

Sentencia T-430/14

Referencia: expediente T-4274549

Acción de tutela instaurada por Cristina Tobón Arbeláez contra el Ministerio de Educación Nacional – Dirección de calidad para la educación superior-.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de segunda instancia, dictado por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el 4 de diciembre de 2013, que confirmó la decisión adoptada por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Disciplinaria, de fecha 12 de noviembre del mismo año, dentro de la acción de tutela instaurada por la ciudadana Cristina Tobón Arbeláez contra el Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Calidad para la Educación Superior.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito del 24 de octubre de 2013, Cristina Tobón Arbeláez presentó acción de tutela contra el Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Calidad para la Educación Superior, por la vulneración de sus derechos de petición, debido proceso, igualdad, trabajo, mínimo vital, dignidad y la integridad personal.

Sustentó la solicitud de protección de esos derechos en los siguientes

1. Hechos

Relata que para ampliar sus conocimientos profesionales como sicóloga, decidió cursar el "master en neuropsicología clínica" en la universidad de Salamanca —España-, como antesala del doctorado en la misma materia que actualmente se encuentra cursando y está próxima a culminar.

Explica que la maestría fue cursada entre los años 2006 y 2008, tiempo en el que cumplió con el programa académico compuesto por mil horas de estudio, de las cuales cuatrocientas veinte fueron teóricas, cuatrocientas prácticas y ciento ochenta de supervisión y autorización, para un total de cien créditos repartidos en dos cursos.

Indica que la dedicación de su estudio fue de tiempo completo, lo que llevo a que radicara su residencia en España con el convencimiento legítimo de que sus títulos serían convalidados para ser aplicados en Colombia.

Precisa que en julio de 2009 obtuvo el título de maestría y procedió a continuar con el doctorado el cual requiere de una investigación final, compuesta por la recopilación de unas muestras a las que no se ha podido acceder debido a la negativa de convalidación del título de maestría. Refiere que la "neuropsicología clínica" es una especialidad de la psicología que pese a su importancia se ofrece en pocas universidades, es requerida en el mercado laboral y coincide con los objetivos de la Ley 1616 de 2013.

Relata que en octubre de 2012 regreso a Colombia con el propósito de ejercer su especialidad y lograr el recaudo de las muestras correspondientes a la investigación final del programa de doctorado. Para acceder al mercado laboral, presento ante el Ministerio de Educación Nacional el 7 de noviembre de ese año, el formulario de "solicitud de convalidación de títulos de educación superior", aportando los documentos necesarios conforme a la Resolución 5547 de 2005. Al mismo tiempo, a través del derecho de petición se dirigió a la oficina de convalidaciones perteneciente a la Dirección de Calidad, para explicar los fundamentos fácticos de su solicitud y los aspectos puntuales de los estudios que desarrolló.

Considera que la petición fue respondida de manera irreal ya que solo se

hizo una relación genérica del trámite a adelantar, un listado de normas sin análisis y sin presentar una conclusión clara. Además se emitió un concepto en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo, cuando esto no fue pedido, indicando solamente que *"los títulos propios no cumplen con la condición que establece el trámite de convalidación de títulos en Colombia ..."*.

Indica que el 5 de febrero de 2013 fue expedida la Resolución número 871, en la cual se resolvió su solicitud de convalidación. Observa que el acto administrativo tiene la misma estructura de la respuesta al derecho de petición y, por ende, conserva los mismos yerros, teniendo en cuenta que no analiza su situación particular y solo relaciona aspectos generales propios de formatos establecidos por la entidad.

Aclara que contra esa decisión formulo el recurso de reposición que llevó a la expedición de la Resolución número 7705 de junio de 2013, la cual reitera los fundamentos generales del asunto pero no estudia el caso particular.

Expone que dentro del trámite de convalidación, el Ministerio ha avalado gran variedad de títulos obtenidos en el extranjero, especialmente España, en áreas como pedagogía, derecho y la salud, con exigencias académicas menores a las que fueron superadas por ella, por lo que considera vulnerado su derecho a la igualdad. Enlista varios casos en los que la Dirección convalidó el máster propio en Derechos Fundamentales impartido por la Universidad Carlos III de Madrid, los cuales además hicieron parte del análisis de la sentencia T-956 de 2011.

Al tiempo en que insistió en la vulneración de su derecho a la igualdad, transcribió el artículo 3° de la Resolución 5547 de 2005, que establece los diferentes criterios a tener en cuenta en el momento de efectuar la convalidación. Sin embargo -anota- ninguno de ellos fue aplicado para resolver su caso, lo que conlleva al desconocimiento de su derecho al debido proceso y al acaecimiento de una vía de hecho administrativa.

Advierte que la negativa formal de convalidación le implica un perjuicio irremediable y la afectación de su mínimo vital ya que no puede acceder a un empleo, a pesar de que ha participado de varios procesos de selección cumpliendo con los demás requisitos que le han sido requeridos. Insiste en que esta situación también ha impedido la terminación de sus estudios de doctorado y la pérdida de 6 años de estudios.

2. Pretensión.

La actora pone de presente que la Corte Constitucional decidió casos semejantes en las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013 y, como consecuencia, solicita la protección de los derechos invocados de manera que se ordene a la entidad demandada que le conceda la convalidación del título de maestría de máster en “NEUROPSICOLOGÍA CLÍNICA” otorgado por la universidad de Salamanca en España.

3. Respuesta de la entidad demandada.

3.1. El Ministerio de Educación respondió la solicitud de amparo a través de un asesor de la oficina jurídica que no presentó el poder correspondiente para representar la entidad. Aunque este trámite constitucional se rige por el principio de la informalidad, la Corte ha advertido que no cualquier servidor tiene la virtud de ser apoderado de un sujeto estatal. Al respecto, en el Auto 220 de 2012, proferido por la Sala Cuarta de Revisión se explicó lo siguiente:

“Ahora bien, en relación con la representación judicial de las entidades públicas, esta Corporación ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que en virtud del principio de informalidad que orienta el trámite de la acción constitucional, aquella no siempre debe ejercerse por su representante legal, sino también, por funcionarios de la entidad Cuando así lo dispongan las normas que definan su estructura¹. Así por ejemplo, en la mayoría de los casos, dicha función se asigna al jefe de la oficina jurídica de la misma.

