

Sentencia T-956/11

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Reiteración de jurisprudencia

En principio, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos de contenido particular y concreto, ya que para controvertir estos actos el juez natural es la jurisdicción contenciosa administrativa, instancia en la cual los afectados pueden hacer uso de dos mecanismos de defensa. De un lado, en ejercicio del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, se puede interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, según el artículo 152, numeral 2° del mismo código, en caso de que sea manifiesta la infracción de una de las disposiciones invocadas, también se puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo demandado. De otro lado, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo dispone que toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos cuando quebranten las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

PRINCIPIO DE BUENA FE EN SU DIMENSION DE CONFIANZA LEGITIMA-Reiteración de jurisprudencia

Esta Corporación ha señalado que la buena fe “incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de buena fe no sólo tiene lugar al momento del nacimiento de la relación jurídica, sino que sus efectos se extienden en el tiempo hasta que ésta se extingue. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, si el principio de confianza legítima es inobservado por parte de las autoridades,

se vulnera el derecho fundamental al debido proceso, “como quiera que éste comprende la garantía de que las decisiones que se profieran en su curso observarán las reglas de juego establecidas previamente así como las expectativas que la administración, en virtud de sus actos, generó en un particular”

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Reiteración de jurisprudencia

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales. El derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, por lo que corresponde a la persona interesada en una decisión administrativa, demandar que la misma sea adoptada conforme a la constitución y la ley.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO-Elementos

El derecho fundamental al debido proceso: (i) comprende no sólo las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta, sino también todos los principios y valores jurídicos de orden constitucional con los cuales se da pleno respeto a los demás derechos para asegurar un orden justo; y (ii) tiene un ámbito de aplicación que se extiende a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que generen consecuencias para los administrados, en virtud del cual se les debe garantizar a éstos la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.

HOMOLOGACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Finalidad/HOMOLOGACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Obligación del Estado

El Estado colombiano tiene la facultad y el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social, con el objeto de proteger a la sociedad en su conjunto. Por este motivo, puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de esas actividades, así como controlar e investigar las instituciones y programas académicos que los confieren. Sin embargo, en la medida en que no le es posible ejercer esta vigilancia directa en el extranjero, se reserva el derecho de aceptar y reconocer los títulos otorgados por instituciones ubicadas en el exterior. Por otro lado, la convalidación tiene por objeto

establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales. Es importante señalar que la convalidación de títulos no es una actividad de la administración pública discrecional sino reglada. En esa medida, si materialmente el programa cursado en el exterior se ajusta a los estándares de calidad y a los requisitos exigidos por el Estado colombiano, no podrá la administración negarse a la convalidación. Y por el contrario, si no cumple con estos patrones, no podrá aceptarse la respectiva solicitud.

HOMOLOGACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Caso en que accionante no demostró perjuicio irremediable en la negativa del Ministerio de Educación de homologar título obtenido en el exterior

HOMOLOGACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Caso en que accionante se halla avocado a perder su empleo en el caso de que no acredite Título de Magíster en Derechos Fundamentales obtenido en el exterior y que el Ministerio de Educación se niega a convalidar

DERECHO DE HOMOLOGAR TITULOS EXTRANJEROS-Orden al Ministerio de Educación iniciar trámites para la convalidación de título obtenido en el exterior

Referencia: T-3057613 y T-3057636

Acciones de tutela interpuestas por Patricia Duque Cajamarca y Jorge Andrés Castillo Álvarez contra el Ministerio de Educación Nacional.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil once (2011)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge

Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Mediante auto del 20 de mayo de 2011, la Sala de Selección número cinco de esta Corporación decidió seleccionar los procesos de tutela radicados bajo los números 3057613 y T-3057636 para su revisión, resolviendo en el mismo auto acumularlos para ser fallados en la misma sentencia, atendiendo a la igualdad de materia que tienen.

I.- ANTECEDENTES

1. Expediente T-3057613

La señora Patricia Duque Cajamarca, el 4 de marzo de 2011, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Educación Nacional, por sus siglas MEN, al estimar violados sus derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al debido proceso y “buena fe”. Para fundamentar la solicitud relata los siguientes:

1.1. Hechos

* Aduce que obtuvo el título de Doctora en Ciencias Pedagógicas el 30 de octubre de 2007, conferido por el Instituto de Ciencias Pedagógicas de Cuba.

* Indica que formuló solicitud de convalidación al MEN.

* Señala que la petición fue negada en la Resolución 581 de 2010, con fundamento en que, según reporte del movimiento migratorio expedido por el DAS, la estudiante permaneció únicamente 21 días en Cuba durante la vigencia del respectivo programa.

* Sostiene que interpuso recurso de reposición en contra de la resolución anterior, alegando las siguientes irregularidades:

i. La respuesta fue extemporánea, ya que superó el límite legal de 5 meses.

i. La entidad eludió arbitrariamente el trámite previsto legalmente para tales efectos, particularmente la evaluación del programa académico y la aplicación del criterio del caso similar.

i. La decisión contrasta con la política general de la entidad, que históricamente ha convalidado los títulos de otros ciudadanos que adelantaron los mismos estudios.

i. La motivación de la decisión es inadecuada, dado que se justificó con el argumento de haber realizado los estudios en Colombia y no en el exterior. Esta razón es inaceptable, en la medida en que la institución certificó que los estudios se realizaron en la modalidad de tiempo parcial-tutorial, por lo que no se requería de una estadía permanente en Cuba, ni lo anterior afectaba la calidad o intensidad del programa. Adicionalmente, la investigación para el doctorado se sustentó en un trabajo de campo efectuado en Colombia, por lo que lo lógico era permanecer la mayor parte del tiempo en este país.

* Afirma que mediante la Resolución número 9660 de 2010, el MEN confirmó su decisión anterior, reiterando los mismos argumentos esgrimidos inicialmente.

1.2. Solicitud de tutela

La actora solicita que se ordene al MEN convalidar el título de Doctora en Ciencias Pedagógicas, otorgado el 30 de octubre de 2007 por el Instituto Central de Ciencias

Pedagógicas de Cuba, como equivalente al grado de doctor en educación que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de acuerdo con la Ley 30 de 1992. Para sustentar sus pretensiones expone los siguientes argumentos:

(i) Dice que cursó estudios de posgrado en el Instituto Cultural de Ciencias Pedagógicas de Cuba, de 1998 a 2006, en la modalidad de “tiempo parcial tutorial”, según lo dispuesto en los artículos 23 del Decreto Ley 133 de 1992 y 7 de la Resolución 132 de 2004, ambos de la República de Cuba, lo cual quiere decir que esos estudios son legales en ese país e incluso en Colombia, donde corresponden “a aquellos cuya metodología educativa se caracteriza por utilizar estrategias de enseñanza y aprendizaje que permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo entre los actores del proceso educativo”.

(ii) Aclara que la presencialidad en Cuba “fue la meramente necesaria”, porque realizó en Colombia el trabajo investigativo.

(iii) Manifiesta que, el 30 de octubre de 2007, el mencionado instituto le otorgó el título de Doctora en Ciencias Pedagógicas, el cual se ajusta a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 y el Decreto 5012 de 2009, normas colombianas.

