamental en comento...".

Afirma que no existe tampoco violación alguna al derecho a la libre escogencia de profesión u oficio como lo alega el peticionario, toda vez que, ni siquiera en el escrito de tutela éste

señala la actividad que realiza, la profesión que desempeña o el oficio que pretendía realizar en el evento en que hubiera obtenido el grado de especialista en Gerencia Social, de forma tal que, no se puede tutelar el derecho invocado, pues éste no puede ser examinado en abstracto y especialmente si se considera que el hecho de no obtener un título en determinada área del saber no implica que a la persona se le haya negado la oportunidad de escoger profesión u oficio.

Así las cosas estima que para que sea procedente el amparo del derecho fundamental a la libre escogencia de una profesión u oficio, es necesario que ocurra un acto positivo o negativo de una autoridad pública o de un particular, que le impida a la persona desarrollarse como tal y escoger de manera libre la profesión o el oficio que va a desarrollar en una época o a lo largo de su vida, situación que en ningún modo fue demostrada por el accionante.

Considera que en el caso sub examine sí existió sin embargo vulneración al derecho a la educación, en la medida en que, es evidente que el actor se inscribió y cursó el programa de posgrado en Gerencia Social ofrecido por la Escuela de Administración Pública -ESAP-, pensando legítimamente que cada uno de los programas académicos que ella implementaba estaban autorizados legalmente por las autoridades competentes.

Así mismo afirma que como quiera que el accionante aprobó la carga académica y canceló los respectivos valores que le impuso la ESAP, solicitó en consecuencia que se le otorgara el correspondiente título, sin que hasta la fecha se haya recibido como especialista, por razones completamente ajenas a su voluntad, puesto que ya había reunido todos los requisitos exigidos por la Institución Educativa, y posteriormente fue informado que la especialización que adelantó no contaba con los registros exigidos por el ICFES, pues debido a un error de interpretación la ESAP consideró que el registro aprobado para el programa de Especialización en Gerencia Social Sede Central tenía cubrimiento a nivel nacional y por esa razón se ordenó la apertura del referido programa en la ciudad de Barranquilla.

En ese orden de ideas aduce que en el asunto examinado se conculcó el principio de la confianza legítima que existe entre la administración y el administrado, como quiera que debido a un error de interpretación de las normas por parte de la entidad accionada, ésta convocó a los ciudadanos profesionales, entre ellos el actor, a que adelantaran un curso de especialización en la sede de la ESAP en Barranquilla, de suerte que, los aspirantes y

posteriores educandos no tenían por qué pensar en ningún momento que la Institución Educativa referida no había cumplido con los requisitos previstos en la ley para abrir esa clase de posgrados y por tanto se inscribieron y cursaron la especialización.

Considera que: "...en tratándose de una entidad pública, tenía que tener certeza respecto a los programas que podía adelantar de acuerdo con las directrices impartidas por el ICFES y no esperar que los referidos programas culminaran, para luego si aseverar que los mismos solamente estaban registrados para la sede central. De modo que ahora ese error no puede serles trasladado en detrimento de sus derechos fundamentales, como el de la educación. Y es que este derecho fundamental no sólo se protege otorgando a las personas la oportunidad de educarse, sino también el de obtener los correspondientes títulos, pues a la par que la persona estudia para obtener conocimientos que le ayudarán a mejorar su calidad profesional, también requieren los diferentes títulos para obtener ascensos o mejores oportunidades a nivel laboral...".

Así las cosas estima que se vulneró el derecho de educación por parte de la ESAP al tutelante, especialmente si se tiene en cuenta que a la fecha a pesar de haber transcurrido un tiempo considerable, no se han realizado ni concluido todas las gestiones necesarias para que se solucione la problemática planteada por el accionante; sin embargo, esa circunstancia no significa que el juez constitucional pueda ordenar a la entidad demandada que otorgue el título de especialista en Gerencia Social al actor, por cuanto el juez de instancia no puede desconocer las decisiones de otras autoridades que se expidieron conforme a las normas vigentes sobre la materia, como lo es el ICFES.