En Sentencia T-471 de 2001², la Corte desestimó el alegato que en ese proceso había formulado la parte demandante conforme al cual la impugnación presentada por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Entidad demandada no podía tramitarse, por cuanto, no obraba en el expediente poder conferido por el representante legal de la misma. Así, quien suscribió el recurso, carecía de interés legítimo del derecho de postulación. La Corte en esa oportunidad avaló la decisión del juez de segunda instancia, que le dio trámite al recurso, al considerar que la demandada podía actuar a través de sus funcionarios y que en ese caso, lo había hecho por medio del Jefe de la Oficina Jurídica, funcionario que tenía competencia para el efecto. En esa oportunidad,

¹ Auto N° 265 de 2002 y Sentencia T-471 de 2001.

² M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

la Corte reiteró la jurisprudencia conforme a la cual la defensa de las entidades públicas en los procesos de tutela puede adelantarse por funcionarios de la entidad con independencia de que tengan o no la representación legal de la institución.

En conclusión, en el caso de la representación judicial de las entidades públicas dentro del trámite de una acción de tutela, puede ser también ejercida por funcionarios de la entidad que se encuentren facultados de acuerdo con la normatividad que regula su estructura”.

Teniendo en cuenta la subregla contenida en la providencia referida, esta Sala evidencia que en el Decreto 5012 de 2009³, art. 7º, se estableció que la oficina asesora jurídica es la competente para conocer de las acciones de tutela que se presentan contra el Ministerio de Educación Nacional⁴ y, por tanto, con base en el principio de informalidad, esta Sala considera que es legítima la respuesta de esa entidad a la acción de tutela presentada por la ciudadana Cristina Tobón Arbeláez.

3.2. La demandada se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Explicó la finalidad de la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionó los pasos que surtió la actora ante la entidad y los actos administrativos que fueron expedidos.

De uno de ellos resaltó lo siguiente: *“los títulos propios no se enmarcan dentro de los que son reconocidos como títulos de educación superior por las autoridades competentes en el respectivo país y por ende no gozan de los efectos académicos y profesionales y de validez en todo el territorio nacional español, como si (sic) lo hacen los títulos universitarios oficiales, razón suficiente para decir que los títulos propios no cumplen con la condición que establece el trámite de convalidación de títulos en Colombia, esto es, que el título a convalidar debe ser un título de educación superior, reconocido como tal por las autoridades competentes en el respectivo país, y como consecuencia no pueden ser objeto de la convalidación de títulos en Colombia.”*

³ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

⁴ Especialmente se deben tener en cuenta los siguientes numerales: “7.2. Atender, supervisor y hacer seguimiento oportuno a los procesos judiciales, recursos, tutelas y demás acciones jurídicas que competen al Ministerio de Educación Nacional, cumpliendo con los términos previstos por la ley para defender los intereses del Estado frente a los particulares. (...) 7.15. Conocer de las demandas contra el Ministerio de Educación Nacional, que no sean de competencia de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, del Ministerio del Interior y de Justicia.”

Agregó que la evaluación académica requerida por la actora, en los términos del artículo 3° de la Resolución 5547 de 2005, requiere como primer paso un “análisis legal” y luego un “examen académico”. Dentro del primero explicó que se debe cotejar que tanto la institución como el título sean reconocidos con el grado de educación superior en el país de origen. Respecto de España el Ministerio afirmó lo siguiente:

“España aplica una doble cautela para evitar cualquier confusión entre sus dos clases de títulos; para ello cuenta con una extensa normatividad, que se ajusta a los requerimientos del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) "Proceso de Bolonia", entre ellas encontramos el artículo 34 de la Ley Orgánica de Universidades 6° de 21 de diciembre de 2001 modificada por la Ley Orgánica 4° de 2007; los Reales Decretos 1496, 1497 de 1987, 55 y 56 de 2005 hoy derogados por el Real Decreto 1393 de 2007. En consecuencia de lo expuesto anteriormente es necesario citar el artículo 34 de la LOU 6° de 2001 con sus correspondientes modificaciones, que en su tenor literal dice: (...) Igualmente, el Real decreto 1393 de 2007 siguiendo la misma línea de los Reales Decretos 55 y 56 de 2005, los cuales deroga expresamente, solo otorga efectos académicos y profesionales a los títulos universitarios oficiales; situación que se puede demostrar citando todo su articulado, pero en honor a la simplicidad citaremos el artículo 4 y la disposición adicional undécima, los cuales en su tenor literal establecen: (...)”.

Más adelante diferenció los títulos propios de los oficiales, destacó que estos son sometidos a la verificación de varias instituciones españolas, lo que les da validez en ese país y en el continente europeo, mientras que aquellos no tienen el reconocimiento de grados de educación superior. Concluyó que esto implica que los primeros no cumplen con la condición para ser convalidados en Colombia. Para sustentar esto informó que el Ministerio efectuó un estudio que fue convalidado por la oficina jurídica y expuso lo siguiente:

“Es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional en ningún momento desconoce la calidad de los estudios cursados, sin embargo no puede pronunciarse sobre la convalidación de los títulos propios españoles toda vez que en el país de origen de igual manera carecen de validez.”

Frente a los derechos fundamentales invocados, argumentó que

precisamente en atención al debido proceso el Ministerio ha aplicado la normatividad del trámite de convalidación, es decir, la Resolución 5547 de 2005 y el Decreto 019 de 2012. Señalo que sería “irracional” que se le diera validez en Colombia a un título que no tiene esos efectos en el país de origen, aseguró que el trámite se ha efectuado respetando sus formas propias e infirió que no se vulnera ese derecho fundamental por no efectuar la evaluación académica, ya que esto no era posible por no superar el examen de legalidad.

Agregó que tampoco hay vulneración del derecho al trabajo teniendo en cuenta que la convalidación tiene una conexión estrecha con la idoneidad del título conforme al artículo 26 de la Constitución. Aseveró que es una obligación garantizar la igualdad de quienes adquieren un título de educación superior en Colombia *“pues alguien que ostenta un título de educación superior extranjero debe estar en el mismo plano de igualdad y competir en el ámbito laboral con el respaldo que ese programa no es de menor calidad y que sus competencias académicas y profesionales son similares a las que desarrolló la persona con un título colombiano (...)”*. Expuso que es una obligación del Ministerio ejercer inspección, vigilancia y control sobre la educación superior y que esto implica garantizar la seriedad de los títulos.

