

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

Magistrada ponente

STP8941-2019

Radicación n°. 105417

Acta 159

Bogotá, D. C., dos (2) de julio de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS

Se pronuncia la Sala sobre la demanda de tutela formulada por el representante judicial del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, contra la SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ, ante la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales. Al trámite fueron vinculados, el JUZGADO VEINTIOCHO PENAL DEL CIRCUITO de esta ciudad y las partes e intervinientes en el proceso de tutela con radicación 110013109028201800256 que conoció la autoridad demandada.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

Andrea del Pilar Suárez Pinto solicitó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL la convalidación del “máster en dirección y gestión de los sistemas de seguridad social” que cursó en la Universidad de Alcalá (España).

En primera instancia, esa cartera negó la solicitud de homologación del título, ante lo cual Suárez Pinto acudió a la tutela. Del proceso de amparo conoció el Juzgado Veintiocho Penal

del Circuito de esta ciudad, que mediante fallo del 13 de marzo de 2019 declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, en razón a que dentro del trámite de amparo, el MINISTERIO resolvió el recurso de apelación que había formulado la accionante contra el acto administrativo que negó la convalidación de los estudios.

La allí accionante impugnó el fallo de primer nivel. La alzada correspondió a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, que en providencia del 29 de abril de 2019 declaró la improcedencia de la tutela por el desconocimiento de sus requisitos generales de procedencia, ante la existencia de mecanismos ordinarios para atacar las resoluciones que había proferido el MINISTERIO.

También resolvió el ad quem:

ORDENAR al Ministro de Educación Nacional que en el término de 48 horas inicie un nuevo estudio de todos los actos administrativos que hayan convalidado títulos extranjeros que no sean oficiales y de haber sido emitidos con posterioridad al 9 de junio de 2015 deberá iniciarse el proceso de revocatoria del acto, a excepción de los que tengan origen en solicitudes realizadas por estudiantes que se encontraban matriculados en Programas de Educación Superior antes de la fecha, peticiones que deberán ser estudiadas bajo el criterio de evaluación académica.

El cumplimiento de la anterior orden será vigilado por el Juzgado 28 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, hasta que se demuestre su cumplimiento total por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Acude el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL a la extraordinaria vía de tutela. Afirma, de entrada, que el Tribunal Superior de Bogotá lesionó los derechos al debido proceso administrativo y el principio del juez natural, así como la «independencia de las Ramas del poder público» al desbordar las competencias del juez de tutela, en punto de la decisión que profirió en el numeral segundo del fallo del 29 de abril de 2019.

Expone que se satisfacen las condiciones generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales y se afectó el debido proceso por falta de congruencia en la decisión de segundo nivel, porque al emitir la orden cuestionada, el Tribunal lo hizo de modo arbitrario, «sin contar con el acervo probatorio suficiente» y usurpando las funciones que la ley le asigna a las entidades estatales en punto de la revocatoria directa del acto administrativo, máxime que no podía «poner en duda el procedimiento de convalidación de todos los títulos, únicamente por una sospecha sin fundamento legal alguno».

Señala que el mandato controvertido solo podía haberse dictado en punto de una acción popular y siempre que se acreditara la afectación de un bien jurídico tutelado o, de ser el caso, por vía de las acciones administrativas correspondientes.

Por ende, usurpó el Tribunal demandado las funciones del legislador y del Ministerio de Educación Nacional, a cuyo cargo está la verificación del trámite de convalidación de títulos emitidos en el extranjero. Ello deriva en la materialización de un defecto orgánico que habilita la procedencia del amparo.

Además, desconoció las condiciones de la revocatoria directa «al atribuirse la facultad de ordenar un nuevo estudio de un grupo de actos administrativos que... están en firme y por lo tanto, gozan de la presunción de legalidad».

Se refiere a las normas y al procedimiento de convalidación y dice que todos los actos administrativos se emitieron con rigurosidad, pero además, la orden podría resultar imposible de cumplir «en virtud al traumatismo que puede acarrear... el efectuar nuevamente el estudio de los procesos de convalidación» (alrededor de 20.000), por cuenta de la necesidad de destinar una cantidad «ingente» de funcionarios para esa labor y también, que al tratarse de actos administrativos de carácter particular, «para proceder a su revocatoria directa debe vincularse a sus destinatarios».

Añade, que la decisión no está debidamente motivada y desconoce los efectos inter partes

de la tutela. Tampoco existe algún nexo causal entre los hechos objeto de amparo y la orden que emitió el Tribunal y, agrega, que se edifica en un «fraude de ley, por ser abiertamente arbitraria y desproporcionada».

En esas condiciones, solicita que se deje sin efectos el numeral segundo de la providencia de tutela que dictó la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS

1. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá hizo un recuento del trámite de tutela y advirtió que, «con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política, el 62 de la Ley 1753 de 2015 y el 18 de la Resolución 20797 del 2017» ordenó al ahora accionante llevar a cabo un nuevo estudio de los actos administrativos que convalidaron títulos extranjeros denominados “propios” y agregó que la demanda resulta improcedente porque el Ministerio no acudió al mecanismo de insistencia ante la Corte Constitucional y no se cumple ninguna de las condiciones previstas en el fallo SU-627/15 para que proceda la tutela contra decisiones de la misma naturaleza.