(iv) Sostiene que, con fundamento en el Decreto 5012 de 2009 y en la Resolución 5547 de 2005, ambos del Estado colombiano, presentó ante el MEN solicitud de convalidación del referido título, la cual fue negada por medio de la Resolución 581 del 2 de febrero de 2010, confirmada a través de la Resolución 9660 del 5 de noviembre del mismo año, “con el argumento que dichos estudios fueron ofrecidos de forma irregular, es decir que los realicé en Colombia (...)” y sin que ni siquiera hubiera sido enviada para estudios académicos.

(v) Expresa que el MEN ha reconocido y convalidado la misma clase de títulos a muchos de sus compañeros que cursaron estudios en iguales condiciones en el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, como es el caso resuelto en la Resolución 9338 del 25 de octubre de 2010.

1.3. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional

Dentro del término legal para actuar, la entidad accionada no presentó contestación a la solicitud de amparo instaurada.

1.4. Pruebas

- * Fotocopia autenticada de la Resolución número 581 del 20 de febrero de 2010 (fls. 8-10).
- * Fotocopia autenticada del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 581 del 20 de febrero de 2010 (fls. 11-20).
- * Fotocopia autenticada de la Resolución número 9660 del 5 de noviembre de 2010 (fls. 21-29).
- * Fotocopia, autenticada del título, certificados de notas y certificación expedida por el Cónsul General de Colombia en la Habana (Cuba) (fls. 30-35).
- * Fotocopia autenticada de la certificación de la modalidad de estudios, tiempo y trabajo de investigación expedida por el ICCP de Cuba (fls. 36-37).
- * Fotocopia autenticada del plan de estudios, programa de asignaturas y mapa curricular del ICCP de Cuba (fls. 38-70).
- * Fotocopia autenticada del acta de defensa de tesis (fls. 71-74).
- * Fotocopia autenticada de constancia del proceso educativo emitido por la Comisión Nacional de Grados Científicos de Cuba (fls. 75-77).

* Fotocopia de la Resolución número 9338 del 25 de octubre de 2010 (fl. 78).

* Fotocopia de la Resolución número 132 de 2004 de la República de Cuba (fls. 131-147).

* Fotocopia del Decreto Ley 133 del 8 de mayo de 1992 de la República de Cuba (fls. 148-174).

1.5. Sentencia objeto de revisión

1.5.1. Primera instancia. Mediante sentencia del 15 de marzo de 2011, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, declaró la improcedencia de la acción.

Para respaldar la decisión sostiene, en primer término, que la accionante eludió sin justificación alguna los recursos ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir los actos que negaron la convalidación. Por lo demás, tampoco demuestra la inminencia de un perjuicio irremediable para desplazar dichos mecanismos y utilizar esta vía procesal como mecanismo transitorio.

Finalmente, concluye que, por tratarse de un litigio cuyo juez natural se encuentra en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el proceso de tutela carece de la idoneidad para evaluar la constitucionalidad y legalidad de la decisión y para surtir el trámite probatorio que requiere la complejidad del caso.

* Impugnación. La actora impugnó la providencia, a partir de los argumentos que a continuación se exponen.

En primer lugar, afirma que la improcedencia del amparo fue decidida erróneamente, toda vez que no tuvo en cuenta que la falta de convalidación implica automáticamente una desmejora salarial en la entidad para la cual labora (Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca), ni los gastos en que incurrió para sufragar su doctorado con la expectativa legítima de que el título correspondiente tendría efectos en Colombia, todo lo cual afecta

drásticamente su situación económica.

En segundo lugar, insiste en que el fallo del Tribunal eludió el estudio de fondo, a pesar de que con la decisión de la entidad demandada se vulneró de manera abierta y flagrante un amplio repertorio de derechos constitucionales, como el derecho a la igualdad, a la educación y al debido proceso, así como el principio de buena fe.

1.5.2. Segunda instancia. Mediante sentencia del 14 de abril de 2011, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, confirmó el fallo impugnado, reiterando los argumentos sobre la improcedencia de la acción de tutela cuando existen otros mecanismos de defensa judicial y no se acredita la inminencia de un perjuicio irremediable. Añade que el procedimiento correspondiente a las acciones de nulidad simple, y nulidad y restablecimiento del derecho contempla la figura de la suspensión provisional, a través de la cual se podría garantizar de manera eficaz los derechos presuntamente vulnerados.

2. Expediente T-3057636

Por intermedio de apoderado judicial el ciudadano Andrés Castillo Álvarez, el 12 de enero de 2011, interpuso acción de tutela en contra del MEN por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y al mínimo vital, con base en los siguientes:

2.1. Hechos

* Sostiene que adelantó estudios de Maestría en Derechos Fundamentales en la Universidad Carlos III de Madrid (España), en el período comprendido entre los años 2005 y 2006. En el mes de octubre de 2006 le fue conferido el título de Máster en Derechos Fundamentales.

* Manifiesta que en el mes de marzo de 2008 formuló solicitud de convalidación ante el MEN.

* Informa que su petición fue negada el 28 de abril de 2008, teniendo en cuenta que se trataba de un “título propio”, que a la luz de la legislación española carecía del reconocimiento oficial.

* Anota que se encuentra vinculado a la Procuraduría General de la Nación en el cargo de “asesor grado 21 y 24”, pero para poder permanecer en él debe acreditar la homologación del título, en virtud de la previsión del artículo 5 del Decreto 263 de 2000. De no hacerlo será retirado del servicio.

1. Solicitud de amparo

El señor Andrés Castillo Álvarez pide que se amparen sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se inaplique el criterio de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, en relación con las normas españolas que se tuvieron en cuenta, y que el MEN en el término máximo de 5 días conceda la convalidación del título de Máster en Derechos fundamentales que le otorgó la Universidad Carlos III de Madrid (España). Como sustento a sus pretensiones expone las siguientes razones:

(i) El MEN aplicó “de preferencia unas normas legales españolas para negar la convalidación del título y desconoció los criterios establecidos en la normatividad nacional, viola manifiestamente el derecho al debido proceso y de defensa, al igual que desconoce el principio de legalidad en cuanto se abstuvo de aplicar las reglas jurídicas que establecen la convalidación de títulos en nuestro país”.

(ii) La decisión de no convalidación tuvo como fundamento el concepto número 2008IE13324 del 25 de julio de 2008, lo cual permite concluir que el MEN dio aplicación retroactiva a dicho concepto, “como quiera que para la fecha de expedición de la decisión que negó la convalidación (...) tal posición no se había asumido por la entidad tutelada, máxime cuando con anterioridad (años 2004 y 2005) venía convalidando y reconociendo los efectos legales y académicos en Colombia del Título de Máster en Derechos Fundamentales otorgado por la Universidad Carlos III de Madrid España, conducta que resulta violatoria del derecho

fundamental al debido proceso y el principio de confianza legítima”.

(iii) En lo relativo al derecho a la igualdad considera que en otros casos el MEN ha procedido a convalidar y reconocer efectos legales a títulos de Máster en Derechos Fundamentales otorgados por la Universidad Carlos III de Madrid (España), “criterio éste que no se aplicó en el caso de mi poderdante, sino que por el contrario se le discriminó”.

(iv) Estima que en el presente caso el amparo tutelar se erige en el mecanismo eficaz e idóneo para proteger los derechos fundamentales alegados como quiera que su derecho a la permanencia en el empleo se ve perjudicado por la decisión del MEN de no convalidar su título. Por lo que no existe otro recurso o medio de defensa judicial eficaz que haga posible la protección de sus derechos fundamentales.