Consideró que este caso no es posible asemejarlo a los citados por la actora debido a que el título de máster corresponde a un programa académico y a una universidad diferente, más cuando -insiste- en España ese diploma no tiene validez. Estimó que no existen decisiones constantes sobre el mismo punto, ni un caso similar convalidado por el Ministerio, por lo que no se presenta un desconocimiento del principio de la buena fe. Finalmente afirmó que la tutela no es procedente ya que existen otros medios judiciales de defensa.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

1.1. Sentencia de primera instancia

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, a través de sentencia aprobada el 12 de noviembre de 2013, concedió la protección del derecho al debido proceso, dejó sin efectos las resoluciones 871 y 7705 de 2013, y ordenó que el Ministerio iniciara el trámite de evaluación académica del título de master a favor de la actora para que determinara si procede la convalidación.

Para ese efecto reprodujo algunos párrafos de las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013. Posteriormente, estimó que la demandada no había vulnerado el debido proceso en lo que se refiere a la aplicación de la norma que rige el “caso similar” (art. 3, numeral 3 de la Resolución 5547 de 2005), pero si en lo que respecta al trámite de convalidación de títulos (art. 3, numeral 4 *ejusdem*), teniendo en cuenta que evadió “caprichosamente” la evaluación académica correspondiente.

1.2. Impugnación

El Ministerio impugnó la decisión de primera instancia a través de escrito remitido vía fax y suscrito por un asesor de la oficina jurídica. Allí relacionó los actos que se expidieron a raíz de la solicitud de convalidación elevada por la actora y reiteró que la razón para negarla fue que a los títulos propios no se les reconoce la categoría de educación superior en el país de origen. En términos generales, reprodujo los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, insistiendo que los actos administrativos expedidos no han vulnerado alguno de los derechos fundamentales invocados, explicando por qué en este caso no se puede efectuar la evaluación académica correspondiente y resaltando la diferencia entre los títulos propios y los oficiales impartidos en territorio español.

1.3. Sentencia de segunda instancia

Mediante providencia del 4 de diciembre de 2013, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estudió la impugnación y decidió confirmar el fallo de primera instancia. Luego de establecer la procedencia de la acción, estimó que aunque España diferencia entre títulos propios y oficiales, el Ministerio de Educación colombiano ha procedido a convalidar aquellos en varias oportunidades y, por tanto, los actos administrativos que negaron ese derecho a favor de la actora sin aplicar alguno de los “criterios de evaluación” constituye una vulneración del debido proceso. Reprodujo unos párrafos de las sentencias T-232 de 2013 y T-956 de 2011, y consideró que ellos son casos análogos a este, para concluir que era “imperativo” confirmar íntegramente el fallo de primera instancia.

III. PRUEBAS

En el expediente de la referencia obra el siguiente material probatorio:

- Copia auténtica de la descripción general del máster universitario en Neuropsicología Clínica (folios 24 ss).
- Listado de los 100 créditos cursados por la actora en el máster en Neuropsicología Clínica (folio 32). }
- Fotocopia del Diploma proferido por la rectoría de la Universidad de Salamanca a la actora, en el que otorga el título de máster en neuropsicología clínica (folio 33).
- Copia del programa correspondiente al máster en Neuropsicología Clínica de la Universidad de Salamanca, bienio 2007-2009 (folios 34 a 44).
- Fotocopia de la constancia expedida por el jefe del servicio de psiquiatría del complejo asistencial Zamora—España (folio 45).
- Fotocopia de la constancia expedida por la asesora de la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional-Colombia acerca de la radicación de los documentos para la convalidación del título por parte de la actora (folio 46).
- Fotocopia del derecho de petición elevado ante el Ministerio de Educación Nacional por la actora, el 9 de noviembre de 2012, en el que solicita que su caso sea enviado a “concepto académico” (folios 47 a 52).
- Fotocopia de la respuesta efectuada por el Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición elevado por la actora (folios 53 y 54), acompañado por la Resolución 871 de febrero de 2013, “por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación” (Folio 55).
- Fotocopia del recurso de reposición contra la Resolución 871 de 2013, presentado por la actora ante la directora de calidad para la educación superior del Ministerio de Educación Nacional (folios 56 a 58).
- Fotocopia de la Resolución número 7705 de 2013 en la que se decide el recurso de reposición contra la Resolución 871 de 2013 (folios 60 y 61).
- Fotocopias de las Resoluciones 4164 y 4691 de 2004; 2939 de 2005; 2087, 3592, 5198 y 7272 de 2007; y 1236 de 2008, proferidas por el

Ministerio de Educación Nacional (folios 128 a 137).

- Fotocopia de la solicitud de convalidación elevada por la actora ante el Ministerio de Educación Nacional (folios 138 a 140).
- Fotocopia del certificado expedido por la subdirectora general adjunta del Ministerio de Educación español, del 20 de septiembre de 2010, en el que se homologa el título de psicología de la actora (folio 143).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

La actora cursó una maestría en una especialidad de la sicología durante 2006 y 2008, en una universidad española. En 2012, cuando regreso al país, solicitó la convalidación del título ante el Ministerio de Educación, para así poder acceder al mercado laboral y proseguir con la investigación final correspondiente al doctorado que venía cursando en la misma institución. A pesar de haber aportado los documentos requeridos, haber explicado las particularidades de su caso a través de un derecho de petición y de interponer el recurso de reposición, la entidad demandada negó la solicitud, para lo cual invocó la Resolución 5547 de 2005. La accionante estima que esta negativa vulnera sus derechos fundamentales de petición, el debido proceso, el trabajo, el mínimo vital, la dignidad y la integridad personal, así como la igualdad, teniendo en cuenta que la autoridad demandada ha aceptado la convalidación de títulos en otras ramas del conocimiento, tal y como fue corroborado en la sentencia T-956 de 2011.

La entidad demandada se opuso a las pretensiones derivadas del posible amparo de los derechos fundamentales invocados. Relacionó los actos que se expidieron para resolver la solicitud de convalidación y expuso las razones que demuestran la inexistencia de una vulneración de los

derechos invocados.