Finalmente aduce que no es de recibo la afirmación sostenida por la ESAP en el sentido de que el accionante cuenta con otra vía jurídica diferente a la tutela para efectos de acceder al título de especialista en Gerencia Social como lo es esperar a que las autoridades pertinentes decidan qué determinaciones adoptarán al respecto, toda vez que, no puede admitirse que ante una situación errada de la administración independiente de las personas que en un momento dado fungieren como directivos, se deje sin solución e indefinidamente en el tiempo un problema que está afectando a los educandos de ese plantel universitario, en espera de una respuesta que no se sabe si algún día llegará, en detrimento de sus derechos fundamentales.

Concluye que: "...En lo que concierne a la necesidad de presentar las pruebas de grado para optar por el título de posgrado que se deprecia, advierte el despacho que si esa es la solución, la misma no puede dejarse en espera en el tiempo, máxime si la situación irregular se reitera, no fue creada por los educandos, sino por el centro educativo, quien debe hacer todo lo necesario para enmendar el yerro...".

En ese sentido, concede la tutela respecto del derecho de educación y en consecuencia, ordena a la Escuela Superior de Administración Pública, que consciente del error en que incurrió al adelantar el programa de posgrado de Gerencia Social en la sede de Barranquilla sin el correspondiente registro, en un término de 48 horas adelante todas las gestiones necesarias para que las entidades correspondientes entren a resolver de la mejor forma y en el menor tiempo posible la situación del peticionario quien cursó y aprobó la especialización de Gerencia Social en la seccional Barranquilla, cumpliendo todos los requisitos que el centro educativo exigía para la obtención del título de especialista en la mencionada área.

3.2 Impugnación

La Directora Encargada de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP Ángela María Mejía Uribe-, impugnó la decisión adoptada por el Juez de Tutela en primera instancia, que amparó del derecho fundamental a la educación del accionante.

Afirma que la entidad accionada a través de la Subdirectora Académica de la ESAP, informó mediante memorando No.977 del 15 de septiembre de 2003, dirigido a los directores territoriales y coordinadores académicos para la normalización de la situación académica de la ESAP, que de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 2566 de 2003, ha adelantado todas las gestiones necesarias a nivel interno y externo con el fin de solicitar al Ministerio de Educación Nacional de cumplimiento a lo previsto en el artículo 46 del Decreto referido.

En ese sentido manifiesta que corresponde al ICFES estudiar la solicitud respectiva con el fin de establecer si otorga el registro simple, a efectos de autorizar a la ESAP para que gradúe a las personas que se encuentran en la misma situación del accionante.

3.3 Decisión de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante fallo del 13 de

noviembre de 2003, decidió confirmar la decisión de primera instancia exponiendo las consideraciones que enseguida se resumen.

Advierte que: "...El escrito de impugnación presentado por la Directora de la ESAP, no presenta razones para desvirtuar los planteamientos esgrimidos por el a-quo, simplemente se comunica que ha dado cumplimiento al fallo de instancia, enfatizando que de conformidad con el artículo 46 del Decreto 2566 de septiembre 10 de 2003, la institución está adelantando todas las gestiones necesarias a nivel interno y externo con el fin de normalizar la situación académica y que tan pronto el ICFES estudie la solicitud será el que determine si concede el registro simple para graduar a las personas que se encuentran en la misma situación del accionante...".

En criterio del ad-quem, en la controversia bajo examen se encuentra demostrado que el tutelante cursó y aprobó en la ESAP seccional Barranquilla, los estudios correspondientes a la especialización en Gerencia Social, institución educativa con la que se encuentra a paz y salvo tanto financiera como académicamente, no obstante, no ha obtenido el título que lo acredite como especialista.