2.3. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional

Una vez surtido el trámite de admisión, la entidad contestó la demanda solicitando que se niegue el amparo. En primer lugar, afirma que la acción es improcedente por cuanto deben agotarse los mecanismos judiciales ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, más aún cuando en el caso particular no se evidencia la inminencia de un perjuicio irremediable. En segundo término, asegura que la decisión del MEN se ajusta a la preceptiva constitucional y legal vigente, teniendo en cuenta que los títulos que en España son catalogados como “propios” no son considerados allí como títulos de educación superior, por no cumplir con los estándares mínimos de calidad e intensidad requeridos para tal efecto. En estas circunstancias, la decisión de la entidad es coherente con su política de garantizar la excelencia en la educación superior.

2.4. Pruebas

* Fotocopia del acto administrativo por medio del cual se niega la convalidación del título, del 28 de abril de 2008 (fls. 15-17).

* Fotocopia del formato de solicitud de convalidación de títulos (fl. 18).

* Fotocopia del diploma de Máster en Derechos Fundamentales conferido por la Universidad Carlos III de Madrid (fl. 19).

* Fotocopia de documentos de información suplementaria al máster elegido por el actor (fls. 20-22).

* Memorando interno del MEN en el que se fijan nuevos criterios para la convalidación de títulos españoles (fls. 26-28).

* Fotocopia de tres resoluciones, por medio de las cuales el MEN convalida los estudios de maestría obtenidos por 3 ciudadanos colombianos en España (fls. 29-32).

* Certificación laboral de la Procuraduría General de la Nación (fl. 33).

2.5. Sentencia objeto de revisión

2.5.1. Primera instancia. Mediante sentencia del 26 de enero de 2011, el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, declaró la improcedencia de la acción por dos razones: (i) no se agotaron previamente los mecanismos judiciales ordinarios que el actor tenía a su disposición, ni se acreditó un perjuicio irremediable provocado por la falta de convalidación del título; y (ii) no se cumple con el requisito de inmediatez exigido por la Corte Constitucional, dado que la acción fue interpuesta 2 años y más de 9 meses después de haber radicado la solicitud de convalidación.

* Impugnación. El accionante impugnó el fallo dentro del plazo constitucional. Allí aclara que la residualidad debe ser evaluada en concreto, a partir de las circunstancias específicas de cada caso. Reitera que en esta oportunidad las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no son idóneas ni eficaces, teniendo en cuenta el periodo de tiempo que normalmente transcurre para la adopción de una decisión de fondo y la incertidumbre sobre el contenido de la decisión, que no necesariamente garantiza el derecho a la igualdad y al trabajo. Finalmente, insiste en que se ha cumplido con el requisito de la inmediatez, toda vez que el hecho relevante que condujo a elevar la solicitud fue el ascenso que obtuvo en febrero de 2009 en la Procuraduría General de la Nación, en virtud del cual se le exigió la convalidación del título.

2.5.2. Segunda instancia. Mediante sentencia del 2 de marzo de 2011, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, confirmó el fallo impugnado, reiterando los argumentos sobre la residualidad del amparo y sobre el requisito de la inmediatez.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

1. En escrito allegado a esta Corporación el día 29 de junio de 2011 el apoderado del señor Jorge Andrés Castillo Álvarez solicita que se conceda la acción de tutela.

En primer lugar indica que, para valorar el cumplimiento del requisito de la inmediatez, debieron tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

(i) El diploma no fue entregado automáticamente a la finalización del curso.

(ii) Para presentar la solicitud de convalidación del título se debieron adelantar múltiples trámites exigidos por el MEN, como la expedición de copias auténticas y apostilladas del país donde se confirió.

(iii) La necesidad de apelar a la tutela surgió no solo por la respuesta negativa del MEN, sino por el nombramiento que el accionante obtuvo en el año 2009 en la Procuraduría General de la Nación, en virtud del cual se le exigió la homologación dentro de los 2 años siguientes al momento de la posesión. Por tal motivo, la oportunidad de la acción debe evaluarse en función de esta última fecha y no de aquella en la cual se solicitó el título o se obtuvo una respuesta negativa.

En segundo lugar, afirma que la decisión del MEN transgrede el derecho al debido proceso y el principio de legalidad, por haberse omitido el procedimiento previsto en la Resolución 5547 de 2005 para determinar la viabilidad de la convalidación.

Finalmente, asegura que la decisión de la entidad accionada vulnera los principios de confianza legítima y buena fe, ya que la decisión del tutelante de emprender los estudios en el exterior se sustentó en la evidencia existente sobre las convalidaciones de los títulos de Máster en Derechos Fundamentales conferidos por la Universidad Carlos III de Madrid (España), que históricamente había efectuado el MEN. Encuentra que de manera repentina e injustificada la entidad modificó su posición y negó el reconocimiento.

2. Mediante auto del 5 de septiembre de 2011, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional solicitó información al MEN en los siguientes términos:

“(i) ¿En alguna ocasión la entidad ha concedido la convalidación de títulos de doctorado en Ciencias Pedagógicas del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de La Habana (Cuba)? En el evento de respuesta afirmativa, explique brevemente cuáles fueron los motivos para autorizar o negar la convalidación de esos títulos y allegue copia de los soportes o documentos correspondientes.

(ii) ¿En alguna ocasión ha concedido la convalidación de títulos de Máster propio en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid? En el evento de respuesta afirmativa, explique brevemente cuáles fueron los motivos para autorizar o negar la convalidación de esos títulos y allegue copia de los soportes o documentos correspondientes.

(iii) ¿Dentro de los registros de la entidad cuántos títulos de másteres propios otorgados en el exterior han sido convalidados y cuáles negados? Se solicita detallar en una tabla la fecha de la solicitud y explicar brevemente los criterios que fueron usados para denegar o conceder la homologación de los mismos.”

3. El MEN dio respuesta al requerimiento de la Corte el día 30 de septiembre de 2011, señalando que:

i. Con respecto a las convalidaciones del título de doctorado en Ciencias Pedagógicas del

Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba:

* De 8 solicitudes que se reportan, únicamente fue negada la de la accionante. Las demás tuvieron concepto positivo.

* Para la adopción de las decisiones se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1. El factor del “caso similar” (1).
2. Aplicación del convenio de reconocimiento mutuo (1).
3. Concepto técnico emitido por CONACES, que certifica la permanencia del convalidante en el lugar de origen del programa (3).
4. Cumplimiento de aspectos académicos certificado por especialistas en el área (1).
6. En la solicitud de la accionante, el MEN se sustentó en el incumplimiento de requisitos exigidos para la modalidad de programa (semipresencial), según el movimiento migratorio expedido por el DAS.

* La relación de información comprende las convalidaciones realizadas entre los años 2002 y 2010.

* De igual modo, el MEN hace las siguientes aclaraciones: Por un lado, para que la convalidación de títulos extranjeros sea compatible con el principio de igualdad, el organismo debe cerciorarse sobre la equivalencia de las condiciones para su otorgamiento en Colombia y en el exterior. Por otro lado, que para la convalidación se puede exigir el requisito de la presencialidad, de acuerdo con el literal i) del artículo 38 de la Ley 30 de 1992 y la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado. Finalmente, el Estado tiene

facultades discrecionales para convalidar los títulos extranjeros, dado que no puede ejercer vigilancia directa sobre los respectivos centros educativos.

i. Con respecto a las convalidaciones del título de Máster Propio en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España):

* De las 8 solicitudes reseñadas, únicamente fue negada la del accionante. Las demás tuvieron concepto positivo.