Argumento que de acuerdo a la regulación vigente, ese trámite debe cumplir con el examen de legalidad, que incluye verificar que el título obtenido en el extranjero tenga el rango de educación superior, lo cual no se cumple en este caso. Estimó que esa conclusión no desconoce el derecho al trabajo o la libertad de escoger profesión u oficio, ya que el Ministerio tiene la obligación de vigilar y controlar la expedición de diplomas y su idoneidad. Finalmente, manifestó que no existe desconocimiento de la igualdad ya que los casos que la actora cita en su tutela se refieren a grados obtenidos en otra rama del conocimiento y en otro centro de educación español.

Las instancias judiciales que conocieron de la acción de tutela concedieron la protección de los derechos fundamentales invocados. Aplicaron las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013 y consideraron que aunque España diferencie entre los títulos propios y oficiales, en Colombia es necesario proceder a la evaluación académica de los primeros para determinar la calidad e idoneidad del estudio.

Ese panorama conlleva a que la Corte resuelva el siguiente problema jurídico: ¿cuáles son los parámetros que debe atender el Ministerio de Educación para convalidar un título de educación obtenido en el extranjero?

Para resolver tal interrogante esta Sala reiterará: (i) los argumentos establecidos en la jurisprudencia constitucional que rigen el proceso de convalidación de un título extranjero; y (ii) las pautas adscritas a la obligatoriedad del precedente constitucional para las autoridades administrativas.

3. La convalidación de títulos obtenidos en el exterior. Ratio decidendi de las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013.

Las instancias judiciales que decidieron la presente acción de tutela tuvieron como sustento principal para conceder la protección de los derechos a las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013. Esto, aun cuando la entidad demandada insistió en la ilegalidad del trámite de convalidación sobre un “título propio” otorgado por una universidad española. Con el objetivo de determinar las similitudes de esas jurisprudencias con este caso, la Sala procederá a hacer una sinopsis de cada una de ellas, haciendo énfasis en las razones y conclusiones que

soportaron la protección de los derechos fundamentales invocados.

3.1. La sentencia T-956 de 2011 estudió dos casos acumulados en los que se había negado la convalidación de títulos de educación obtenidos en el exterior. El primero consistía en un doctorado conferido por el Instituto de Ciencias Pedagógicas de Cuba, en el área de las ciencias pedagógicas, el cual se había realizado en la modalidad de “tiempo parcial-tutorial”. El segundo se refería a una maestría en derechos fundamentales adelantada en la universidad Carlos III de Madrid, dentro de la modalidad de “título propio”.

Bajo estas condiciones la Sala de Revisión identificó los siguientes problemas jurídicos a resolver:

“(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”

Luego de definir la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, de establecer los alcances del principio de buena fe y la confianza legítima, así como de enlistar algunos parámetros del debido proceso administrativo, la Sala Quinta de Revisión refirió el trámite de convalidación de los títulos obtenidos en el exterior. Lo primero que evidenció, para lo cual cito la sentencia C-050 de 1997, es que esa tarea es obligatoria y no una facultad del Estado. Sobre el particular resalto el siguiente párrafo de la sentencia de constitucionalidad:

“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.”

Con ese punto de partida la Corte reconoció la importancia constitucional de efectuar la convalidación de los diplomas de educación expedidos en el exterior, teniendo en cuenta el interés general y la necesidad de exigir títulos de idoneidad, y luego analizó el contenido de 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. Reprodujo los artículos 3º, 8º, 9º y 10º de esa norma y concluyó que la aplicación “rigurosa” de ese procedimiento protege los derechos de quienes efectúan estudios fuera de Colombia y de todos los ciudadanos frente a las actividades que implican riesgo social.

En lo que se refiere a la solución de los casos, respecto del primero derivó la improcedencia de la acción de tutela ya que la actora no demostró el acaecimiento de un perjuicio irremediable, en la medida en que la convalidación del título correspondiente no le impedía ejercer su ocupación.

En contraste, en el segundo se evidenció la existencia de ese perjuicio, ya que del acto de convalidación dependía que el actor no perdiera su empleo en la Procuraduría General de la Nación. Una vez satisfecho el requisito de inmediatez, la Sala de Revisión calificó con “vía de hecho” que el Ministerio se hubiera limitado a efectuar consideraciones acerca de la validez del “título propio”, sin tener en cuenta los criterios establecidos en el artículo 3º de la Resolución 5547 de 2005 y sin atender que esa entidad había convalidado varios diplomas con la misma modalidad e igual programa académico. Asimismo, advirtió que esa actuación desconocía que en caso de no existir certeza sobre el nivel académico de los estudios objeto de convalidación, la documentación debía someterse a proceso de evaluación académica a través de la Comisión Nacional intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES.

Teniendo en cuenta que otras personas que habían efectuado el mismo programa de estudios y bajo la modalidad de título propio se habían beneficiado de la “Homologación”, la Sala concluyó que constituía un hecho “cierto” que el actor tuviera el convencimiento de obtener la convalidación de su diploma y, por lo tanto, juzgó que la actuación del

Ministerio incurría en un desconocimiento de los principios de buena fe y la confianza legítima, así como el derecho al debido proceso. Bajo esta condición concedió la protección invocada bajo los siguientes parámetros⁵:

“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.**” (negrilla fuera de texto original).

⁵ La orden de protección consignada en la parte resolutive fue la siguiente: "**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 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."

3.2. En el mismo sentido, en la sentencia T-232 de 2013 la Sala Tercera de Revisión de esta corporación concedió la protección de los derechos fundamentales a una persona que cursó un master en gestión turística en la universidad de las Islas Baleares, en la modalidad de “título propio”⁶. Al igual que en este caso, el Ministerio había negado la convalidación de ese título pues ese diploma no tenía el reconocimiento de educación superior en España. Bajo esas condiciones planteo el siguiente problema jurídico a resolver: *“En el presente caso, debe la Sala resolver si el Ministerio de Educación Nacional desconoció las derechos fundamentales del actor al debido proceso y a la igualdad al abstenerse de homologar el Máster en Gestión Turística de la Universidad de las Islas Baleares, por ser este un título propio y no oficial.”*

Al igual que en la sentencia T-956 de 2011, en este fallo la Corte refirió los criterios de procedibilidad de la acción de tutela en general y frente a actos administrativos de contenido particular y concreto. Adicionalmente estudió los parámetros aplicables al trámite de convalidación y estableció su utilidad en los siguientes términos:

“La convalidación de los títulos otorgados por institución de educación superior extranjera, es un procedimiento por medio del cual el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, le otorga reconocimiento a un título expedido por una institución de educación superior extranjera. Esto es, en virtud de un examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero.”