Pidió, por ende, que se deniegue el amparo invocado.

2. El Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Bogotá advirtió que el Ministerio critica la decisión emitida por el Tribunal Superior de esta ciudad y no la actuación que adelantó en primera instancia.

Agregó, que la falta de congruencia no actualiza alguno de los supuestos de procedencia de la tutela contra decisiones de la misma naturaleza y no lesionó las garantías de la entidad demandante, por lo que deben desestimarse sus pretensiones.

En informe posterior, indicó que al contradictorio fueron vinculados el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la calidad de

la Educación Superior – CONACES.

3. Los demás vinculados al contradictorio guardaron silencio dentro del término de traslado.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. De conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 20151, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia es competente para resolver la demanda de tutela formulada por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, que se dirige contra la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

2. Condiciones para la procedencia de la acción de tutela contra sentencias de la misma naturaleza.

En pacífica jurisprudencia, han decantado tanto esta Corporación como la Corte Constitucional, que no puede utilizarse la tutela para atacar una decisión que se profirió en un proceso de esa misma naturaleza. Particularmente en la sentencia CC SU-1219/01, la Corte Constitucional señaló las siguientes pautas:

Por excepción, es viable interponer una acción de tutela cuando en el trámite o procedimiento de una anterior el funcionario judicial ha incurrido en vías de hecho. Por ejemplo cuando actúa con absoluta falta de competencia o no integra adecuadamente el contradictorio.

Si el presunto defecto es de fondo y se materializa en el fallo de la acción de tutela, contra esa providencia no es procedente interponer posteriormente otra acción de la misma naturaleza, toda vez que el mecanismo jurídico idóneo establecido para analizar la constitucionalidad de una sentencia de tutela es únicamente la revisión a cargo de la Corte Constitucional.

Como no es factible interponer una nueva solicitud de amparo contra la sentencia que definió una anterior, quien estime que la primera sentencia está construida sobre vías de hecho debe solicitar a la Corte Constitucional que revise dicho fallo, en los términos de los artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991. De esta manera, la persona afectada no queda desamparada jurídicamente ante la eventualidad de que en realidad la sentencia sea materialmente injusta.

Si la Corte Constitucional no revisa la sentencia de tutela, dicho fallo hace tránsito a cosa juzgada. Si accede a revisar la sentencia, a lo resuelto por dicha Corporación debe estarse como última palabra sobre el asunto, y hace tránsito a cosa juzgada.

De igual manera, en sentencia SU-627/15, el Alto Tribunal Constitucional reiteró:

(...) este tribunal fija la regla de la no procedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela, que se funda en la consideración de que es importante evitar que la sentencia de tutela pueda ser objeto de la acción de tutela, pues con ello “la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales”. Así, pues, admitir una nueva acción de tutela “sería como instituir un recurso adicional ante la Corte Constitucional para la insistencia en la revisión de un proceso de tutela ya concluido”, lo que es contrario a la Constitución y a las normas reglamentarias en la materia. Y lo es, porque una vez ha concluido el proceso de selección “opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional” (...).

Del mismo modo, en la mencionada decisión ese Tribunal unificó la jurisprudencia en punto de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias de la misma naturaleza, señalando, entre otras reglas que:

4.6.2. Si la acción de tutela se dirige contra la sentencia de tutela, la regla es la de que no procede.

4.6.2.1. Esta regla no admite ninguna excepción cuando la sentencia ha sido proferida por la Corte Constitucional, sea por su Sala Plena o sea por sus Salas de Revisión de Tutela. En este evento solo procede el incidente de nulidad de dichas sentencias, que debe promoverse ante la Corte Constitucional.

4.6.2.2. Si la sentencia de tutela ha sido proferida por otro juez o tribunal de la República, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional, cuando exista fraude y por tanto, se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta, siempre y cuando, además de cumplir con los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, (i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (Fraus omnia corrumpit); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación (negritas fuera del texto original).

3. Análisis del caso concreto.

En el asunto que concita la atención de la Sala, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL critica el fallo que emitió el Tribunal Superior de Bogotá al resolver la impugnación formulada por Andrea del Pilar Suárez contra la decisión que negó el amparo de sus derechos.

Particularmente, cuestiona la orden emitida en el numeral segundo de ese fallo, mediante la cual le exigió llevar a cabo «un nuevo estudio de todos los actos administrativos que hayan convalidado títulos extranjeros que no sean oficiales...».

Cabe señalar de forma preliminar, que Andrea del Pilar Suárez interpuso demanda de tutela contra la entidad ahora accionante. La actuación fue repartida al Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de esta ciudad, que mediante fallo del 13 de marzo de 2018 negó el amparo de sus derechos, por hecho superado.