* Para la adopción de las decisiones se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1. Factor del caso similar (2).

2. Cumplimiento de aspectos académicos (6).

* La relación de información comprende las convalidaciones decididas entre los años 2004 y 2008.

* En el mismo escrito el MEN sostiene que, a partir de 1998, en España se distingue entre los “títulos propios” y los “títulos oficiales”, entendiendo por estos últimos los que tienen plena validez académica y profesional en todo el territorio nacional; y por aquellos los expedidos por las universidades en el marco de su autonomía, pero que carecen de efectos profesionales y académicos generales. Esta distinción fue ratificada y clarificada en el Real Decreto 1393 de 1997 y la Ley Orgánica 4 de 2007. A juicio de la entidad demandada, esta diferenciación debe ser tomada en cuenta por las autoridades colombianas, en cuanto está encaminada a garantizar la calidad en la educación.

i. En relación con las convalidaciones de títulos de másteres propios y oficiales:

* De las 420 solicitudes fueron aceptadas 357 y negadas 63 (incluye propios y oficiales).

* Para la adopción de las decisiones se tuvieron en cuenta los criterios del “caso similar”, evaluación integral, acreditación del programa y concepto jurídico favorable.

* La relación de información comprende las convalidaciones decididas entre los años 1991 y 2011.

* Finalmente, la entidad reitera que a través de los actos de convalidación el Ministerio debe garantizar la calidad en la educación, por lo que tiene plenas facultades para verificar las condiciones en que son conferidos los títulos en el exterior.

III.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala de Revisión determinar (i) si es procedente la acción de tutela para controvertir actos administrativos a través de los cuales se niega la convalidación de títulos de posgrado conferidos en el exterior (actos administrativos de carácter particular y concreto). En caso de considerarla procedente,

(ii) la Corte analizará si el MEN desconoce el derecho fundamental al debido proceso y el principio de la buena fe, al no reconocer la convalidación de los posgrados obtenidos en el exterior por los respectivos demandantes en las acciones de tutela sometidas a revisión.

Conforme a los antecedentes descritos y problemas jurídicos planteados la Sala estima preciso analizar los siguientes temas: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular y concreto; (ii) el principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima; (iii) el debido proceso administrativo; (iv) la convalidación u homologación por parte del Estado colombiano de títulos académicos conferidos en el exterior; y por último (v) se referirá al análisis de los casos concretos.

3. Procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular y concreto. Reiteración de jurisprudencia

3.1. De la procedencia e improcedencia de la acción de tutela en general

3.1.1. El inciso 3º del artículo 86 de la Constitución al referirse a la acción de tutela lo hace asignándole un carácter de acción subsidiaria ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa. Señala la norma en comentario:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)” Subrayas fuera de texto original.

En desarrollo del artículo 86 Superior, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”

3.1.2. Con fundamento en las anteriores normas la Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho¹. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable² o (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados ³. Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar:

“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aún existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela⁴. En este caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela se conceda en forma transitoria, hasta tanto la jurisdicción competente resuelve el litigio en forma definitiva.”

De lo anterior se concluye que, “por su propia teleología, la acción de tutela reviste un carácter extraordinario, que antepone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus propias acciones, procedimientos, instancias y recursos⁵, a fin de que la acción constitucional no usurpe las competencias de otras autoridades jurisdiccionales. (Sentencia T-304 de 2009)”⁶.

3.1.3. Bajo este derrotero, esta Corporación ha precisado que, cuando el accionante cuenta

con otro medio de defensa judicial, el juez de conocimiento debe determinar si el procedimiento alternativo ofrece una solución “clara, definitiva y precisa”⁷ y su eficacia para proteger los derechos invocados, para lo cual se deberá analizar, entre otros, los siguientes aspectos: “(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales”⁸. Estos elementos y las circunstancias concretas del caso “permiten corroborar si el mecanismo judicial de protección alterno es eficaz para la defensa de los derechos presuntamente conculcados. En caso de que el mismo no resulte idóneo, la tutela será procedente. Contrario sensu, si el mecanismo deviene en eficaz para la protección de los derechos, se deberá acudir entonces al medio ordinario de protección, salvo que se desprenda de la situación concreta, que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.1.4. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”⁹. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia T-225 de 1993, la Corte señaló los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable, a saber:

“ A)... 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 inconvenientes.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergradable, 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. (...)”

Conforme a lo citado en relación con 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 se torna indispensable la protección inmediata e impostergradable por parte del Estado, ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

3.1.5. Debe destacarse, finalmente, que “(...) la mera afirmación de que se está sufriendo un perjuicio irremediable o de que el medio judicial ordinario es ineficaz, no basta para declarar la procedencia de la acción de tutela pues el accionante debe, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia del medio ordinario de defensa”¹⁰.

3.2. La acción de tutela frente a la controversia de actos administrativos de contenido particular y concreto.

En principio, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos de contenido particular y concreto, ya que para controvertir estos actos el juez natural es la jurisdicción contenciosa administrativa, instancia en la cual los afectados pueden hacer uso de dos mecanismos de defensa.

De otro lado, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo dispone que toda persona podrá solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos cuando quebranten las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. La anterior norma fue declarada exequible por esta Corporación en la Sentencia C-426 de 2002, en la que se señaló:

“7.22. Así, cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A. art. 85), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (C.C.A. art. 136-2), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo (C.C.A. arts. 84 y 136-1), pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan por razones de interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de garantizar el principio de legalidad frente a los excesos en que pueda incurrir la Administración en el ejercicio del poder público.

(...)

7.25. Acogiendo los criterios que han sido expuestos, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia.” (Subrayas fuera de texto).

Sobre la base de lo expuesto, la persona que estime vulnerados sus derechos por un acto administrativo puede solicitar alternativamente la nulidad y restablecimiento del derecho o, en la medida en que esta acción no se ejerza dentro del término legalmente establecido para

ello, pedir la nulidad simple del acto, caso en el cual la pretensión debe ser exclusivamente el control de legalidad en abstracto de dicho acto.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela puede proceder contra actos administrativos cuando vulneran derechos fundamentales y existe peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, amparo que, por regla general, se concede como mecanismo transitorio. Así lo señaló en la Sentencia T-514 de 2003, que al respecto indicó:

“ (...) la Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Sin embargo, esta Corporación también ha admitido que, cuando se presenta una vía de hecho administrativa y se demuestra un perjuicio irremediable, la acción de tutela puede proceder no sólo transitoriamente, sino excepcionalmente como mecanismo definitivo. Sobre este punto, en Sentencia T-912 de 2006, señaló:

“No obstante, esta Corporación también ha admitido que en ciertos casos, cuando existe una vía de hecho en un acto administrativo y se observa la existencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá no sólo como mecanismo transitorio, sino que excepcionalmente podrá concederse de forma definitiva.¹¹ En efecto, en la sentencia T-418 de 2003,¹² se señaló sobre este punto lo siguiente:

(...), si se trata de una decisión proferida en proceso administrativo, fiscal o disciplinario, en la que se alega la existencia de una vía de hecho en la decisión correspondiente, el examen del juez de tutela es distinto, pues, en estos casos, el afectado siempre puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En estos eventos, cuando existe indudablemente la vía de hecho, según las circunstancias del caso concreto, y frente a un perjuicio irremediable,

debidamente sustentado, el juez de tutela puede conceder la acción de tutela, como mecanismo transitorio, o, excepcionalmente, en forma definitiva.’