La Sala precisa que la situación irregular en la que incurrió la ESAP, al abrir un programa de especialización en una sede para la que no estaba autorizado, fue puesta en conocimiento del Ministerio de Educación Nacional y actualmente se encuentra en investigación por parte de ese ente gubernamental, quien ordenó mediante Resolución No.1408 de 2002 verificar la existencia o comisión de actos constitutivos de falta administrativa posiblemente realizados por la ESAP.

En ese sentido señala que por su parte el ICFES envió comunicación al Director de la ESAP informándole que de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 1225 de 1996, es indispensable el registro del programa de especialización para poder ser ofrecido por los entes de educación superior, y por consiguiente, los estudios cursados en un programa sin registro carecen de validez, de forma tal que, la única forma de titular a los estudiantes egresados de las especializaciones extendidas a otros lugares sin el registro del programa, es la realización del examen de estado una vez concluya la investigación ordenada por el Ministerio de Educación contra la ESAP.

De la misma manera la Sala afirma que: "...la solución ofrecida para restituir el derecho a la

educación del accionante, así fuere la conducente, no tiene porqué quedar pendiente en el tiempo, por el contrario, la ESAP está en la obligación de ofrecer la solución inmediata con el fin de garantizarle ese derecho...”.

En esa medida, la Sala considera que el derecho a la educación le fue desconocido al tutelante por parte de la entidad accionada, toda vez que, ésta permitió la inscripción del actor al posgrado en Gerencia Social, sin tener el respectivo registro para ofrecer tal programa, de forma tal que, si la ESAP institución educativa que forma parte del Estado y que se encuentra bien posicionada como entidad de educación superior en el país, yerra en la interpretación de las directrices impartidas por el ICFES y ofrece programas sin registro para ello, no puede pretender que el problema causado al accionante, sea asumido por él, dado que la situación en la que éste se encuentra obedece a que se inscribió en la ESAP para adelantar unos estudios de posgrado creyendo en la buena fe de esa entidad educativa.

Concluye entonces que el principio de buena fe es aplicable en el caso concreto “...pues sin lugar a dudas fue vulnerado su derecho a la educación en la medida en que con la actuación de la ESAP se le priva del acceso al conocimiento para su mejoramiento cultural y científico, no otra consecuencia se deriva cuando ofreció programas de especialización sin contar con su registro, conforme con los lineamientos del ICFES...”.

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Documentos aportados por el accionante:

- a. Poder otorgado por el accionante para actuar. (Folio 1 Expediente).
- b. Copia de la respuesta emitida por parte de la entidad accionada al tutelante con fecha 25 de noviembre de 2002, en relación con el fallo de tutela emitido por el Juez 28 Penal del Circuito de Bogotá D.C. (Folios 6 a 19 Expediente).
- c. Copia de la respuesta emitida por parte de la entidad accionada con fecha 25 de noviembre de 2002, en relación con el fallo de tutela emitido por el Juez 28 Penal del Circuito de Bogotá D.C., dirigida al Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la ESAP. (Folio 5 Expediente).
- d. Copia de la respuesta emitida por parte de la entidad accionada, con fecha 26 de junio de

2003 a diversas peticiones formuladas por el tutelante en relación con el fallo de tutela emitido por el Juez 28 Penal del Circuito de Bogotá D.C. (Folios 22 a 24 Expediente).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar las providencias de tutela antes reseñadas, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36), así como en el auto del 13 de febrero de 2004 proferido por la Sala de Selección Número Dos de la Corporación.

2. El problema jurídico planteado

Para el actor la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- vulneró sus derechos a la igualdad, al trabajo, y a la libre escogencia de profesión u oficio, por cuanto a pesar de haber cumplido todos los requisitos exigidos para obtener el título de Especialista en Gerencia Social de la Escuela Superior de Administración Pública, no le fué otorgado el correspondiente diploma, por carecer el programa cursado en la Seccional Barranquilla de esa Escuela el correspondiente registro del ICFES.