La decisión fue impugnada por la allí accionante y al desatar la alzada, el Tribunal Superior de Bogotá confirmó la negativa, por otras razones, pero adicionó el fallo incluyendo, en el numeral segundo de la parte resolutive de su decisión, el mandato que ahora critica el MINISTERIO a través de la vía de amparo.

Dos son los motivos por los que la autoridad accionante ataca la decisión de tutela.

El primero, la falta de vinculación de los destinatarios de los actos administrativos que resolvieron solicitudes de convalidación de títulos sobre los cuales el Tribunal ordenó que se iniciara el proceso de revocatoria.

El segundo, el contenido de aquella orden, que en su criterio lesiona el debido proceso administrativo y desconoce el principio de congruencia frente a los términos de la impugnación; además, materializa una vía de hecho por defectos fáctico y orgánico, en tanto el fallador de segundo grado excedió las competencias que le asisten en materia de tutela.

Pues bien, el primero de los reclamos se relaciona con el procedimiento que se adelantó dentro de un trámite de tutela y por tal razón, esa crítica de la entidad demandante se analizará de fondo.

En ese sentido, como informó el Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Bogotá, la acción de amparo promovida por Andrea del Pilar Suárez Pinto se dirigió contra el Ministerio de Educación Nacional y fue vinculada la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior – CONACES. Ninguna queja puede suscitarse frente a la actuación que desarrolló ese despacho, que integró el contradictorio con las entidades que consideró infractoras de las garantías de la allí demandante.

Ahora bien, en sede de segunda instancia, mediante autos del 5 y 9 de abril del año que avanza, el Tribunal Superior de Bogotá requirió a la Comisión Intersectorial de

Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior y al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, con el fin de que allegaran información relacionada con el trámite de convalidación de títulos extranjeros.

Luego emitió su decisión, en la que además de confirmar la de primer nivel por las razones mencionadas en páginas precedentes, le ordenó a la entidad accionante llevar a cabo «un nuevo estudio de todos los actos administrativos de convalidación de títulos extranjeros que no sean oficiales... y de existir dichos actos, iniciar el proceso de revocatoria de los mismos».

Sin embargo, antes de emitir un mandato de esa naturaleza contra el Ministerio de Educación, ha debido convocarse al contradictorio en tutela, a la totalidad de destinatarios de aquellos actos administrativos a quienes, naturalmente, la decisión de tutela cubija y podría, eventualmente, perjudicar, es decir, según el Ministerio de Educación, a unos 20.339 ciudadanos cuyos procesos de convalidación académica deberá entrar a revisar esa entidad².

Pero la emisión de tal orden, sin que previamente se hubiese escuchado o al menos llamado al proceso constitucional a quienes afecta, materializa el aludido vicio procedimental e impone la procedencia, excepcionalísima, de la acción de tutela contra un acto que se surtió al interior de su trámite, en tanto es claro que no se integró debidamente el contradictorio.

En efecto, si el ad quem pretendía proferir una orden como la que ahora controvierte el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, bien pudo decretar la nulidad del trámite que se surtió en primera instancia en aras de garantizar los derechos de los destinatarios de aquél mandato.

Las situaciones precedentemente descritas, permiten advertir con suficiencia que en el caso se configura una vulneración de la garantía del debido proceso, dentro del trámite de tutela promovido por Andrea del Pilar Suárez Pinto, derivada de un yerro en el procedimiento que

allí se surtió, lo que, claramente, configura un defecto procedimental³, por indebida integración del contradictorio en la orden que el Tribunal ad quem dictó en el numeral segundo de la parte resolutive de su decisión.

Como el expediente ya se encuentra en la Corte Constitucional surtiendo el trámite de eventual revisión y las pretensiones de la demandante en tutela fueron debidamente abordadas en ambas instancias, basta con extraer del mundo jurídico la orden irregular que emitió esa Colegiatura, para restablecer los derechos que le asistían a los afectados con aquél mandato.

Por tal razón, se hace necesario dejar sin efectos el numeral segundo de la parte resolutive del fallo de tutela que emitió la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 29 de abril de 2019 al interior del trámite radicado 110013109028201800256 02.

De igual manera, se dispondrá enviar copia de esta providencia al Tribunal Superior de Bogotá, en aras de que haga las anotaciones que correspondan al interior del trámite de amparo precedentemente mencionado.

Finalmente, por cuenta de la decisión que aquí se adopta, la Sala no emitirá pronunciamiento de fondo sobre los reclamos que propone el MINISTERIO DE EDUCACIÓN contra el contenido de la providencia dictada por el Tribunal Superior de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

TUTELAR el derecho al debido proceso, vulnerado al interior del trámite de tutela radicado 11001 31 09 028 2018 00256 02.

DEJAR SIN EFECTOS el numeral segundo de la parte resolutive del fallo de tutela que emitió la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 29 de abril de 2019, al interior del trámite radicado 110013109028201800256 02, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ENVIAR COPIA de esta providencia al Tribunal Superior de Bogotá, en aras de que haga las anotaciones que correspondan al interior del trámite de amparo mencionado en el acápite antecedente.

NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada.

2 (fl. 7 del cuaderno de la Corte).

3 “cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento

establecido”.