Así también lo señaló en la sentencia T-811 de 2003,¹³ en donde la Corte resaltó lo siguiente:

4. El principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. El artículo 83 de la Constitución Política consagra el principio de la buena fe en los siguientes términos:

“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 gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Con fundamento en dicho precepto constitucional, esta Corporación ha señalado que la buena fe “incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”¹⁴.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio en mención no sólo tiene lugar al momento del nacimiento de la relación jurídica, sino que sus efectos se extienden en el tiempo hasta que ésta se extingue¹⁵, “de suerte que los operadores jurídicos en el curso de tales relaciones deben adecuar su comportamiento a parámetros significativos de lealtad y honestidad y tienen que responder a las expectativas que sus actuaciones precedentes han generado en los demás (Corte Constitucional, Sentencia C-963 de 1999)”¹⁶.

De igual forma, ha indicado que el principio de la buena fe tiene dos manifestaciones: el respeto por el acto propio y la confianza legítima que, conjuntamente, previenen a las autoridades y a los particulares a “mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del

tráfico jurídico”¹⁷.

4.2. Ahora bien, esta Corporación ha definido la confianza legítima en los siguientes términos:

“Este principio busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

(...)

En síntesis, el principio de la confianza legítima es una expresión de la buena fe consistente en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos pues éstos no existen en la situación en consideración, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían formado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo.”¹⁸ (Negrillas fuera de texto).

En la misma línea, en la Sentencia T-248 de 2008, la Corte dijo:

“Por su parte, el principio de confianza legítima busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración¹⁹, que afecten situaciones respecto de las cuales, si bien el interesado no tiene consolidado un derecho adquirido, sí goza de razones objetivas para confiar en su durabilidad²⁰, de manera que no le es dado a las autoridades desconocer abruptamente la confianza que su acción u omisión había generado en los particulares, máxime cuando ello compromete el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esto, sin embargo, no significa que las autoridades administrativas se encuentren impedidas para adoptar medidas que modifiquen las expectativas de los individuos, como quiera que, se reitera, no se trata de derechos adquiridos, sino que implica que la adopción de tales medidas no puede darse de forma sorpresiva e intempestiva²¹ y que, por el contrario, debe permitir la transición de los interesados de un escenario a otro (Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2000).”²² (Negrillas fuera de texto original).

De lo anterior se puede concluir que el principio de confianza legítima busca “amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas”²³.

Finalmente, es importante señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, si el principio de confianza legítima es inobservado por parte de las autoridades, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso, “como quiera que éste comprende la garantía de que las decisiones que se profieran en su curso observarán las reglas de juego establecidas previamente así como las expectativas que la administración, en virtud de sus actos, generó en un particular”²⁴.

5. El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

5.1. Según el artículo 29 de la Constitución Política, el derecho al debido proceso comprende “una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito administrativo o judicial, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, ya que es claro que el debido proceso constituye ‘un límite material al posible abuso de las autoridades estatales (Sentencia T-1095 de 2005)’”²⁵.

Esta Corporación se ha referido a este derecho señalando que “lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales (...)”²⁶.

Siguiendo esta prescripción constitucional, esta Corte también ha sostenido que el derecho al

debido proceso es una garantía de protección a los derechos de los administrados y el principio rector de todas las actuaciones judiciales y administrativas, razón por la cual “en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo el derecho fundamental al debido proceso”²⁷.

5.2. En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales. Así, en la Sentencia T-1263 de 2001, esta Corporación sostuvo:

“El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales.”

Debe resaltarse que, según el citado artículo 29, el debido proceso se aplicará no solo a los procedimientos en sentido estricto, sino a toda clase de actuación administrativa, poniéndose así de presente el amplio carácter tuitivo de esta disposición.

De lo anterior se deduce que la Administración “debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. Por este motivo, la jurisprudencia ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios de competencia, publicidad, y legalidad de los actos de la administración, tienen aplicación desde la iniciación de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso,(...). Es decir, destaca la Sala, el debido proceso no existe únicamente en el momento de impugnar el acto administrativo final con el cual concluye una actuación administrativa”²⁸.

Así las cosas, el derecho fundamental al debido proceso: (i) comprende no sólo las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta, sino también todos los principios y

valores jurídicos de orden constitucional con los cuales se da pleno respeto a los demás derechos para asegurar un orden justo²⁹; y (ii) tiene un ámbito de aplicación que se extiende a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que generen consecuencias para los administrados, en virtud del cual se les debe garantizar a éstos la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.

5.3. Debe destacarse, finalmente, que el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, por lo que corresponde a la persona interesada en una decisión administrativa, demandar que la misma sea adoptada conforme a la constitución y la ley. Al respecto, la Corte en Sentencia T-545 de 2009, indicó:

“En cuanto al alcance constitucional del derecho al debido proceso administrativo, la Corte ha dicho que este derecho es ante todo un derecho subjetivo, es decir, que corresponde a las personas interesadas en una decisión administrativa, exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual se asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. (...)”

6. La convalidación u homologación por parte del Estado colombiano de títulos académicos conferidos en el exterior

6.1. El artículo 26 de la Constitución Política, en su inciso primero, establece:

“Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.”

Es claro entonces que, según dicho artículo, se facultó al legislador para exigir títulos de idoneidad. Sobre este tema la Corte, en Sentencia C-377 de 1994, señaló:

“Para comenzar, ‘La ley podrá exigir títulos de idoneidad’ (artículo 26). ¿Por qué? Porque el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco

de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce.

(...)

En síntesis: la libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional.”

6.2. Ahora bien, en lo referente a la homologación por parte del Estado colombiano de títulos expedidos en el exterior, la Ley 72 de 1993 y el Decreto ley 2150 de 1995, establecían que para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requería convalidar el título de pregrado o posgrado concedido por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tuviera la aprobación del Estado donde estuviera localizada, excluyéndose de ello a las ciencias jurídicas y de la salud.

No obstante, esta Corporación, en la Sentencia C-050 de 1997, al estudiar la constitucionalidad de dichas disposiciones, declaró su inexecutable, al considerar que la homologación de títulos profesionales obtenidos en el exterior no es una facultad sino una obligación del Estado colombiano. Dijo entonces la Corte:

“Por lo tanto, se puede afirmar que la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud.

Así las cosas, debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de

la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior. ¿Cuál? Que obviamente sólo en nuestro país, el Estado, con arreglo a la ley 30 de 1992, puede velar 'por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior' (artículo 3o.). Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o. ibídem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, 'el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada' (artículo 9o. ibídem), 'el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias' (artículo 11o. ibídem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibídem). Precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior. Demuestra, además, por qué los trámites eliminados en la norma impugnada no son innecesarios, y, por tanto, explica las razones de la inexecutable del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 83 de la ley 190 de 1995, y la consiguiente violación del artículo 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta." (Negrillas fuera de texto).

De igual manera, la Corte dispuso expresamente en esa sentencia que: "[c]on esta medida, regirá nuevamente el literal i) del artículo 38 de la ley 30 de 1992, el cual ordena: 'Las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), son: '(...) i) Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior'".

6.3. De la jurisprudencia reseñada se puede concluir que la finalidad y razón de ser de la convalidación de títulos académicos conferidos en el exterior es la protección del interés general y de los derechos de las personas.