Para determinar el contexto que rige el trámite de convalidación, esta sentencia citó la Resolución 5547 de 2005 y transcribió su artículo 3º, para luego concluir lo siguiente:

“Así las cosas, se tiene que si un caso no está comprendido en los criterios de convenio de reconocimiento de títulos, programa o institución acreditado, o caso similar, se procederá con el proceso de

⁶ La orden que la Sala profirió en aquella oportunidad es la siguiente: *“Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, de ser posible, proceda a aplicar el criterio del caso similar al titula Máster en Gestión Turística obtenido por David Daniel Peña Miranda en la Universidad de las Islas Baleares en España, o, de la contrario, realice la evaluación académica del misma para determinar, de acuerdo con un concepto académico, si procede o no la convalidación del mismo.”*

evaluación académica, por medio del cual se determina si el programa tuvo el mismo nivel académico que se le exigiría a un programa igual en el territorio nacional. Éste último criterio, adicionalmente, requiere que al solicitando se le dé traslado del concepto académico desfavorable en caso de que se proceda a negar la convalidación, para efectos de que explique, aclare o aporte información adicional que considere no se tuvo en cuenta para evaluar su título profesional, pues con ello, se pretende garantizar el derecho de defensa del accionante.”

Previo a resolver el caso, en esa sentencia la Corte reconoció la existencia de un precedente que había decidido cuales pautas constitucionales aplicar al momento de convalidar los diplomas obtenidos en el exterior. Para este efecto resumió la sentencia T-956 de 2011 e infirió la siguiente subregla jurisprudencial:

“Con base en lo anterior, debe concluirse que, a juicio de la Corte, a partir de los presupuestos de la Resolución 5547 de 2005 y la aplicación que se le ha dado a ésta, para efectos de la convalidación de títulos en Colombia, la naturaleza del título, propio u oficial, no puede ser motivo para negar su reconocimiento. De allí que se haya concluido que, para determinar la viabilidad de la convalidación de un título propio en el territorio nacional, se requiere de la evaluación académica, para determinar, con base en el programa, que valor se le da al título en el ordenamiento jurídico, y así garantizar la calidad de la educación que se recibió.”

Una vez satisfecha la procedibilidad de la acción, ya que de la convalidación dependía que el actor siguiera trabajando en una universidad y prosiguiera sus estudios de doctorado, la Corte advirtió -siguiendo los argumentos de la sentencia T-956 de 2011- que negar la convalidación del título propio, solo en razón de su validez, constituía un desconocimiento del derecho al debido proceso, pues ello generaba una decisión caprichosa y arbitraria. Al respecto explicó lo siguiente:

“Es decir, el Ministerio de Educación Nacional niega la petición del actor únicamente por el hecho de tratarse de un título propio, por lo que no cabría la convalidación, teniendo como base normativa el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, el cual estipula que "La convalidación prevista en la presente Resolución se efectuara únicamente respecto a 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.” Lo anterior, sin embargo, no resulta ser una consideración suficiente para negar la solicitud que había realizado el actor, puesto que, si bien la legislación española diferencia entre los títulos oficiales y los títulos propios⁷, el Ministerio de Educación Nacional previamente ha convalidado títulos propios provenientes de España. Tal como quedó demostrado en el caso estudiado en la sentencia T-956 de 2011, el Ministerio había admitido que de 420 solicitudes recibidas, 357 fueron aceptadas, entre las cuales hay tanto títulos propios como oficiales, argumento a partir del cual se dijo en dicha sentencia que no se podía rechazar las solicitudes de convalidación de títulos propios provenientes de España exclusivamente basado en la naturaleza del mismo, so pena de desconocer derechos fundamentales.

De allí que el estudio del título del actor, debía superar ese primer filtro de consideraciones de validez, pues sólo así se le garantizaba su derecho a la igualdad y al debido proceso. En esos términos, se debía continuar con el procedimiento establecido en el artículo tercero de la Resolución 5547 de 2005, citado en el aparte 3.2. de esta providencia.

De acuerdo con dicha normatividad, el accionante estaba comprendido en el supuesto del caso similar o de la evaluación académica, y al no habersele aplicado la norma correspondiente, se le desconoció su derecho a la igualdad y al debido proceso. El Ministerio omitió hacer consideraciones de fondo en torno al título del actor, limitándose a establecer cuestiones de validez que, en casos del mismo tipo de títulos no habían impedido la convalidación, por lo que no era razón suficiente para negarle la petición. Así las cosas, la administración requería darle una respuesta en torno al nivel académico de los estudios realizados, remitiendo el concepto de evaluación académica al interesado, en caso de ser desfavorable, como ya lo había señalado la jurisprudencia en la Sentencia T-956 de 2011.”

Bajo esas decisiones la Sala de Revisión concedió la protección del

⁷ De acuerdo a Ley Orgánica de España 06 de 2001, modificada por la Ley 04 de 2007, en dicho país hay títulos oficiales, que tendrán reconocimiento en todo el territorio nacional, y títulos propios, los cuales, según el artículo 6 del Real Decreto de España 1496 de 1987, vigente al momento de iniciar sus estudios el accionante, "*carecerán de los efectos académicos plenos y de la habilitación para el ejercicio profesional que las disposiciones legales otorguen a los títulos oficiales*", y que buscan suplir la demanda académica para otro tipo de estudios no contemplados como oficiales.

derecho fundamental al debido proceso y ordenó al Ministerio aplicar el criterio de caso similar al actor o, en caso contrario, proceder a efectuar la evaluación académica correspondiente.