Los jueces de instancia consideraron que en el presente caso, si bien no se vulneraron los derechos invocados por el actor, sí se vulneró el derecho a la educación, por lo que concedieron la tutela y ordenaron que en un término de cuarenta y ocho (48) horas la entidad accionada adelantara todas las gestiones necesarias para que las entidades correspondientes “entren a resolver de la mejor forma y en el menor tiempo posible la situación del peticionario”.

Corresponde a la Sala determinar, en consecuencia, si los derechos invocados por el actor fueron vulnerados en el presente caso, así como si asiste razón o no a los jueces de instancia en cuanto a la vulneración del derecho a la educación.

3. Reiteración de Jurisprudencia en relación con el necesario respeto del derecho a la educación y del principio de confianza legítima por parte de la ESAP

La Sala constata que en circunstancias similares a las que se exponen por el actor en el

presente proceso, esta Corporación ha señalado claramente la obligación que cabe a la Escuela Superior de Administración Pública de respetar el derecho a la educación, así como de atender el principio de confianza legítima, y ha ordenado el otorgamiento del correspondiente título a quienes cumplieron con los requisitos establecidos por la ESAP para la obtención del título de especialista, a pesar de que los respectivos programas no contaban con el registro del ICFES.

Así se estableció en la Sentencia T-807 de 2003, proferida por la Sala Cuarta de Revisión, donde la Corte estudió la demanda de tutela interpuesta por tres estudiantes, 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 tanto que uno de ellos se había matriculado en el programa de especialización en gestión pública ofrecido por la misma institución, para ser desarrollado en el periodo académico 1998-1999 en la ciudad de Tunja. 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. A pesar de haber cumplido íntegramente con los requisitos de grado consagrados en el reglamento estudiantil, la entidad se negó a otorgarles el respectivo título alegando que los programas cursados no contaban con registro del ICFES.

En aquella ocasión, la Sala de Revisión reiteró la jurisprudencia de la Corte respecto del carácter fundamental del 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.

En dicha sentencia se hizo énfasis así mismo en los matices particulares que adquiere en relación con la prestación del servicio público de educación el principio de confianza legítima derivado por la jurisprudencia del principio de buena fe². La Sala de Revisión destacó en

este sentido 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 y cómo en los casos analizados la confianza legítima que tenían los estudiantes al inscribirse en un programa ofrecido por una entidad oficial de educación se vio desconocido por la negativa de la institución de conferir los respectivos diplomas a pesar de haber sido cumplidos por los estudiantes la totalidad de los requisitos regidos para el efecto³.

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.

La Sala ordenó así mismo la inaplicación para los casos analizados del Decreto 1225 de 1996 que establece la obligatoriedad del registro ante el ICFES de los programas de especialización.

Dentro de las consideraciones hechas por la Sala de Revisión para sustentar sus determinaciones cabe resaltar las siguientes:

“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).

Por ello, si los accionantes han adquirido un saber determinado en los respectivos programas de especialización que cursaron, los cuales estaban amparados por el principio de confianza legítima en la administración y por el postulado de la buena fe, el otorgamiento de los correspondientes títulos de especialización por parte de la ESAP hace parte de sus derechos a la educación, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad.

4.5. De esta manera, al examinar la concurrencia del derecho a la educación y los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad que asisten a los accionantes, de una parte, y el interés general que representa la suprema inspección y vigilancia que ejerce el Estado, de la otra, esta Sala de Revisión encuentra que en el caso concreto prevalecen aquellos sobre éste. Esta conclusión se fundamenta en los mandatos Superiores sobre primacía de los derechos inalienables de la persona y supremacía de la Constitución consagrados en los artículos 4º y 5º de la Carta Política.