Por un lado, el Estado colombiano tiene la facultad y el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social, con el objeto de proteger a la sociedad en su conjunto. Por este motivo, puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de esas actividades, así como controlar e investigar las instituciones y programas académicos que los confieren. Sin embargo, en la medida en que no le es posible ejercer esta vigilancia directa en el extranjero, se reserva el derecho de aceptar y reconocer los títulos otorgados por instituciones ubicadas en el exterior.

Por otro lado, la convalidación tiene por objeto establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales.

6.4. En este punto se hace preciso señalar que, aunque el artículo 38 de la Ley 30 de 1992 establecía que, dentro de las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- estaba la de homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 2230 de 2003, trasladó dicha función a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del MEN; decreto este último que fue derogado por el 4675 de 2006, que ratificó dicha competencia.

Bajo este contexto, el Gobierno Nacional, en uso de sus atribuciones legales, expidió la Resolución 5547 de 2005, en la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior. El artículo 3° de la mencionada resolución establece los criterios que se deben aplicar en la evaluación de la información presentada para tal fin. Sobre el particular, esta norma dispone:

“ARTÍCULO 3o. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PREGRADO Y POSGRADO.

Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado se deberá hacer una evaluación de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente:

2. PROGRAMA O INSTITUCION ACREDITADOS, O SU EQUIVALENTE EN EL PAIS DE PROCEDENCIA. Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o si el programa académico cursado por el solicitante se encuentran acreditados, o cuentan con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen o a nivel internacional, se procederá a convalidar el título. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

3. CASO SIMILAR. Cuando el título que se somete a convalidación, corresponda a un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el Icfes, se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia. Para tal efecto, deberá tratarse del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos que no podrá exceder los ocho (8) años. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación.

4. EVALUACION ACADEMICA. Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

PARÁGRAFO. Para efectos de la convalidación de títulos correspondientes a posgrados médico-quirúrgicos, se deberán tener en cuenta los criterios definidos por la comunidad académica en el documento ‘Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina’, publicado por el Ministerio de Educación Nacional.”

Respecto al trámite que se debe seguir en estos casos la Resolución 5547 de 2005 establece:

“ARTÍCULO OCTAVO. ESTUDIO DE LA DOCUMENTACIÓN. Una vez recibida la documentación en debida forma se asignará a un profesional del Grupo de Convalidaciones, quien se encargará de adelantar el trámite correspondiente con sujeción a los parámetros, términos y criterios de convalidación establecidos en la presente Resolución.

ARTÍCULO NOVENO. TRASLADO CONCEPTO ACADÉMICO DESFAVORABLE. En el evento de la aplicación del criterio de convalidación por evaluación académica, en todo caso, deberá darse traslado del concepto académico desfavorable a la solicitud del interesado, para que fije su posición explicando, aclarando o aportando información adicional, en los términos del artículo séptimo de la presente Resolución. // De no obtenerse respuesta dentro del plazo señalado, se procederá a expedir el correspondiente acto administrativo que decide de fondo la solicitud.

ARTÍCULO DÉCIMO. DECISIÓN. Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución motivada decidirá de fondo la solicitud. (...)” Subrayas fuera de texto.

La aplicación rigurosa de estos criterios, pautas y procedimientos constituyen no solo una condición necesaria para proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actividades que implican un riesgo social, sino también para asegurar los de quienes han obtenido un título en el extranjero, como el derecho al debido proceso y la libertad de profesión u oficio.

6.5. Por último, es importante señalar que, de acuerdo con lo aquí mencionado, la convalidación de títulos no es una actividad de la administración pública discrecional sino reglada. En esa medida, si materialmente el programa cursado en el exterior se ajusta a los estándares de calidad y a los requisitos exigidos por el Estado colombiano, no podrá la administración negarse a la convalidación. Y por el contrario, si no cumple con estos patrones, no podrá aceptarse la respectiva solicitud.

7. Análisis de los casos concretos

Conforme a los hechos, pruebas y jurisprudencia reseñados, esta Sala entra a determinar si la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales de los señores Patricia Duque Cajamarca (T-3057613) y Andrés Castillo Álvarez (T-3057636).

7.1. Expediente T-3057613

7.1.1. En este caso, como ya se anotó, la accionante Patricia Duque Cajamarca pide que se tutelen en su favor los derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y “buena fe”, que considera vulnerados por el MEN, en cuanto, por medio de las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año, le negó ilegalmente la convalidación del título de Doctor en Ciencias Pedagógicas otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, el 30 de octubre de 2007, y que, como consecuencia, se le ordene a la entidad accionada que convalide el título mencionado como equivalente al de Doctor en Educación que expiden las instituciones de educación colombianas.

De acuerdo con estas pretensiones y los hechos que narra la actora, es evidente que ésta deriva la violación de sus derechos fundamentales de actos administrativos de carácter particular y concreto, que corresponden específicamente a las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año.

7.1.2. Teniendo en cuenta su naturaleza y lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la señora Patricia Duque Cajamarca puede solicitar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que declare la nulidad de las resoluciones precitadas, ya que, según el artículo 136-1 del mismo código, dicha acción puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. Es más, al tenor del artículo 152, numeral 2, ibídem, también puede pedir la suspensión provisional de tales actos, con base en la manifiesta infracción de las disposiciones que invoque. Se aclara que la acción de simple nulidad la puede ejercer en forma alternativa, en virtud de que no hizo uso en oportunidad legal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esto quiere decir que la accionante dispone de otro medio de defensa judicial y que, en principio, no procede la acción de tutela, salvo que se alegue y acredite la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio y, excepcionalmente, como mecanismo definitivo, si, según las circunstancias del caso, existe una vía de hecho, en concurrencia con el perjuicio irremediable³⁰. Circunstancias éstas que es necesario entrar a analizar.

7.1.3. Sobre el particular, la Sala constata que la señora Patricia Duque Cajamarca no plantea en la demanda de tutela, ni demuestra en desarrollo del proceso, que los actos

administrativos cuestionados le estén causando un perjuicio irremediable. Más bien ella relata que desempeña en los campos académicos y científicos varias funciones, como Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca³¹, sin que se aprecie que la falta de convalidación del título de Doctora en Ciencias Pedagógicas, otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, haya sido un obstáculo para desempeñar dichas funciones. Solamente en la impugnación de la sentencia de primera instancia alega que la no convalidación del título la está privando de la posibilidad de un aumento salarial, pero no demuestra de qué manera dicha circunstancia afecta su mínimo vital o el de su núcleo familiar³².

Por otra parte, la accionante afirma que la acción contencioso administrativa es ineficaz, porque la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido adversa a la declaratoria de nulidad en casos semejantes, argumento éste que no resulta válido, ni aceptable, porque: (i) la jurisdicción contencioso administrativa es legalmente competente para conocer y decidir sobre esa clase de acciones; (ii) no es dable anticipar el sentido de su decisión en un caso concreto, (iii) la normatividad no dispone que las sentencias judiciales deban ser siempre favorables o que las adversas vulneren en todo caso los derechos fundamentales de la parte afectada con ellas; y (iv) solamente cuando la jurisdicción contencioso administrativa falle el caso de la accionante en forma definitiva se podría saber si tal decisión le vulnera o no derechos fundamentales y si es procedente la acción de tutela contra esa sentencia.