4. Importancia del precedente constitucional en las actuaciones administrativas.

4.1. En múltiples oportunidades se ha reconocido la importancia que tiene el respeto del precedente para nuestro sistema judicial⁸. Basta con referir que recientemente la sentencia C-539 de 2011 argumentó que él es un presupuesto esencial del Estado Social de Derecho, así como un mecanismo para garantizar Valores como la supremacía constitucional, el principio de legalidad y derechos como el debido proceso, la igualdad, entre otros.

En esa sentencia el pleno de esta corporación estudió la demanda presentada contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010⁹, en el cual se establecía que los servidores públicos encargados del reconocimiento de las prestaciones laborales debían tener en cuenta *“los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”*. Uno de los cargos contra esa disposición consistía en que desconocía la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional cuando fija el alcance de un derecho fundamental.

En respuesta, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión normativa citada, *“en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma debemos respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional”*¹⁰. Para tomar esa decisión, este Tribunal efectuó el siguiente razonamiento:

“La Corte reitera en esta oportunidad que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.

⁸ Al respecto es importante referir especialmente la sentencia C-400 de 1998.

⁹ “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

¹⁰ Vid. ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia C-539 de 2011.

5.1 La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho -art. 1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución -art. 2-; de la jerarquía superior de la Constitución -art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad -art.29 CP; del derecho a la igualdad -art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas -art.83 CP-; de los principios de la función administrativa —art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.”

Asimismo, teniendo en cuenta el alcance de los valores constitucionales citados, la Corte relacionó las siguientes subreglas aplicables al cumplimiento de cualquier obligación por parte de una autoridad pública:

“Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales -art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todas las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) **que precisamente por esta sujeción que las autoridades públicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores;** (vii) **que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales;** (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el

precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, “y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley” para el caso en concreto.¹¹

5.2.3 La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa -art. 29, 121 y 122 Superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley -art. 13 C.P.¹²”.

Siguiendo esos parámetros e insistiendo que atender los precedentes jurisprudenciales hace parte del respeto del principio de legalidad y los

¹¹ Sobre estos criterios se puede consultar la sentencia C-836 de 2001.

¹² A este respecto la Corte señaló: “Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La Legitimidad de las decisiones estatales dependen de su fundamentación objetiva

derechos a la Igualdad y al debido proceso, la Corte precedió a hacer una comparación de la función administrativa con las facultades de los jueces, y advirtió lo siguiente:

“5.2.5 De otra parte, ha señalado esta Corte que las autoridades administrativas se encuentran siempre obligadas a respetar y aplicar el precedente judicial para los casos análogos o similares, ya que para **estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia**, válido para los jueces, quienes pueden eventualmente apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada.

(...)

En consecuencia, las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del máximo intérprete, especialmente del máximo intérprete de la Constitución.¹³”

Adicionalmente, en lo relativo a la obligatoriedad de atender el precedente jurisprudencial constitucional tanto en materia de constitucionalidad como de tutela, la Sala Plena determinó lo siguiente:

“5.2.7 En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía

y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.”

Sentencia T-079 de 1993. (Resalta la Sala)

¹³ *Ibíd.*

que le corresponde a los jueces.¹⁴

(...)

5.2.9 En armonía con lo hasta aquí expuesto, en amplia jurisprudencia¹⁵, esta Corporación ha reconocido la fuerza vinculante de los fallos de la Corte en ejercicio del control concreto y abstracto de constitucionalidad, y ha sostenido que si bien la jurisprudencia no es obligatoria -art. 230 superior- las pautas jurisprudenciales fijadas por la Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, determinan el contenido y alcance de la normatividad fundamental, de tal manera que cuando es desconocida se está violando la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad.”

Por último, citando la sentencia C-252 de 2001, la Corte advirtió que la *ratio decidendi* de los fallos dictados dentro de la revisión de una acción de tutela hacen parte del imperio de la ley y, por tanto, son de obligatoria observancia por parte de las autoridades administrativas en eventos análogos¹⁶. Es más, en los términos de la sentencia C-335 de 2008, señaló que el funcionario público que desconoce el precedente para la solución de un caso puede incurrir en el delito de prevaricato por acción.

4.2. Consideraciones similares fueron consignadas en la sentencia C-634 de 2011, en la que la Corte estudio una demanda presentada contra el

¹⁴ Sentencia T-116 de 2004.

¹⁵ Ver además sentencias SU- 047 de 1999, C- 836 de 2001, C-335 de 2008, y T-260 de 1995, T-175 de 1997, T-068 de 2000, T-252 de 2001, T-698 de 2004, entre otras.

¹⁶ Al respecto la Corte manifestó lo siguiente; “Así mismo, ha recabado la jurisprudencia de esta Corte, en que si bien la parte resolutoria de los fallos de revisión obligan tan solo a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto concreto revisado y que en cuanto fija el contenido y alcance de los preceptos constitucionales, hace parte del concepto de “imperio de la ley” a la cual están sujetos los jueces y las autoridades públicas de conformidad con el artículo 230 Superior. En síntesis, respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, se reitera aquí, que esta se fundamenta en (i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, “*sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de las preceptos de la Carta*”; (ii) la diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutoria sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo; y (iii) las características de la *ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “*la ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional*”. (Resalta la Sala).

artículo 10 –parcial- de la Ley 1437 de 2011¹⁷, en donde se establece el deber explícito en cabeza de los funcionarios administrativos de tomar las decisiones de su competencia conforme a las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado. Esta norma fue declarada executable con el siguiente condicionamiento: *"las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia"*.

En ese fallo la Corte enunció las razones para darle fuerza obligatoria a los precedentes judiciales. La primera, referida a la aplicación racional y certera de las normas jurídicas, teniendo en cuenta los vacíos, ambigüedades o diferencias que se generan en la aplicación del derecho; en términos de la sentencia: *"Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencia jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de principios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional"*.

De acuerdo a la sentencia C-634 de 2011, otros valores adscritos al respecto del precedente son el principio democrático, la supremacía de la Constitución y principios como la igualdad y la seguridad jurídica. Luego de reiterar algunos apartes de la sentencia C-539 de 2011, la Corte concluyó que el concepto de imperio de la ley incluye las decisiones tomadas por los altos tribunales judiciales. Al respecto la sentencia argumentó lo siguiente:

"Lo anterior conlleva necesariamente una adecuada interpretación del concepto "imperio de la ley" al que refiere el artículo 230 C.P. Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es

¹⁷ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley. En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la *ratio decidendi* de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades.”