Por ello, se ampararán los derechos fundamentales a la educación, igualdad y libre desarrollo de la personalidad de los señores Benigno Hernán Díaz Cárdenas, Alvaro Sierra Lambiases y Wilfrido Oñate Salinas. Como consecuencia de la protección otorgada, se ordenará a la ESAP que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia y a través de las Direcciones Territoriales en las que se llevaron a cabo los programas académicos, otorgue los correspondientes títulos de la especialización cursada por los accionantes. Para dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala de Revisión, las sentencias proferidas en el proceso de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja y por el Distrito Judicial de Valledupar se modificarán en lo que haya lugar.

Con esta determinación la Sala no desconoce que los programas de especialización en referencia se llevaron a cabo sin contar con el respectivo registro ante la autoridad oficial⁴. Corresponderá a las autoridades administrativas competentes la determinación de la eventual falta administrativa por parte de la institución de educación superior y el señalamiento de sus consecuencias. Sin embargo, tal circunstancia no releva al juez de tutela de su obligación de establecer la efectiva vulneración o amenaza de un derecho fundamental y la existencia o eficacia de un medio judicial de defensa al cual puedan acudir los accionantes para invocar la protección de sus derechos fundamentales.

Por ello, si se cuestionara la procedencia de la acción de tutela en los casos objeto de revisión invocando la oportunidad que el ordenamiento jurídico ofrece a los accionantes para solicitar la reparación del daño causado por la Administración, es decir las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se respondería, en el mismo sentido de lo expuesto por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, que los accionantes no tienen a su alcance un medio judicial de defensa a través del cual puedan acceder a sus pretensiones, esto es, el otorgamiento del título de especialistas en los programas cursados. Por ende, la tutela sí se erige como el instrumento legítimo a través del cual los actores podían invocar la protección de sus derechos fundamentales⁵.

4.6 De otro lado, al tener en cuenta que en la época en que se efectuó la convocatoria a los interesados en las especializaciones en Gestión Pública y en Finanzas Públicas para ser desarrolladas por la ESAP en Tunja y Valledupar, respectivamente, regía lo dispuesto por el Decreto 1225 de 1996, según el cual el registro ante el ICFES es indispensable para que las instituciones de educación superior puedan ofrecer programas de especialización, esta Sala de Revisión, con el fin de garantizar lo dispuesto en los artículos 5 y 83 de la Carta Política, ordenará inaplicar dicho Decreto en los procesos objeto de revisión.

Igualmente, la Sala prevendrá a la ESAP para que en adelante se abstenga de efectuar convocatorias a programas de especialización que no cumplan con las exigencias de carácter legal y reglamentario⁶.

- Cabe recordar así mismo que en la sentencia T-920 de 2003 proferida por la Sala Sexta de Revisión, 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.

- Así mismo en la Sentencia T-064 de 2004 proferida por la Sala Séptima de Revisión, se estudió la demanda de tutela interpuesta por un estudiante que habían cursado la especialización en finanzas públicas, ofrecida por la ESAP en la ciudad de Valledupar, para el periodo comprendido entre los años 1999-2000. En dicha ocasión igualmente se tutelaron los derechos fundamentales invocados por el actor, a saber, la educación, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo y se confirmó la sentencia de instancia que había ordenado a la Escuela Superior de Administración Pública otorgar al accionante el título de especialista dentro de los dos meses siguientes.

Ahora bien, dado que como pasa a explicarse las situaciones analizadas en tales fallos son idénticas en lo relevante a los supuestos de hecho que dieron lugar a las sentencias que se revisan en el presente caso, se reiterará en su integridad la jurisprudencia definida por esta Corporación en las mencionadas sentencias T-807 de 2003, T-920 de 2003 y T-064 de 2004.

