

Sentencia T-877/12

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Caso en que Secretaría de Educación cancela la licencia de funcionamiento de una institución educativa

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, IGUALDAD Y LIBERTAD ECONOMICA Y DE EMPRESA-No vulneración por cuanto el perjuicio irremediable que se alega es de carácter pecuniario y no vulnera derechos fundamentales

Referencia: expediente T-3.529.852

Acción de tutela instaurada por Beckembauer Ortega Gelves, actuando en nombre propio y como representante legal de Inversiones Grupo Oro S. A. S., propietario de la Institución Educativa para el Trabajo y Desarrollo Humano Politécnico Central, contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación Municipal de Medellín.

Procedencia: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C. veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 17 de mayo de 2012, dentro de la acción de tutela promovida por Beckembauer Ortega Gelves, actuando en nombre propio y como representante legal de Inversiones Grupo Oro S. A. S., propietario de la Institución Educativa para el Trabajo y Desarrollo Humano Politécnico Central, contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación Municipal de Medellín.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que efectuó dicha Sala, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número siete, mediante auto de julio 13 de 2012 lo eligió para efectos de su revisión.

I. ANTECEDENTES

Beckembauer Ortega Gelves, quien obra a nombre propio y además en calidad de representante legal de la sociedad Inversiones Grupo Oro S. A. S., propietario de la Institución Educativa para el Trabajo y Desarrollo Humano Politécnico Central, incoó acción de tutela en noviembre 30 de 2011 contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación Municipal de Medellín, aduciendo violación de sus derechos “al debido proceso administrativo, al trabajo, al buen nombre en coexistencia con el derecho a la libertad económica y de empresa”, por los hechos que a continuación son relatados.

A. Hechos y relato efectuado por la parte accionante

1. La empresa Inversiones Grupo Oro S. A. S., de la que es representante legal el señor Ortega Gelves, es propietaria del Instituto Educativo para el Trabajo y Desarrollo Humano Politécnico Central, constituido y registrado ante la Cámara de Comercio de Medellín con el objeto de “prestación de servicios educativos”.

El demandante afirmó que esa institución contaba con la autorización oficial y su respectiva homologación a la licencia de funcionamiento, otorgada por la Secretaría de Educación de Medellín a través de las resoluciones 7646 de octubre 4 de 2001, 4911 de diciembre 14 de 2005, 10046 de agosto 3 de 2010 y 02464 de febrero 24 de 2011 y 06319 de mayo 5 de 2011.

Adujo que desde la fecha de su constitución el Politécnico Central “se ha distinguido por cumplir los requerimientos legales y reglamentarios exigidos por la normatividad vigente, prestando sus servicios educativos con elevados estándares de calidad” (f. 2 cd. inicial).

2. Señaló además que el Politécnico Central es una institución que cuenta con una planta de personal de 13 empleados, que en el desarrollo de su objeto cumple con todas las obligaciones legales, y que ha ejecutado convenios interinstitucionales con entidades

privadas y públicas, dentro de las cuales se encuentran la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia.

3. El señor Ortega Gelves indicó en su demanda que la Secretaría de Educación realizó una visita al Politécnico en junio 14 de 2011, para verificar la legalidad de la prestación del servicio educativo ofrecido por el programa de Auxiliar en Mecánica Dental, teniendo como fundamento “presuntas quejas presentadas por estudiantes” de ese programa. Empero, no se dio traslado de dichas quejas al instituto, negándosele su derecho a presentar los respectivos descargos.

4. Así mismo, se señaló que la entidad municipal “ignoró deliberadamente” la existencia de un convenio entre el Politécnico Central y el Instituto Técnico Laboral de Medellín (en adelante ITELME) en el cual aquel se comprometía a arrendar parte de sus instalaciones físicas e infraestructura administrativa, “específicamente el local N° 101, para que este ejecutara las actividades del programa de mecánica dental” (f. 5 ib.), prestándose el mismo con idoneidad.

5. Indicó el actor que, a pesar de lo anterior, la Secretaría de Educación de Medellín emitió la resolución 10920 de agosto 19 de 2011, que ordenó cancelar las resoluciones por medio de las cuales se le había otorgado la licencia de funcionamiento al Politécnico Central, “argumentando la existencia de presuntas irregularidades en la prestación del servicio educativo” (f. 4 ib.).

Contra este acto administrativo el apoderado del Politécnico interpuso el respectivo recurso de reposición exponiendo “motivos suficientes y fundados para que se procediera a revocar dicha decisión”. Sin embargo, la resolución sancionatoria fue confirmada, por lo cual el accionante consideró que se vulneró el debido proceso administrativo.

6. En igual sentido, el demandante indicó que se le violó el derecho al debido proceso, ya que según lo previsto por el Decreto 907 de 1996 (del Ministerio de Educación Nacional) las instancias de inspección, vigilancia y control deben promover la mejoría de las instituciones educativas minimizando las acciones punitivas, que fueron utilizadas como principales en el presente asunto.

7. Adicionalmente, argumentó que los artículos 15, 17 y 19 del citado decreto establecen una

gradación en la imposición de las sanciones que no fue respetada en el presente proceso, pues se aplicó directamente la sanción más gravosa, cual fue la cancelación de la licencia de funcionamiento. Indicó que “como corolario de lo anterior, podemos señalar que son múltiples los errores, arbitrariedades e incongruencias que se observan dentro del trámite objeto de reproche y que motivan la solicitud de la presente acción de amparo constitucional” (f. 14 ib.).

8. Por último, el señor Beckembauer Ortega Gelves manifestó que, con el fin de iniciar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó en la Procuraduría Delegada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia una solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial en noviembre 25 de 2011. Sin embargo, hasta tanto no se surta dicha audiencia, no se puede iniciar el proceso contencioso administrativo, razón por la cual se estaría consolidando un perjuicio irremediable “en detrimento de nuestra institución educativa, así como de sus trabajadores y de la comunidad educativa” (f. 14 ib.).

En consecuencia, solicitó que “se amparen como mecanismo transitorio los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo, derecho de defensa y contradicción, al trabajo, buen nombre en coexistencia con el de libertad económica y de empresa” y, por ende, se dejen sin efecto las resoluciones 10920 de agosto 19 y 12442 de septiembre 28, ambas de 2011, por las cuales se canceló la autorización oficial y su respectiva homologación a la licencia de funcionamiento para impartir programas en la Institución Educativa para el Trabajo y el Desarrollo Humano Politécnico Central.

De igual manera, pidió que se decretara una medida provisional tendiente a suspender las resoluciones 10920 de agosto 19 y 12442 de septiembre 28 ambas de 2011, para evitar la consumación del perjuicio irremediable.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente

1. Certificado de registro mercantil del Instituto Técnico Laboral de Medellín, ITELME y del Politécnico Central (f. 59 ib.).
2. Certificado de existencia y representación legal de Inversiones Grupo Oro S. A. S., expedido por la Cámara de Comercio de Medellín (fs. 51 y 52 ib.).

3. Resolución número 10920 de agosto 19 de 2011, “por la cual se cancela la licencia de funcionamiento y los programas registrados a una Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano” (fs. 53 y 55 ib.).
4. Recurso de reposición interpuesto en septiembre 12 de 2011, contra la referida Resolución 10920 (fs. 56 a 61 ib.).
5. Resolución 12442, septiembre 28 de 2011, “por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución número 10920 de 2011” (fs. 62 a 64 ib.).
6. Resoluciones 7646 de octubre 4 de 2001, 4911 de diciembre 14 de 2005, 10046 de agosto 3 de 2010 y 06319 de mayo 5 de 2011 que habían concedido a diferentes programas del Politécnico Central la autorización oficial y su respectiva homologación a la licencia de funcionamiento (fs. 70 a 88 ib.).
7. “Contrato de prestación de servicios educativos de formación técnica de jóvenes de Medellín en condiciones de exclusión social y económica”, celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín e Inversiones Grupo Oro (I. E. Politécnico Central), desde abril 14 de 2011 “hasta máximo diciembre 30 de 2011”, por valor de \$ 864.062.457 pesos (fs. 89 a 107 ib.).
8. Nómina de planta de personal y listado de docentes contratados por el Politécnico mediante contrato de prestación de servicios (fs. 108 a 119 ib.).
9. Convenios interinstitucionales celebrados entre el Politécnico Central y varias universidades, empresas e instituciones públicas y privadas de Medellín (fs. 120 a 201 ib.).
10. Acta de la visita realizada por la Secretaría de Educación de Medellín en junio 14 de 2011 al Politécnico Central (fs. 230 a 233 ib.).
11. Carta remisoría del informe de supervisión realizado en noviembre 23 de 2010, enviada por la Secretaría de Educación de Medellín al Politécnico Central, en marzo 17 de 2011, en la cual se indicó: “Legalidad del Programa de Auxiliar de Odontología en el Área de Mecánica Dental: se hace claridad en torno a que el Politécnico Central no ofrece ese programa. Este es ofrecido por... ITELME” (fs. 234 a 241 ib.).