7.1.4. En conclusión, la acción de tutela no es procedente en el caso de la señora Patricia Duque Cajamarca, como mecanismo principal, ni como mecanismo transitorio, razón por la cual la Sala se abstiene de realizar el análisis de fondo. Sin embargo, se anota que, aún en el caso de que hubiera lugar a éste, el principio de confianza legítima no se ha vulnerado, porque no está acreditado que la entidad accionada haya convalidado y reconocido, con anterioridad, a favor de otras personas, títulos académicos para cuyo otorgamiento se hubiera considerado una permanencia de 21 días en el lugar del programa, como es el caso de la señora Patricia Duque Cajamarca, o menos. Al contrario, en la resolución número 9338 del 25 de octubre de 2005, a la cual ella se refiere, se observa que la Dirección de Calidad para la Educación Superior convalidó y reconoció al señor Alberto Isaac Rincón Rueda el título de Doctor en Ciencias Pedagógicas, otorgado el 6 de mayo de 2006 por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, entre otras razones, porque el DAS le certificó un total de 135 días de permanencia en la República de Cuba, lugar donde se desarrolló el programa de

estudios³³. Igualmente, la mencionada dependencia del Ministerio de Educación, a petición de esta Sala de Revisión, también certificó el reconocimiento y convalidación de otros títulos similares, pero anotando que se basó en el “[c]oncepto técnico emitido por CONACES por el que se certifica la permanencia del convalidante en el lugar de origen del programa para el desarrollo de los cursos correspondientes”³⁴.

En consecuencia, se debe confirmar la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, de fecha 14 de abril de 2011, en cuanto confirmó la emitida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, de fecha 15 de marzo del mismo año, que negó la acción de tutela.

7.2. Expediente T-3057636

Antes de entrar a estudiar la cuestión de fondo, es necesario determinar si procede la acción de tutela, concretamente, si en este caso se cumplen los requisitos de subsidiaridad y de inmediatez.

7.2.2. En este orden de ideas, está claro que el señor Jorge Andrés Castillo Álvarez atribuye la violación de sus derechos fundamentales a un acto administrativo de carácter particular y concreto, como lo es el mencionado oficio 2008EE20503, cuya nulidad puede ser solicitada ante la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. Incluso el afectado puede pedir, en desarrollo de ese proceso administrativo, la suspensión provisional del acto demandado (artículo 152, numeral 2, del mismo código). Se advierte que la mencionada acción procede alternativamente, en virtud de que el actor no ejerció en término legal la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior significa que el accionante dispone de otro medio de defensa judicial y que, prima facie, la acción de tutela no procede en razón del principio de subsidiaridad, salvo que el actor alegue y demuestre la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio, o, excepcionalmente, como mecanismo definitivo, si, además del perjuicio irremediable, se incurre en una evidente vía de hecho administrativa, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso.

7.2.3. En el asunto bajo análisis el accionante afirma en la demanda de tutela que se encuentra vinculado a la Procuraduría General de la Nación como asesor grado 24, cargo

para el cual allegó como requisito el título de Magíster en Derechos Fundamentales, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 263 de 2000, según el cual, entre otras cosas, en el plazo de 2 años siguientes a la posesión en el cargo debe presentar el título debidamente homologado; y que sufriría un perjuicio inminente e irremediable si no cumple esa condición.

En la actuación obra una certificación expedida por la Procuraduría General de la Nación y, de acuerdo con ella, el señor Jorge Andrés Castillo Álvarez ha venido trabajando en esa entidad desde el año 2007 en varios cargos, el último de los cuales es el de asesor grado 2435.

Igualmente, el artículo 5 del Decreto 263 de 2000 dispone que “[l]os estudios realizados en el exterior requerirán para su validez, de las autenticaciones, registros y equivalencias determinadas por el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES. No obstante, quienes hayan adelantado estudios de formación avanzada o de postgrado en el exterior, al momento de tomar posesión del empleo que exija para su desempeño estas modalidades de formación, podrán acreditar el cumplimiento de estos requisitos con la presentación de los certificados expedidos por la correspondiente institución de educación superior. Dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar los títulos debidamente homologados, de acuerdo con las normas vigentes”.

Siendo así las cosas, es cierto que el accionante se halla avocado a perder su empleo en el caso de que no acredite ante la Procuraduría General de la Nación el título de Magíster en Derechos Fundamentales, debidamente convalidado, en el término de 2 años, lo cual indudablemente constituiría un perjuicio irremediable de tal magnitud que afectaría con inminencia y de manera grave sus derechos fundamentales³⁶.

Por otra parte, como se verá más adelante, la entidad accionada, al expedir el oficio 2008EE20503, incurrió en una vía de hecho que vulnera de manera grave el derecho fundamental al debido proceso administrativo del actor.

7.2.4. En cuanto al requisito de la inmediatez la Sala considera errado el criterio de los jueces de instancia al tomar como punto de partida del término para interponer la tutela el de la fecha en que fue otorgado el título de máster propio, en el año de 2006, porque, en principio, el plazo se debería establecer a partir del momento en que se presentó la vulneración de los

derechos fundamentales con la expedición del oficio 2008EE20503 el 28 de abril de 2008.

Sin embargo, la Sala estima razonable, en este caso, que dicho término se cuente desde cuando el accionante supo que su permanencia en el cargo de asesor grado 24 en la Procuraduría General de la Nación, para el cual fue nombrado el 19 de febrero de 2010, por disposición expresa del artículo 5 del Decreto 263 del mismo año está condicionado a la presentación del título debidamente homologado dentro de los 2 años siguientes, ya que es explicable que el accionante, antes de ese momento, pensara que la convalidación era una formalidad carente de efectos relevantes para él, en razón de que, según afirma, no la había necesitado para acceder a cargos laborales o para ascensos en los mismos³⁷.

Además, la procedencia de la acción en este caso no conlleva vulneración de los derechos de terceros, ni un atentado a la seguridad jurídica.

7.2.5. Ahora bien, el oficio 2008EE20503 de 2008 no constituye una resolución motivada que niegue o reconozca la convalidación del título de Máster Propio en Derechos Fundamentales expedido al señor Jorge Andrés Castillo Álvarez por la Universidad Carlos III de Madrid (España), ya que se limita únicamente a realizar unas consideraciones sobre la validez de esa clase de títulos.

Pero, lo más grave y censurable del oficio en referencia es que no contiene evaluación alguna de los criterios de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras enumerados en el artículo 3° de la Resolución 5547 de 2005 (convenio de reconocimiento de títulos, programa o institución acreditados o su equivalente en el país de procedencia, caso similar y evaluación académica), la cual debe hacerse en forma sucesiva y excluyente. Sobre todo se echa de menos que no se haga la evaluación del caso similar, si se tiene en cuenta que la misma Dirección de Calidad para la Educación Superior reconoció y convalidó títulos de Máster Propio en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España) a Ruth Carolina Blanco Alvarado (Resolución 4164 del 12 de noviembre de 2004), Hugo Alberto Carrillo Gómez (Resolución 4691 del 16 de diciembre de 2004), Claudia Irene Gutiérrez Bedoya (Resolución 2939 del 22 de julio de 2005), José Antonio Mogollón Ortega (Resolución 2087 del 3 de mayo de 2007), Juan Pablo Rodríguez Cruz (Resolución 3592 del 27 de junio de 2007), Mónica Patricia Rueda (Resolución 5198 del 7 de septiembre de 2007), Amparo Villamil Mendieta (Resolución 7272 del 27 de noviembre de 2007) y

Germán Herney Botello Aponte (Resolución 1236 del 10 de marzo de 2008)³⁸.