4. El caso concreto

4.1 En el presente caso el accionante adelantó durante los años 1999 y 2000 el programa de especialización en Gerencia Social ofrecido por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- en la ciudad de Barranquilla. Culminados sus estudios y cumplidos los requisitos financieros y académicos exigidos dicha institución se abstuvo de otorgarle el diploma respectivo, al tiempo que se negó a informarle las razones de tal determinación, por lo que el accionante instauró acción de tutela por la vulneración del derecho de petición que le fue resuelta favorablemente. En cumplimiento de la orden dada por el Juez de tutela la Escuela Superior de Administración Pública, además de reconocer el cumplimiento de los requisitos para el grado, le informó que la razón por la que no se procedía a otorgar el diploma correspondiente consistía en la ausencia de registro del ICFES para el programa cursado y se aludió a un “plan de contingencia” para solucionar el problema planteado.

Considerando que dicha situación vulneraba sus derechos, el accionante interpuso acción de tutela para que se le protegieran sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio.

Los jueces de instancia resolvieron la acción de la siguiente manera. El ad quo concedió el amparo pero precisando que el derecho que se protegía era el derecho a la educación y no los derechos invocados por el actor, al tiempo que ordenó a la entidad accionada que en un término de cuarenta y ocho (48) horas adelantará todas las gestiones necesarias para que las entidades correspondientes “entren a resolver de la mejor forma y en el menor tiempo posible la situación del peticionario”.

El Ad quem al tiempo que hizo énfasis en la necesidad de asegurar el respeto del principio de confianza legítima, confirmó la sentencia proferida en primera instancia.

4.2 Para la Sala, es claro que, - como se desprende de las consideraciones hechas por la Corte en las Sentencias T-807/03, T-920/03 y T-064/04, que se reitera aludieron a circunstancias idénticas a las que ahora se examinan, solamente que en una sede territorial diferente y para programas de especialización igualmente diferentes -, la actuación de la Escuela Superior de Administración Pública desconoce el derecho a la educación del accionante quien, atendiendo la convocatoria de una entidad oficial de educación se inscribió en el programa de especialización en gerencia social por ella establecido, cursó el pensum correspondiente, cumplió con los requisitos de grado exigidos por el programa, así como las obligaciones financieras para con la Institución oferente del mismo y sin embargo, no le fue conferido el diploma correspondiente.

Dicha actuación desconoce abiertamente el principio de confianza legítima, por cuanto no resulta aceptable bajo ninguna perspectiva que una institución oficial de educación invoque como sustento de la modificación de las reglas de juego señaladas por ella misma para efectos de la obtención del título correspondiente, la ausencia de un requisito administrativo de registro que ella estaba en la obligación de cumplir previamente al ofrecimiento a los estudiantes del programa educativo.

Resulta igualmente claro para la Sala que la vulneración del derecho a la educación a que se ha hecho referencia implica igualmente de manera consecuencial el desconocimiento de los demás derechos invocados por el accionante -a saber el derecho a la igualdad, al trabajo, y a la libre escogencia de profesión y oficio- sin que pueda considerarse, como lo hacen los jueces de instancia, que el hecho de no haberse precisado por el actor en detalle las razones por las cuales dichos derechos resultaban vulnerados baste para descartar en este caso la

existencia de dicha vulneración.

En relación con la decisión adoptada por los jueces de instancia cabe señalar igualmente que la orden impartida en las sentencias que se revisan, no comporta realmente la protección del derecho a la educación, ni de los demás derechos invocados, pues se limita a señalar la obligación para la Escuela Superior de Administración Pública de gestionar en un plazo perentorio (48 horas) la intervención de otras entidades, sin que ello garantice el otorgamiento del diploma a que tiene derecho el actor, manteniendo así en el limbo su legítima pretensión.

Por ello en reiteración de la doctrina constitucional establecida en las sentencias T-807/03, T-920/03 y T-064/04 la Sala ordenará que, si ello no ha acontecido, en el término perentorio de un mes se haga entrega del diploma de especialista en gerencia social al accionante.