12. Carta remisoría del convenio interinstitucional entre el Politécnico Central e ITELME para el desarrollo del programa de Auxiliar de Odontología en el área de Mecánica Dental, enviada por el Politécnico a la Secretaría de Educación de Medellín, en diciembre de 2008 (fs. 242 y 243 ib.).

13. Resolución número 16167 de diciembre 6 de 2010, por medio de la cual se canceló la autorización oficial al Instituto Técnico Laboral de Medellín, ITELME (fs. 257 a 262 ib.).

14. Resolución número 10140 de julio 29 de 2011, “por la cual se concede licencia de funcionamiento a la Institución Educativa para el Trabajo y el Desarrollo Humano ITELME” (fs. 268 y 269 ib.).

15. Resolución número 10141 de julio 29 de 2011, por medio de la cual se registra el programa de formación laboral de Auxiliar de Mecánica Dental de ITELME (fs. 270 y 271 ib.).

16. Solicitud de convocatoria para audiencia de conciliación prejudicial presentada por el representante legal del Politécnico Central ante el Procurador judicial ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, de noviembre 25 de 2011 (fs. 281 a 285 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

El Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante auto de diciembre 1° de 2011, asumió competencia a prevención de la presente acción de tutela y la admitió, ordenando notificar a la Alcaldía y la Secretaría de Educación Municipal de Medellín, por intermedio de sus representantes legales, para que en el término de 3 días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, informaran sobre los hechos descritos.

Igualmente, decretó la medida provisional y preventiva solicitada, consistente en suspender las resoluciones 10920 de agosto 19 y 12442 de septiembre 28, ambas de 2011, “hasta tanto esta Sala profiera el fallo definitivo”, indicando que encontró fundada la necesidad de evitar la amenaza al derecho a la educación de los estudiantes del Politécnico, ya que los mismos no podrían culminar su semestre académico ni “obtener el título profesional en dicha institución” (fs. 308 a 310 ib.).

En actuación posterior, de diciembre 6 siguiente, el despacho judicial a quo decidió vincular como terceros interesados a “110 estudiantes del programa ‘AUXILIAR DE ODONTOLOGÍA EN

EL ÁREA DE MECÁNICA DENTAL'" y al Instituto Técnico Laboral de Medellín ITELME (fs. 314 a 316 ib.).

A. Respuesta de la Secretaría de Educación Municipal de Medellín.

La Secretaría de Educación Municipal de Medellín, a través de la Líder del Programa Jurídico, en escrito presentado en diciembre 6 de 2011, se refirió a diferentes cuestiones, según se resume a continuación (fs. 318 a 325 ib.):

Afirmó que no es cierto que se presente una amenaza de vulneración del derecho a la educación de los estudiantes matriculados, ya que los actos administrativos suspendidos, permitieron "la terminación de las cohortes de aquellos programas con registro vigente", indicando que la sanción impedía "matricular estudiantes nuevos", pero no implicaba suspender las actividades de los estudiantes ya inscritos en los programas.

Así, concluyó la Líder del Programa Jurídico que con la medida provisional, se permite a la entidad educativa de "carácter privado (y con ánimo de lucro)... volver a realizar matrículas de todos los programas educativos para el próximo semestre, con la correspondiente contraprestación económica que ello trae consigo". En este sentido, refutó la validez de la misma, pues la acción de tutela se utilizó para proteger los derechos económicos de un particular, a quien se le han respetado todos los derechos al interior del proceso sancionatorio y quien puede y debe acudir a la vía contencioso administrativa.

b. De otro modo, la Secretaría de Educación Municipal controvertió los hechos narrados en la acción de tutela. Así, expresó que no es cierto que el Politécnico se haya distinguido por el cumplimiento de los requisitos legales para su funcionamiento, arguyendo como prueba las suspensiones y posterior cancelación del programa de Auxiliar de Enfermería en 2008. Indicó que el establecimiento no cuenta con las instalaciones físicas adecuadas para la prestación del servicio educativo ("se trata de una bodega").

Señaló esa Secretaría que recibió "constantes quejas y peticiones de varios estudiantes tanto verbales... y escritas (las cuales aportaremos en los anexos) en las cuales se indagaba sobre la legalidad del programa de "Auxiliar en Mecánica Dental del Politécnico y/o ITELME (ambas

instituciones ubicadas en la misma planta física y del mismo propietario)", que fueron resueltas indicando que el Politécnico no tenía registrado ese programa y según la Resolución 16167 de 2010 ITELME tenía la licencia de funcionamiento.

Explicó que ante tal situación, la Secretaría realizó la visita de verificación, para establecer si se estaba ofertando o no un programa del área de la salud sin los necesarios autorización o registro. En la misma respuesta, esta dependencia municipal indicó que la referida visita se surtió con observancia del debido proceso, y que durante ella se otorgó al Politécnico la oportunidad para controvertir y realizar descargos.

Frente al argumento de la posibilidad de una sanción "menos lesiva", la Secretaría se interrogó en el mismo escrito de respuesta: "¿qué clase de acompañamiento puede dar la Secretaría de Educación a esta situación? ¿Acaso las entidades del Estado pueden conestar (sic) con la práctica de un presunto delito como es la estafa o el abuso de confianza al vender un servicio para el cual no se encuentra habilitado?".

Aunado a ello, manifestó que la vigilancia realizada a la institución educativa tiene como único propósito la protección de la comunidad, haciendo énfasis en que fueron matriculados muchos estudiantes en un programa del área de la salud que no tiene registro, lo cual puede llegar a generar un problema de salud pública en la ciudad, pues la autorización es la que permite certificar que los estudiantes egresados de dicho establecimiento educativo tiene la idoneidad para ejercer las prácticas técnicas requeridas.

Finalmente, respecto de la graduación de la sanción, la entidad municipal indicó que en cumplimiento de sus funciones de vigilancia, supervisión y control, motivó debidamente la decisión adoptada, explicando que por la gravedad de los hechos, reiteración en incumplimiento de requisitos y engaño por ofertar un programa sin registro se aplicó directamente la cancelación de la licencia de funcionamiento, tal como lo permite el artículo 15 del Decreto 907 de 1996.

Por lo anterior, solicitó que la acción de tutela fuera declarada improcedente, ya que no se vulneró ningún derecho fundamental, pues se cumplió con todas las garantías procesales del debido proceso administrativo. Además, respecto de la libertad económica y de empresa, indicó que aunque "no reviste fuero constitucional como lo pretende demostrar el actor", tampoco fue vulnerada.

III. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

A. Nulidad procesal.

Inicialmente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia profirió sentencia en diciembre 9 de 2011, tutelando los derechos solicitados. Sin embargo, con ocasión del trámite de impugnación de dicha sentencia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante proveído de febrero 15 de 2012, resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la acción de tutela, ya que debió haberse vinculado también a “los otros estudiantes de la Institución que resultaron afectados con el proferimiento (sic) de la Resolución 10920 del 19 de agosto de 2011”. Así se procedió y se avocó nuevamente conocimiento de la acción en marzo 7 de 2012.

B. Sentencia de primera instancia.

Después de repuesta la actuación anulada, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, mediante sentencia de marzo 26 de 2012, tuteló el derecho al debido proceso del Politécnico Central. En consecuencia, ordenó dejar sin efectos las resoluciones 10920 de agosto 19 y 12442 de septiembre 28 ambas de 2011, “hasta tanto la autoridad competente pueda proferir decisión sobre la litis”, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, esa Sala del Consejo Seccional de Antioquia, citando jurisprudencia de la Corte Constitucional, hizo hincapié en la obligación de asumir la competencia a prevención del presente asunto, explicando que “en virtud del principio de la perpetuatio jurisdictionis, una vez establecida la competencia al admitirse la acción de amparo, esta no se puede variar y mucho menos declarar una nulidad (sic)” (f. 650 ib.).

En segundo lugar, realizó el análisis de procedencia de la tutela indicando que “revisada de manera minuciosa la prueba documental allegada (...) se puede concluir que se evidencia una vulneración al debido proceso de la entidad y consecuente con ello, la presente acción de amparo procederá como mecanismo transitorio de defensa de los derechos...” (f. 652 ib.).

La Sala manifestó que el amparo era necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de los trabajadores y de los estudiantes de la institución, ya que mientras se surte la acción administrativa, las resoluciones impiden la prestación del servicio educativo, “viéndose afectado no solo intereses económicos de la entidad... pues lo reprochable no es la cancelación de la licencia... sino el hecho de que a ello se hubiera arribado vulnerando el debido proceso” (fs. 660 y 661 ib.).