Del mismo modo, el MEN omitió en el oficio 2008EE20503 de 2008, en caso de no existir certeza sobre el nivel académico de los estudios objeto de convalidación, someter la documentación a proceso de evaluación académica a través de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-, así como dar traslado del concepto desfavorable a la solicitud del interesado (artículo 9° de la Resolución 5547 de 2005).

En síntesis, el citado oficio 2008EE20503 de 2008 no cumple lo señalado por la Resolución 5547 de 2005 en cuanto al procedimiento a seguir y los criterios que se deben tener en cuenta en la convalidación de títulos académicos conferidos en el exterior.

7.2.6. De otro lado, la Sala aprecia que, según constancia expedida por el Secretario General de la Universidad Carlos III de Madrid (España), el señor Jorge Andrés Castillo Álvarez adelantó el programa académico correspondiente al Máster Propio en Derechos Fundamentales durante los años 2005 y 2006.

Si se relaciona este hecho con la homologación de numerosos títulos Máster Propio en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España) que el Estado colombiano realizó desde el 12 de noviembre de 2004 hasta el 10 de marzo de 2008³⁹, resulta ser absolutamente cierta la afirmación que hace el actor en el sentido de que inició esos estudios con el convencimiento de que su título sería convalidado. En otras palabras, tenía fundadas expectativas al respecto.

No obstante eso, la Dirección de Calidad para la Educación Superior del MEN sorpresivamente le cambió las reglas de juego y le negó esa homologación.

Es decir, que le vulneró de esa forma el postulado de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución, en su dimensión de confianza legítima, ya que, como lo ha sostenido esta Corporación, tal principio previene a las autoridades y a los particulares que en sus actuaciones “deben adecuar su comportamiento a parámetros significativos de lealtad y honestidad y tienen que responder a las expectativas que sus actuaciones precedentes han generado en los demás”⁴⁰, y que deben “mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y

durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”⁴¹.

7.2.7. Es indudable que todas las anomalías que se acaban de enumerar hacen del oficio 2008EE20503 de 2008 una vía de hecho, producto de la actitud arbitraria y caprichosa de la entidad accionada, que vulnera al señor Jorge Andrés Castillo Álvarez el derecho fundamental al debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

7.2.8. En este orden de ideas, corresponde: (i) revocar la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 2 de marzo de 2011, en cuanto confirmó el fallo expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 26 de enero del mismo año, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor Jorge Andrés Castillo Álvarez; (ii) en su lugar, amparar a favor del actor el derecho fundamental al debido proceso administrativo, que está siendo vulnerado por el Ministerio de Educación Nacional mediante el oficio 2008EE20503 del 28 de abril de 2008; (iii) dejar sin efectos jurídicos el oficio 2008EE20503 del 28 de abril de 2008, remitido por la Directora de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional al señor Jorge Andrés Castillo Álvarez en relación con la “solicitud de convalidación título propio español”; (iv) ordenar a la Dirección de Calidad para la Educación Superior del MEN que, si aún no lo ha hecho, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título Máster Propio en Derechos Fundamentales, otorgado al accionante por la Universidad Carlos III de Madrid (España), observando estrictamente el procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, especialmente en cuanto a los criterios de evaluación y sin exceder el término máximo de 5 meses, así como las demás precisiones contenidas en este fallo, sobre todo en lo relacionado con la vulneración del principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima.

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto, decretada por la Sala mediante auto del 5 de septiembre de 2011.

SEGUNDO.- Con respecto al expediente T-3057613, CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, de fecha 14 de abril de 2011, que confirmó la dictada por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, el 15 de marzo del mismo año, la cual negó la acción de tutela presentada por la señora Patricia Duque Cajamarca.

TERCERO.- Con respecto al expediente T-3057636, REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 2 de marzo de 2011, en cuanto confirmó el fallo expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, del 26 de enero del mismo año, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor Jorge Andrés Castillo Álvarez. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante, que está siendo vulnerado por el Ministerio de Educación Nacional mediante el oficio 2008EE20503 del 28 de abril de 2008.

CUARTO.- DEJAR sin efectos jurídicos el oficio 2008EE20503 del 28 de abril de 2008, remitido por la Directora de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional al señor Jorge Andrés Castillo Álvarez en relación con la “solicitud de convalidación título propio español”.

QUINTO.- ORDENAR a la Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título Máster Propio en Derechos Fundamentales, otorgado al señor Jorge Andrés Castillo Álvarez por la Universidad Carlos III de Madrid (España), observando estrictamente el procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, especialmente en cuanto a los criterios de evaluación y sin exceder el término máximo de 5 meses, así como las demás precisiones contenidas en este fallo, sobre todo en lo relacionado con la vulneración del principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima.

SEXTO.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006 y T-954 de 2010, entre otras.

2 Corte Constitucional, Sentencias T-225 de 1993, T-1670 de 2000, SU-544 de 2001, T-827 y SU-1070 de 2003, C-1225 y T-698 de 2004, entre muchas otras.

3 Corte Constitucional, Sentencias SU-544 de 2001, T-1268 de 2005, T-989 de 2008 y T-955 de 2010, entre otras.

4 Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786 de 2008 expresó: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”. Así mismo, sobre las características que debe reunir el perjuicio irremediable, pueden consultarse las Sentencias T-225 de 1993, SU-544 de 2001, T-1316 de 2001, T-983 de 2001, entre otras.

5 “Sentencia T-1121 de 2003”.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-1033 de 2010.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-803 de 2002.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-822 de 2002, reiterando lo dicho en la Sentencia T-569 de 1992 la cual señaló lo siguiente: “De allí que tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

9 Corte Constitucional, Sentencia T634 de 2006.

10 Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2011.

11 “Ver entre otras, las sentencias T-806 de 2004; T-418 de 2003; T-811 de 2003; T-571 de 2002; T-470 de 2002”.

12 “Corte Constitucional, sentencia T- 418 de 2003”.

13 “Corte Constitucional, sentencia T-811 de 2003”.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2004.

15 Corte Constitucional, Sentencias T-340 de 2005, T-248 de 2008, T-878 de 2010 y T-215 de 2011, entre otras.

16 Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2008.

17 Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 2002.

18 Corte Constitucional, Sentencia T-1094 de 2005.

19 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2000”.

20 “Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998”.

21 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-053 de 2008”.

22 Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2008.

23 Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2004.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2008.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-928 de 2010

26 Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2005.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-545 de 2009.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-465 de 2009.

29 Corte Constitucional, Sentencias T-280 de 1998, T-083 de 2003, T-1034 de 2005 y T-465 de 2009, entre muchas otras.

30 Corte Constitucional, Sentencias T-470 y T-571 de 2002; T-811 y T-418 de 2003; T-806 de 2004 y T-912 de 2006, entre otras.

31 Fl. 3, cuaderno de tutela número 1.

32 Fls. 171 a 173, cuaderno de tutela número 1.

33 Fls. 79 y 80, cuaderno de tutela número 1.

34 Fls. 11 a 15, cuaderno de revisión.

35 Fl. 33, cuaderno de tutela número 1.

36 Corte Constitucional, Sentencia T634 de 2006.

38 Fls. 22 y 63 al 73, cuaderno de revisión.

39 Ibídem.

40 Corte Constitucional, Sentencia C-963 de 1999.

41 Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 2002.