Así mismo y en atención a los mismos antecedentes jurisprudenciales, se inaplicará en el proceso de la referencia el decreto 1225 de 1996 que regía igualmente para el caso analizado la inscripción ante el ICFES de los programas de especialización, al tiempo que se prevendrá nuevamente a la Escuela Superior de Administración Pública para que en adelante se abstenga de efectuar convocatorias a programas de especialización que no cumplan con las exigencias de carácter legal y reglamentario. Al respecto, en todo caso, dada la reiteración de estos hechos se ordenará dar traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

III. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- Revocar las sentencias proferidas por el Juzgado cuarenta y nueve penal del circuito de Bogotá del 19 de Septiembre de 2003 y de la Sala penal del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá del 13 de noviembre de 2003 y en su lugar conceder la tutela de los derechos a la educación, la igualdad, el trabajo y la libre escogencia de profesión u oficio.

Segundo.- Ordenar a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia y a través de la Dirección Territorial en donde se cursó el programa académico, otorgue al señor Alberto Luis Garcia Fontalvo, el título de especialista en gerencia social.

Tercero.- Inaplicar en el presente proceso el decreto 1225 de 1996.

Cuarto.- Prevenir a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- para que en adelante se abstenga de efectuar convocatorias a programas de especialización que no cumplan con las exigencias de carácter legal y reglamentario.

Quinto.- Ordenar que por secretaria se notifique la presente sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

NOTA DE RELATORIA: EL NUMERAL SEGUNDO DE LA PARTE RESOLUTIVA FUE CORREGIDO MEDIANTE AUTO 110/04

Auto 110/04

Referencia: expediente T-845766 Corrección parte resolutive de la SENTENCIA T-483/2004

Acción de tutela instaurada por Jorge Alberto Fernández Orozco contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., treinta (30) de julio del año dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

CONSIDERANDO

1. Que en la parte resolutive de la sentencia T-483 de 2004 dictada en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en relación con la acción de tutela promovida por Jorge Alberto Fernández Orozco contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, se incurrió en un error en la designación del actor en dicho proceso.

2. Que se hace necesario corregir el error involuntario en que se incurrió

RESUELVE

Corregir en el numeral segundo de la Parte resolutive de la sentencia T-483 de 2004 la mención hecha al señor Alberto Luis Garcia Montalvo, apoderado del actor- y sustituirla por la del señor Jorge Alberto Fernández Orozco. Por lo que la parte resolutive de dicha sentencia tiene el siguiente tenor:

“Segundo.- Ordenar a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia y a través de la Dirección Territorial en donde se cursó el programa académico, otorgue al señor Jorge Alberto Fernández Orozco, el título de especialista en gerencia social.”

Notifíquese y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto Sentencia T-483/04

TITULO DE IDONEIDAD-Exigencia/ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-Debe ser sancionada por anunciar cursos no autorizados (Salvamento de voto)

Precisamente porque el ejercicio de todas las profesiones lleva ínsito un gran riesgo social, es que la constitución permite al Legislador exigir títulos de idoneidad. Esta idoneidad es la que da seguridad y confianza a los ciudadanos para entregar sus intereses, derechos y bienes en manos de ese profesional y que no se los entregaría de saber que no es idóneo, por no haber cursado el pensum académico o haberlo cursado sin estar aprobado, pues sólo la aprobación es garantía de idoneidad. En el caso concreto que nos ocupa respecto de la ESAP debe existir una sanción muy fuerte, ya que la conducta es mucho más grave, pues siendo un órgano del Estado anunció cursos que no estaban autorizados por el propio Estado y en relación las personas que cursaron estos programas se les debió haber sometido a un examen de Estado que debió ser probado o a un reentrenamiento o nuevo curso autorizado, que debían aprobar, y sólo después pueden ejercer como especialistas mientras no se hiciera esto, la Corte está colocando a los ciudadanos que les confían sus intereses en un gran riesgo social.