Como tercer punto, al analizar la materialidad del asunto planteado, la Sala explicó que i) las personas jurídicas también son sujetos de derechos constitucionales, en especial son titulares del derechos fundamental al debido proceso, razón por la cual el Politécnico Central podía pedir su amparo; ii) Las instituciones ITELME y Politécnico Central son diferentes, debido a lo cual “no se puede interponer sanciones a una por las posibles infracciones o irregularidades cometidas por la otra”, debiéndose demostrar claramente cuál de las dos instituciones “presuntamente venía ofreciendo el programa de ‘auxiliar de odontología en el área de mecánica dental’”; así iii) según los Magistrados de la Sala, “se deja sentado que el politécnico central no es el responsable del programa académico ‘mecánica dental’... lo que claramente evidencia una incursión en vía de hecho en la decisión” de la Secretaría de Educación, pues ante la existencia del convenio interinstitucional entre las entidades, que demostraba la diferencia de sujetos, el Politécnico Central no debió ser sancionado (f. 655 ib.).

C. Impugnación.

En marzo 30 de 2012, la Líder del Programa Jurídico de la Secretaría de Educación de Medellín presentó escrito de impugnación del fallo reseñado.

Esa Secretaría manifestó que el Consejo Seccional de la Judicatura fue impreciso al equiparar al Politécnico Central con una institución de educación superior, pues como ya se había diferenciado, este es un establecimiento educativo para el Trabajo y el Desarrollo Humano, siendo esto relevante, debido a que no es posible comparar los campus universitarios con las instalaciones del accionante, que como se indicó opera en una “bodega... donde difícilmente han podido cumplir con los requisitos para ofrecer educación para el trabajo y el desarrollo humano” (f. 667 ib.).

Igualmente, la accionada afirmó que no es cierto que se haya sancionado una institución por

otra, ni que la sanción haya sido causada exclusivamente por la visita realizada en junio 14 de 2011, debido a que las peticiones que varios estudiantes realizaron a la Secretaría de Educación iban encaminadas a esclarecer si el Politécnico Central tenía o no autorización para ofertar el programa de “Auxiliar en Mecánica Dental”, a lo cual la entidad municipal respondió, según sus registros, negativamente.

Por esta razón, además, fue programada la visita “para verificar dos cosas; la primera que efectivamente se estuviese prestando el programa indicado por los estudiantes... y la segunda era determinar cuál de las dos instituciones educativas... era la que estaba ofertando dicho servicio” (f. 668 ib.).

En ese sentido, la Secretaría accionada señaló que con los elementos probatorios, fotografías de salones destinados a Mecánica Dental y registros de matrícula de estudiantes de ese programa con membrete del Politécnico Central, se demostró que esa institución “efectivamente había ofertado y prestado un servicio para el cual no estaba autorizado por no cumplir con los requisitos que la normatividad educativa exige” (íd.).

Respecto del convenio realizado entre ITELME y el Politécnico Central para la prestación del programa en cuestión, la accionada afirmó que no es cierto que se hubiere ignorado su existencia, pues la Secretaría entró a revisar el mismo, pero no le otorgó ningún valor ya que, de un lado, el mismo no tiene fecha de suscripción y, de otro, una de las partes del mismo, cual es ITELME, no tenía licencia de funcionamiento, razón por la cual a efectos de justificar la actuación del Politécnico, dicho convenio no tuvo validez.

Afirmó entonces el ente municipal que lo anterior permite arribar a la ineludible conclusión de que no se violó el debido proceso administrativo como lo asumieron de manera ligera los Magistrados del Consejo Seccional de Antioquia.

En adición a estas razones de fondo, la Secretaría de Educación también presentó inconformidad con el fallo respecto de los argumentos utilizados para justificar la procedencia de la tutela, pues para esa entidad, la misma es improcedente.

Manifestó que no es cierto que se esté ante la inminente amenaza de los derechos de los

estudiantes ni de los trabajadores del Politécnico, pues según lo informó, las resoluciones atacadas solo impidieron la realización de nuevas matrículas, habilitando a las “cohortes” de estudiantes ya matriculados para continuar y culminar sus ciclos, de manera tal que esta acción no se utilizó para proteger verdaderos derechos fundamentales, sino los eminentemente “patrimoniales de una entidad que ha sido sancionada porque incumplió disposiciones normativas en materia educativa” (f. 671 ib.).

Por ende, solicitó que se revoque el fallo del a quo y se declare la presente acción improcedente.

C. Sentencia de segunda instancia

En mayo 17 de 2012, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura profirió sentencia mediante la cual revocó el fallo de primera instancia y declaró la improcedencia de esta acción de tutela. Los Magistrados se refirieron al carácter subsidiario y residual de la acción de amparo, resaltando expresamente que en el presente asunto al no demostrarse un real perjuicio irremediable, está perfectamente habilitada la justicia de lo contencioso administrativo. Así, “de bulto se advierte que la revisión de la legalidad de los actos de la administración, que en sentir de la petente, le violan sus garantías superiores, le compete a la jurisdicción contencioso administrativa, instancia ante la cual bien puede plantear la inquietud que hoy de manera equivocada le hace al juez constitucional” (f. 19 cd. 2).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, la actuación referida, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Correspondería a esta Sala de Revisión determinar si la Alcaldía y la Secretaría de Educación

Municipal de Medellín vulneraron los derechos “al debido proceso administrativo, al trabajo, al buen nombre en coexistencia con el derecho a la libertad económica y de empresa” de la institución educativa para el Trabajo y el Desarrollo Humano, Politécnico Central de Medellín.

De los hechos planteados, se desprendería la necesidad de determinar si la cancelación de la licencia de funcionamiento a una institución para el Trabajo y el Desarrollo Humano, por parte de la autoridad competente, vulnera los derechos al debido proceso administrativo, al trabajo, al buen nombre y a la libertad económica y de empresa.

Para lo anterior, esta Sala verificará primero el cumplimiento del principio de subsidiariedad y la existencia del perjuicio irremediable, luego de lo cual se realizará la correspondiente disquisición en torno a los derechos invocados.

Tercera. Subsidiariedad y existencia de perjuicio irremediable para la procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

El amparo solamente puede intentarse cuando no existen o han sido agotados otros mecanismos judiciales de defensa, que sean idóneos y eficientes, a menos que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable, caso en el que procedería como mecanismo transitorio (art. 86, inciso 3° Const.). Así lo sostuvo esta corporación en sentencia T-406 de abril 15 de 2005, (M. P. Jaime Córdoba Triviño):

“El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

De esa manera, al existir otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente. Empero, el agotamiento de recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial debe ser examinado en cada caso concreto, ya que la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial no implica per se la improcedencia de la acción de tutela¹, pues el amparo será viable si el juez constitucional corrobora que el otro medio de defensa no resulta lo suficientemente idóneo para proteger los derechos invocados. Al respecto, en sentencia T-983 de noviembre 16 de 2007 (M. P. Jaime Araújo Rentería), la Corte dispuso:

“En desarrollo del principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judicial, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos:

(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.”

También el juez debe establecer si resulta factible la ocurrencia de un perjuicio irremediable contra los derechos fundamentales de quien invoca su protección, haciendo necesario el amparo transitorio pretendido para restablecer la situación y asegurar al agraviado el pleno goce de su derecho. En fallo T-225 de junio 15 de 1993, (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte precisó sus características:

“A) El perjuicio ha de ser inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética.

B) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud.

C) No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D) La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

El perjuicio irremediable exigido se refiere entonces al “grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables”², para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho³.

Frente al caso de autos, es necesario destacar que cuando se está en presencia de un litigio

respecto de actos administrativos, el mecanismo apto para resolverlo se encuentra en la jurisdicción contenciosa administrativa, a cuyo cargo está el control de legalidad de los actos administrativos a través de varias acciones, entre ellas la de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴, con la eventualidad de la suspensión provisional y de otras novedosas medidas cautelares, todo lo cual podría acercarla en efectividad a la de tutela⁵.

Así las cosas, la referida acción parece prima facie suficiente para neutralizar el presunto perjuicio injusto e irremediable que pudiera derivarse de los actos administrativos a que se ha hecho referencia. Pese a ello, la Sala considera conveniente validar esta conclusión a la luz de una breve referencia al contenido de los derechos fundamentales que se dicen vulnerados en este caso, a lo cual procede a continuación.

Cuarta. Los derechos fundamentales invocados en el presente caso

Como se recordará, la entidad demandada afirma que la decisión sancionatoria adoptada en su contra por la Secretaría de Educación Municipal de Medellín vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al trabajo, al buen nombre y a la libertad económica y de empresa. En consecuencia, debe analizarse en qué medida una decisión con este contenido podría llegar a afectar los referidos derechos fundamentales de la entidad sancionada.

El Politécnico Central arguyó la presunta vulneración al derecho fundamental al buen nombre, pues según afirmó, al ser castigado con la cancelación de su licencia de funcionamiento, se vio afectada su credibilidad y prestigio.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho al buen nombre tiene carácter personalísimo, y se relaciona con la valía que los miembros de una sociedad tengan sobre alguien, siendo la reputación o fama de una persona, natural o jurídica, el componente que activa la protección del derecho⁶. También ha explicado que este derecho se ve vulnerado cuando se difunde información falsa o inexacta sobre el comportamiento de la persona interesada, a partir de lo cual se afecta el prestigio que ella tenía ante terceros, pero no cuando la información que determina el sentido de las opiniones corresponde a la realidad.

En esa medida, frente a una situación como la aquí analizada, solo podría contemplarse una

eventual vulneración de este derecho en la medida en que llegare a demostrarse que se trata de una sanción ilegal, ilegítima o inconstitucional. Sin embargo, en virtud de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, no parece factible considerar que la referida decisión podría tener ese efecto negativo

De otra parte, esa institución educativa alegó la posible violación al derecho a la libertad económica y de empresa. Empero, como en reiteradas ocasiones lo ha indicado la Corte Constitucional⁷, este no es un derecho directamente amparable por vía tutelar, ya que solo bajo la figura de “conexidad” con derechos fundamentales llegaría a ser viable la acción de amparo. Por ello, de manera general, se ha predicado la improcedencia de la tutela a ese respecto.

Ahora bien, se adujo también la probable conculcación del derecho al debido proceso administrativo, en apoyo de lo cual se señalaron estas circunstancias:

i) Se indicó que la Secretaría de Educación no dio traslado al Politécnico de las peticiones que los estudiantes del programa de “Auxiliar en Mecánica Dental” presentaron. Sin embargo, recuerda esta Sala la justificación que ofreció esa entidad, según la cual ella no estaría obligada a conceder ese traslado, debido a que las peticiones estaban encaminadas a obtener información que solo la Secretaría era competente para otorgar, como es la de certificar la existencia o no de un registro. En tal medida, no parece evidente que esta circunstancia pudiere haber afectado el debido proceso administrativo.

ii) Se señaló también que la Secretaría de Educación no respetó la gradación en las sanciones que establece el Decreto 907 de 1996, pues en este caso se impuso desde el primer momento la sanción más gravosa posible. Sin embargo, la Sala puede advertir que el actuar de la entidad accionada estaría fundamentado en el artículo 15 del citado decreto⁸, que de manera clara le habilita para imponer directamente una sanción de esta naturaleza en caso de estimarlo pertinente conforme a las circunstancias. Así, se observa que la Secretaría de Educación consideró que el Politécnico Central incurrió en una falta grave, pues a su modo de ver “ofertar un programa para el cual no se está autorizado” podría llegar a ser incluso una conducta constitutiva de delito de estafa o abuso de confianza y/o generar “problemas de salud pública” en la ciudad de Medellín. Por ello, es claro que bajo esta premisa resultaba válido aplicar directamente la sanción de cancelación, como en este caso se hizo.

iii) Adicionalmente, el accionante sostuvo que se condenó al Politécnico Central por presuntas inconsistencias imputables a ITELME. No obstante, también se encontró⁹ que los estudiantes del programa de “Auxiliar en Mecánica Dental” estaban matriculados en el Politécnico Central, razón por la cual la Secretaría de Educación alegó que la institución sancionada fue aquella que cometió la falta imputada, lo que según las pruebas arrimadas al proceso resulta razonable.

Ahora bien, más allá de todas las anteriores circunstancias, debe recordarse que el derecho al debido proceso administrativo consiste fundamentalmente en la garantía de que en todas las actuaciones de este tipo se aplicará de manera fiel el procedimiento previamente establecido para ellas en la ley y en las demás normas pertinentes¹⁰. Así las cosas, salvo cuando se advierta apartamiento de las reglas aplicables a la actuación administrativa de que se trata, no parece razonable considerar vulnerado el debido proceso por el solo hecho de que su resultado hubiere desfavorecido al interesado, pues no habría razón que permita suponer que ello es consecuencia de la vulneración de sus garantías procesales.

A partir de estas preliminares consideraciones fácticas, reafirma esta Sala que la alegada vulneración al derecho al debido proceso administrativo debe y puede ser dilucidada mediante el uso de la ya referida vía idónea de defensa judicial, pues en el caso de autos no existe razón que justifique que ello deba hacerse en sede de tutela.

De otra parte debe anotarse que aunque también se planteó la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable para los estudiantes matriculados y los trabajadores del Instituto Politécnico, éste fue eficazmente desvirtuado por la entidad accionada, pues los actos administrativos atacados tuvieron en cuenta la situación de dichas personas, precisamente para evitar causar daños colaterales, más allá de los que las sanciones legítimamente impuestas, conllevan¹¹.

En tales condiciones, se concluye que el perjuicio irremediable aducido por la empresa actora sería sobre todo de carácter pecuniario, a partir de lo cual no alcanza a revestir las connotaciones de inminencia, apremio, ilegitimidad y afectación a derechos fundamentales, que hagan procedente el mecanismo de amparo, ni aún con el carácter de transitorio. Por ello resulta acertada la fundamentación del Consejo Superior de la Judicatura, a partir de la

cual se revocó la decisión tomada por el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, por la existencia de otra vía de reclamación judicial.

En consecuencia, habrá de confirmarse el fallo proferido en mayo 17 de 2012 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que revocó el dictado en marzo 26 del mismo año por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, y declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Beckembauer Ortega Gelves en nombre propio y como apoderado de Inversiones Oro S. A. S., propietario del Politécnico Central de Medellín, contra la Secretaría de Educación y la Alcaldía Municipal de esa ciudad.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido en mayo 17 de 2012 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que revocó el dictado en marzo 26 del mismo año por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, y declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Beckembauer Ortega Gelves en nombre propio y como apoderado de Inversiones Oro S. A. S., propietario del Politécnico Central de Medellín, contra la Secretaría de Educación y la Alcaldía Municipal de esa ciudad.

Segundo.- Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. las sentencia T-972 de septiembre 23 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y T- 719 de septiembre 9 de 2010 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) entre otras.

2 T-161 de febrero 24 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.).

3 T-1190 de noviembre 25 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

4 La norma actualmente vigente es el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, equivalente a la acción prevista en el artículo 85 del anterior código (Decreto 1 de 1984 con sus reformas).

5 Obsérvese además que el artículo 67 de la Ley 9ª de 1989 establece que los actos de los alcaldes, referidos a las sanciones por ocupación de bienes de uso público, pueden ser demandados ante dicha jurisdicción. De la misma manera, constátase que el numeral 2º del artículo 66 de esa misma Ley prevé la clase y magnitud de las sanciones que pueden imponerse por “infracciones urbanísticas”.

6 Cfr. entre otras las sentencias T-272 de abril 17 de 2007 y T-949 de diciembre 16 de 2011, ambas con ponencia de quien en este caso cumple igual misión

7 Cfr. sobre este aspecto las sentencias SU- 157 de marzo 10 de 1999 y SU-197 de marzo 17 de 1999 (M. P. en ambas Alejandro Martínez Caballero), T-193 de marzo 6 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), T-553 de julio 10 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-682 de septiembre 2 de 2010 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

8 Artículo 15º.- Sanciones. Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o

estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o no formal, serán sancionadas sucesivamente por los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, dentro de su competencia, de conformidad con la escala que a continuación se establece, salvo que por su gravedad o por constituir abierto desacato, ameriten la imposición de cualquiera de las sanciones aquí previstas, en forma automática:

1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible del establecimiento, o institución educativa y en la respectiva secretaria de educación, por la primera vez. // 2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, en su defecto, de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana, si reincidiere. // 3. Suspensión de las licencias de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 195 de la Ley 115 de 1994, conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación competente, a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por tercera vez. (Ver artículo 17 presente Decreto). // 4. Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año, que conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por la cuarta vez. // 5. Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, cuando incurra en la misma violación por quinta vez. (Ver artículo 17 presente Decreto).

9 Cfr. sobre este aspecto el acta de visita que obra a folios 230 a 233 ib.

10 Sobre el concepto de debido proceso administrativo ver, entre muchas otras, las sentencias T-550 de 1992, C-214 de 1994, T-415 de 1995, T-352 de 1996, T-1313 de 2000, C-653 de 2001, T-677 de 2004, T-814 de 2005, T-103, T-525, T-958 y T-1005 de 2006, T-304, T-600 y T-731 de 2007, T-917 y T-1168 de 2008, T-111, T-881 y T-909 de 2009, y entre las más recientes T-178, C-980 y C-983 de 2010, C-089 y T-249 de 2011.

11 Resolución 10920 de 2011: "TERCERO.- Se permitirá la terminación de las cohortes de aquellos programas con registro vigente, ello en consideración a lo estipulado en el parágrafo del artículo 17 del decreto 907 de 1996, enunciado en la parte motiva de esta Resolución" (f. 55 cd. inicial).