Incluso, siguiendo los argumentos de la sentencia C-539 de 2011, la Corte insistió que las decisiones de la Corte Constitucional tienen una importancia mayor respecto de las demás decisiones judiciales tanto en el control abstracto como en la revisión de las acciones de tutela. De manera categórica plateó lo siguiente:

"Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho, que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art 241 C.P.); **entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto, en este último caso reconociéndose las posibilidades legítimas de separación del precedente que, se insiste, están reservadas a los jueces, sin que puedan predicarse de los funcionarios de la administración.**" (negrilla fuera de texto original).

Finalmente, previo a declarar la exequibilidad condicionada de la norma, la sentencia C-634 de 2011 resumió las subreglas aplicables al caso y que reafirman el deber inexcusable de atender la jurisprudencia constitucional por parte de las autoridades administrativas:

“19.1. Todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las altas cortes.

19.2. El entendimiento del concepto “imperio de la ley”, al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales.

19.3. Todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley.

19.4. El mandato constitucional reseñado implica que las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las altas cortes o los fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos.

19.5. El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6° y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art.

13 C.P.).

19.6. En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces.

19.7. Inclusive en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes;

19.8. Ante la falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia. Del mismo modo, si se está ante la presencia de diversos criterios jurisprudenciales existentes sobre una misma materia, las autoridades públicas administrativas están llamadas a evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso en concreto.

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

19.10. El desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas; y (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.”

4.3. Es evidente que las sentencias de constitucionalidad citadas han establecido el deber inexcusable de atender la jurisprudencia, especialmente la constitucional, como una herramienta para determinar el alcance de las normas jurídicas y el contenido de los derechos fundamentales. En ese sentido, se ha juzgado que omitir la aplicación de un fallo que da solución a un caso similar, constituye una omisión que puede generar responsabilidades administrativas, disciplinarias y penales.

Bajo esas condiciones, la Sala procederá a revisar los fallos dictados dentro de la acción de tutela presentada por Cristina Tobón Arbeláez contra el Ministerio de Educación Nacional y la dirección de calidad para la educación superior.

5. Caso concreto. Obligatoriedad de las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013 en la totalidad de los trámites de convalidación de títulos obtenidos en el exterior.

5.1. La ciudadana Tobón Arbeláez cursó una maestría en "neuropsicología clínica" durante 2006 y 2008, en la universidad de Salamanca, España, a través de una modalidad presencial, que la obligó a radicar temporalmente su residencia en ese país. En 2012 regresó a Colombia y solicitó la convalidación de ese diploma ante el Ministerio de Educación, para así acceder al mercado laboral y proseguir con la investigación final correspondiente al doctorado que venía cursando en la misma institución¹⁸.

El Ministerio de Educación negó la solicitud, para lo cual invocó la

¹⁸ A folio 45 se puede evidenciar el certificado expedido por el jefe de servicio de psiquiatría del Complejo Asistencial Zamora en donde se evidencian los términos en que se está cursando el doctorado.

Resolución 5547 de 2005 y la naturaleza del diploma expedido a su favor. Aunque la actora interpuso el recurso de reposición, la entidad confirmó su decisión a través de la Resolución 7705 de 2013 de la cual es importante resaltar los siguientes párrafos:

“Entrando en materia, en primer lugar hay que establecer que la regulación sobre educación en España permite a las universidades impartir dos tipos de enseñanza, una conducente a la obtención de **“Títulos Oficiales”** y otra a la obtención de **“Otros Títulos”** dónde (sic) se encuentran incluidos los **“Títulos Propios”** realizándose una distinción entre estos tipos de titulaciones. Dicha distinción no es novedosa, se dio a partir de la “Ley de Reforma Universitaria de 1983” en la que se otorgó autonomía a las universidades con lo cual inició la diferenciación en lo relativo a los títulos mencionados, sus efectos legales y académicos.

Respecto de los “Títulos Oficiales”, entre las características que otorga la normatividad española se resalta el hecho de que a ellos se les brinda un reconocimiento gubernamental de su validez en todo el territorio español, se les hace un seguimiento de calidad y se encuentran debidamente regulados por el Gobierno español entre otros. Ahora, en lo referente a “Otros Títulos”, podemos establecer que estos según la misma legislación tienen efectos y ámbito de aplicación específica, pues se trata de aquellos expedidos por las universidades y son acreditativos de la “Superación de otras enseñanzas” impartidas en uso de su autonomía y en consecuencia, carecen de los efectos que las disposiciones legales otorgan a los títulos oficiales.

(...)

En efecto procedemos a establecer un paralelo entre los “Títulos Colombianos” los “Títulos Oficiales” y los “Títulos Propios” españoles de donde se concluye que los oficiales son los que cuentan con las mismas características legales y académicas de regulación para los “Títulos Colombianos”.

(...)

De otra parte, ésta Entidad no discute la legalidad ni el prestigio de la “UNIVERSIDAD DE SALAMANCA”, España, como Institución de Educación Superior en su país de origen, sin embargo, al no contar con los “Títulos Propios” con las mismas características legales que los títulos otorgados legítimamente en Colombia, no es posible proceder a convalidar solicitudes como la presentada.

Finalmente, este Despacho considera pertinente establecer que no es posible que el Ministerio de Educación Nacional conociendo que la legislación española no otorga los mismos efectos legales a los “Títulos Oficiales” que a los “Otros Títulos” o “Títulos Propios”, reincida en la vulneración de tales estipulaciones y le dé validez a un título que en su país de origen no tiene, es decir, existe un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue porque **la situación de hecho cambió cuando la administración tuvo plena claridad acerca del concepto de los “Títulos Propios”.**”

La actora considera que esa negativa vulnera sus derechos fundamentales de petición, el debido proceso, el trabajo, el mínimo vital, la dignidad y la integridad personal, así como la igualdad teniendo en cuenta que la autoridad demandada ha aceptado la convalidación de títulos en otras ramas del conocimiento.

5.2. El Ministerio demandado se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Relacionó los actos que se expidieron para resolver la solicitud de convalidación elevada por la actora y reiteró los argumentos que, en su criterio, impiden estudiar el diploma. En resumen, al igual que la Resolución citada, explicó que este trámite debe cumplir con el examen de legalidad, que incluye verificar que el “título obtenido en el extranjero tenga el rango de educación superior, lo cual no se cumple en este caso. Además, puso de presente las normas constitucionales que obligan a que la entidad verifique la idoneidad de los títulos y manifestó que no existe desconocimiento de la igualdad ya que los casos que la actora cita en su tutela se refieren a grados obtenidos en otra rama del conocimiento y en otro centro de educación español.

5.3. Las instancias judiciales que conocieron de la acción de tutela, esto es, las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Seccional de la Judicatura y del Consejo Superior de la Judicatura, concedieron la protección de los derechos fundamentales invocados. Ambas, aplicaron las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013, y consideraron que aunque España diferencia entre los títulos propios y oficiales, en Colombia es necesario proceder a la evaluación académica de los primeros para determinar la calidad e idoneidad del estudio. La orden de protección de derechos consignada en la sentencia de primera instancia es la siguiente:

“TERCERO: ORDENAR en consecuencia al el (sic) MINISTERIO

DE EDUCACIÓN NACIONAL - DIRECCIÓN DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR, deberá dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, de inicio al trámite de la evaluación académica del título de Master en Neuropsicología Clínica obtenido por la señora CRISTINA TOBÓN ARBELÁEZ en la Universidad de Salamanca España, para determinar, si de acuerdo con un concepto académico, procede o no la convalidación del mismo, tal como lo establece el numeral 4 del artículo 3 del decreto 5547 de 2005, sin superar el término allí establecido.”

5.4. Para esta Sala la acción de tutela interpuesta por la ciudadana Tobón Arbeláez es procedente por cuanto la ausencia de convalidación del título de maestría le ha impedido acceder a fuentes laborales compatibles con su especialidad y, más importante, le imposibilita proseguir con sus estudios de doctorado en la universidad de Salamanca. Esa situación, reseñada por la actora cuidadosamente en su escrito de tutela y no rebatida por la entidad demandada en ninguna ocasión, justifica que en este caso no sea posible acudir a la jurisdicción ordinaria, atendiendo que la demora de un proceso de este tipo acabaría por obstaculizar gravemente el avance de su investigación doctoral, aplazando durante un largo periodo la definición sobre la homologación de sus estudios.

5.5. Además, los antecedentes del caso llevan inexorablemente a que esta Sala de Revisión confirme el fallo revisado en tanto, a su vez, él avaló la decisión de primera instancia de proteger los derechos fundamentales de la actora. En efecto, frente al trámite de convalidación de los títulos propios expedidos en una universidad española, esta corporación ya ha advertido sin condicionamiento alguno que el Ministerio de Educación debe proceder a la “evaluación académica” consignada en el artículo 3º, numeral 4 de la Resolución 5547 de 2005, sin que sea procedente negar ese procedimiento alegando la invalidez de ese tipo de diplomas.

Teniendo en cuenta que el Ministerio insiste en desconocer la *ratio decidendi* de las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013, se advierte que negar el trámite de convalidación cuando un diploma tiene la categoría de “título propio”, es inconstitucional y vulnerador de los derechos a la igualdad y el debido proceso. Además, atendiendo a que esa tesis proviene de una postura homogénea establecida por dos Salas de Revisión de la Corte Constitucional, debe recordarse que resulta obligatoria y debe ser apropiada y aplicada por el Ministerio a todos los

casos sin excepción. De hecho, sumado a la decisión de confirmar el fallo revisado, se ordenará compulsar copias de esta providencia a la oficina de control interno de la entidad demandada para que: (i) establezca la existencia de responsabilidades disciplinarias por no apropiarse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; (ii) verifique la aplicación de los precedentes constitucionales a las diferentes funciones del organismo y (iii) compruebe que en el presente caso se cumplan con las pautas, etapas y términos establecidos en la Resolución 5547 de 2005.

Con todo, es necesario aclarar que aunque la subregla jurisprudencial referida beneficia a personas que habían profundizado sus conocimientos en otras ramas de la ciencia, ella se extiende a cualquier tipo de estudio, garantizando un tratamiento igual a cada ciudadano. En otras palabras y a diferencia de los argumentos consignados en los actos administrativos, el Ministerio debe proceder a efectuar la evaluación académica de todo “título propio”, de manera que se logre establecer materialmente respecto de cada caso si cumple con la calidad e idoneidad suficiente para ser homologado con un diplomado, una especialización, una maestría o un doctorado.

En el acto administrativo que negó la convalidación del título de la ciudadana Tobón Arbeláez se puede detectar que la única justificación para diferenciar que algunas solicitudes si hayan sido concedidas y otras no radica en que solo en este momento “*La administración tuvo plena claridad acerca del concepto de los “Títulos Propios”*”. Atendiendo a que las normas que regulan esa clase de títulos en España datan de hace más de una década y que esta Corporación ya definió el alcance de la Resolución 5547 de 2005 frente a esos diplomas, la Sala infiere que ese argumento es absolutamente improcedente e insuficiente para evadir la obligatoriedad del precedente consignado en las sentencias T-956 de 2011 y T-232 de 2013.

En atención a lo expuesto, la Sala Octava de Revisión procederá a confirmar la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 4 de diciembre de 2013, que confirmó el proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá del 12 de noviembre de 2013, en cuanto concedió la protección del derecho al debido proceso de la ciudadana Cristina Tobón Arbeláez.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte

Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 4 de diciembre de 2013, que confirmó el proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá del 12 de noviembre de 2013, en cuanto concedió la protección del derecho al debido proceso de la ciudadana Cristina Tobón Arbeláez.

SEGUNDO.- COMPULSAR COPIAS de esta providencia con destino a la oficina de control interno del Ministerio de Educación Nacional para que: (i) establezca la existencia de responsabilidades disciplinarias por no aplicarse la jurisprudencia de la Corte Constitucional; (ii) verifique la aplicación de los precedentes constitucionales a las diferentes funciones del organismo y (iii) compruebe que en el presente caso se cumplan con las pautas, etapas y términos establecidos en la Resolución 5547 de 2005.

TERCERO.- Por la Secretaria General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General