Referencia: Expediente T-845766

Magistrado Ponente:

ALVARO TAFUR GALVIS

Con el acostumbrado respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional en el asunto de la referencia, por las siguientes razones:

El artículo 26 de la Constitución Política, señala que la ley podría exigir título de idoneidad para poder ejercer una profesión u oficio. No es idóneo, quien no ha seguido un pensum académico legalmente autorizado. Se necesitan entonces dos condiciones: haber cursado el pensum académico y además, éste este aprobado, si falta alguno de los dos requisitos no se es idóneo para ejercer una profesión que exija formación académica; de modo que quien no lo ha cursado o lo ha cursado sin estar aprobado no tiene un título de idoneidad, que garantice a los ciudadanos que quien ejerce la profesión lo hace con un mínimo de conocimientos y con un mínimo de formación técnica, que les de confianza para entregarle el manejo de sus intereses, bienes o derechos.

Cuando un ciudadano escoge una profesión u oficio no es sólo para colgar el cartón o ejercer sobre sus propios intereses derechos o bienes. El ejercicio de una profesión tiene una gran incidencia social, ya que el profesional puede representar intereses ajenos, defender o atacar derechos ajenos o incidir sobre bienes ajenos. Por ejemplo, el médico no sólo se opera y receta así mismo sino que opera, diagnóstica y receta a otros ciudadanos, y si no es idóneo para hacerlo pone en peligro no sólo la salud sino también el bien de la vida de quien es operado o recetado y esta consideración es válida para todas las profesiones; la garantía de que no se caiga la casa donde habitan los ciudadanos o el puente por donde pasan los ciudadanos, es que han sido construidos por un ingeniero o un arquitecto idóneo.

Precisamente porque el ejercicio de todas las profesiones lleva ínsito un gran riesgo social, es que la constitución permite al Legislador exigir títulos de idoneidad. Esta idoneidad es la que da seguridad y confianza a los ciudadanos para entregar sus intereses, derechos y bienes en manos de ese profesional y que no se los entregaría de saber que no es idóneo, por no haber cursado el pensum académico o haberlo cursado sin estar aprobado, pues sólo la aprobación es garantía de idoneidad.

En el caso concreto que nos ocupa respecto de la ESAP debe existir una sanción muy fuerte, ya que la conducta es mucho más grave, pues siendo un órgano del Estado anunció cursos que no estaban autorizados por el propio Estado y en relación las personas que cursaron estos programas se les debió haber sometido a un examen de Estado que debió ser probado o a un reentrenamiento o nuevo curso autorizado, que debían aprobar, y sólo después pueden ejercer como especialistas mientras no se hiciera esto, la Corte está colocando a los ciudadanos que les confían sus intereses en un gran riesgo social.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Dijo la Sentencia “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 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-002 de 1992, T-543 de 1997, T-239 de 1998 y T-780 de 1999.

2 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”.

3 Ver la Sentencia T-807 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver la sentencia T- 064/04 M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

4 Cfr. Ley 30 de 1992, art. 56 y Decreto 1225 de 1996.

5 Al respecto, en la sentencia T-239-97, M.P. Fabio Morón Díaz, la Corte reiteró que: “Desde sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional ha sostenido que la educación es uno de los derechos constitucionales fundamentales, cuya importancia para el desarrollo de toda

persona es incuestionable, pues contribuye a la efectividad del principio contemplado en el artículo 13 de la Carta Política, ya que “en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona’ (Sent. T-002/92). Es claro que por hallarse la educación ubicada en la categoría de los derechos fundamentales, su titular dispone de los instrumentos que la hacen inmediatamente exigible frente al Estado o a los particulares que prestan ese servicio público, debido a lo cual la acción de tutela es un mecanismo apropiado para neutralizar aquellas acciones u omisiones que comporten la negación de las prerrogativas en que consiste el derecho”.

6 Sentencia T-807/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño