

República de Colombia



Corte Suprema de Justicia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACIÓN PENAL
SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS**

JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ
Magistrado Ponente

STP17680-2015
Radicación No. 83.189

(Aprobado acta número No.443)

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015).

OBJETO DE LA DECISIÓN

Resuelve la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas, la impugnación interpuesta por **MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, contra el fallo de tutela emitido el 30 de octubre de 2015, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante el cual negó el amparo de sus derechos fundamentales, supuestamente vulnerados por el Ministerio de Educación Nacional y la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo -UNICIENCIA-, sede Bucaramanga.

**ANTECEDENTES RELEVANTES
Y
FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

En nombre propio, **MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** promovió acción de tutela contra el Ministerio de Educación Nacional, porque consideró vulnerados sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso, con ocasión de la queja que elevó ante esa entidad, en razón al cobro de las matrículas que efectuó la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo –UNICIENCIA- extensión Bucaramanga, pues, a su modo de ver, lo hizo con base en una resolución posterior que no le es aplicable. Sin embargo, pese al inicio del trámite *«en comunicación fechada 22 de septiembre de 2015, el Subdirector de Inspección y Vigilancia me comunica que es a mi persona a quien le corresponde y no a ellos, el análisis de la respuesta dada por el representante legal de UNICIENCIA»*.

Conforme lo expuesto, solicitó la protección de los derechos fundamentales deprecados.

FALLO OBJETO DE IMPUGNACIÓN

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante fallo de 30 de octubre de 2015, negó el amparo reclamado, con fundamento en lo que se pasa a ver:

(...) claro es para la Sala que no se evidencia vulneración del derecho fundamental de petición o al debido proceso, en la medida de que la entidad ministerial ha puesto de presente que ha estado atenta a absolver las quejas allegadas por el actor contenidas en la petición 2015-ER-138361 de fecha 29 de julio de 2015, comoquiera que remitió la misma al grupo de mejoramiento institucional para su análisis de conformidad con lo establecido en la Ley 1740 de 2014, con la finalidad que dentro del ámbito de su competencia lleve a cabo la verificación de las circunstancias descritas por el peticionario para que adopte las medidas que en derecho correspondan.

(...)

Da cuenta la Sala que el actor pretende por vía de tutela se ordene al Ministerio de Educación Nacional efectúe los trámites correspondientes y haga un pronunciamiento de fondo sobre cuál es la resolución que debe aplicar la extensión de Bucaramanga de la Corporación Universitaria UNICIENCIA, sobre el cobro pecuniario para los diferentes programas a cursar en la mencionada institución en el presente año, si la 020 de 2014 o la 018 del mismo año, cuestión que no encuentra asidero alguno, entre tanto olvida el accionante las facultades y autonomía con las que se rigen las entidades públicas dentro del marco de sus competencias, no siendo la acción de tutela un mecanismo para imprimir celeridad o impulsar actuaciones administrativas, las cuales deben cursar un procedimiento instituido normativamente.

LA IMPUGNACIÓN

El accionante como sustento de la impugnación que presentó contra el fallo atrás citado insistió en la

vulneración de sus derechos fundamentales, por «no dar trámite a la queja presentada y dar por hecho cierto que de la respuesta de UNICIENCIA se desprende que la resolución que se está aplicando es la 020 de 2014», pues, la que ciertamente se está observando es la 018 de 2014, en detrimento de sus intereses, e incumpliendo el Ministerio con sus funciones de control y vigilancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala, con fundamento en el numeral 2° del art. 1° del Decreto 1382 de 2000¹, en armonía con el art. 46 del Acuerdo No. 006 del 12 de diciembre de 2012², es competente para conocer de las impugnaciones promovidas en contra de las sentencias de tutela dictadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Por su parte, según el art. 32, inc. 2° del Decreto 2591 de 1991, el juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándolo con el acervo probatorio y con el fallo. Si a su juicio este carece de fundamento, procederá a revocarlo, mientras que si lo encuentra ajustado a derecho lo confirmará.

¹ Decreto 1382 de 2000. Art. 1°:

2. Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado. Si se dirige contra la Fiscalía General de la Nación, se repartirá al superior funcional del juez al que esté adscrito el fiscal.

Lo accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4° del presente decreto.

² Reglamento General.

Art. 46: De las impugnaciones contra las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que resuelvan las acciones de tutela en que sea accionada cualquier autoridad pública de orden nacional, conocerá la Sala de Casación que sea el respectivo superior funcional de quien las haya dictado.

A su turno, el art. 86 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces, con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando, por acción u omisión, le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, o cuando, existiendo, la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio irremediable.

Sobre la función de inspección y vigilancia en la educación superior.

De acuerdo con el inciso 5° del artículo 68 de la Constitución Política, corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. En consecuencia, al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, le corresponde ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley, según el numeral 21 del artículo 189 ejusdem.

Tales funciones, estas son, las orientadas al fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República las podrá delegar al Ministro de Educación Nacional, de acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 33 de la Ley 30 de 1992.

En tanto, el inciso siguiente del precepto referido dispone que la suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional con la inmediata asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y con la cooperación de las comunidades académicas, científicas y profesionales, de las entidades territoriales y de aquellas agencias del Estado para el desarrollo de la Ciencia, de la Tecnología, del Arte y de la Cultura.

Por su parte, el numeral 3.1.2 del artículo 5° del Decreto 5012 de 2009 contempla como dependencia del Ministerio de Educación Nacional la Subdirección de Inspección y Vigilancia, la cual, a tono con el artículo 30 ejusdem, tiene como funciones:

1. Apoyar al Ministro en el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior y ejecutar las acciones que sobre el particular le correspondan.

- 2. Atender las quejas, consultas, derechos de petición presentados por los usuarios del servicio público de la Educación Superior.**(Se destaca).

3. Proponer las medidas preventivas, correctivas y establecer junto con las instituciones de Educación Superior los planes de mejoramiento que se consideren convenientes, en el marco regulatorio de la educación superior

4. Velar por el cumplimiento de las normas legales y estatutarias que rigen a las

Instituciones de Educación Superior, a sus representantes legales, rectores y directivos.

5. Prestar apoyo de Secretaría Técnica para la organización y funcionamiento del Grupo de Seguimiento de que trata el Decreto 1279 de 2002 o la norma que lo sustituya o modifique.

6. Garantizar el cumplimiento de las normas que rigen en materia de derechos pecuniarios de la educación superior, a partir del análisis de la información que trata el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. (Se destaca).

7. Recibir la información relacionada con el cumplimiento del deber de información de derechos pecuniarios de que trata el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

8. Adelantar las investigaciones administrativas que se ordenen en cumplimiento de la suprema función de inspección y vigilancia del servicio público de la educación superior.

9. Apoyar a los organismos de vigilancia y control del Estado en las acciones que respecto a las instituciones de educación superior públicas, permitan verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias que las rigen.

10. Registrar las sanciones impuestas y realizar las acciones conducentes para que las mismas se hagan efectivas.

11. Emitir conceptos sobre la interpretación y aplicación de las normas de la educación superior y someterlos a validación de la Oficina Asesora de Jurídica, cuando así se considere pertinente.

12. Proponer los proyectos normativos de regulación en materia de inspección y vigilancia de la educación superior.

13. Conceptuar técnicamente sobre los proyectos de ley sometidos a consideración del Ministerio de Educación Nacional, relacionados con la educación superior.

14. Efectuar el registro de representantes legales y rectores de las Instituciones de Educación Superior en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES, y expedir las certificaciones a que haya lugar.

15. Expedir las certificaciones relacionadas con el registro de instituciones de educación superior y de programas académicos, rectores y representantes legales consignados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES.

16. Estudiar las propuestas de reforma estatutaria adelantadas por las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas y emitir el concepto respectivo.

17. Diseñar, formular, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos estratégicos que estén en el marco de la misión de la Subdirección.

18. Participar y proponer criterios en la reglamentación de las leyes del sector y proponer proyectos tendientes al fortalecimiento de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior.

19. Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de las Instituciones de Educación Superior.

20. Adelantar las acciones para verificar las condiciones de calidad en que se presta el servicio público de la Educación Superior.

21. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

A su turno, la Ley 1740 de 2014 regula la inspección y vigilancia de la educación superior, y desde esa premisa prevé su finalidad, la función preventiva en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, los objetivos, el ámbito de aplicación, en el sentido que la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior se aplicará a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, privadas, de economía solidaria, y a quienes ofrezcan y presten el servicio público de educación superior; las facultades generales, que desde este contexto, tiene el Ministerio en mención.

Asimismo, las funciones que desde la inspección, la que ha de entenderse como la facultad del Ministerio de Educación Nacional para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa o de calidad de cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica esta ley; y, por vigilancia, caracterizada como la facultad del Ministerio de Educación Nacional de velar porque en las instituciones de educación superior se cumplan con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público ajustándose a la Constitución, la ley, los reglamentos y a sus propios estatutos en condiciones de calidad y para supervisar la implementación de correctivos que permitan solventar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad, le corresponden al Ministerio. (Artículos 7° y 8° ejusdem).

Igualmente, la competencia que tiene el Ministerio para imponer medidas preventivas y especiales, mediante acto administrativo motivado, la tipificación de las sanciones administrativas, los criterios para su graduación, entre otros lineamientos, también contemplando que el Ministro de Educación Nacional podrá ordenar la apertura de investigación preliminar con el objeto de comprobar la existencia o comisión de los actos constitutivos de falta administrativa señalados en la Ley acabada de examinar.

Análisis del caso concreto

1. Para el caso, de acuerdo con lo que informa el expediente se encuentra que, con ocasión de la queja elevada el 29 de julio de 2015 por **MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** contra la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo –UNICIENCIA- extensión Bucaramanga, la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional requirió al Rector de dicha institución educativa, mediante oficio del 6 de agosto de la misma anualidad, para que se pronunciara de fondo sobre los hechos y aportara los respectivos documentos.

Al tiempo que, puntualizó: *«al quejoso se le informa que estaremos a la espera de la respuesta que nos haga llegar la institución, con el fin de analizarla y adoptar las medidas administrativas a que haya lugar».*

Sin embargo, mediante respuesta del 22 de septiembre de 2015 se le informó que *«este despacho se permite remitir la respuesta dada por la institución y si encuentra alguna irregularidad entre lo estipulado en los reglamentos internos y lo exigido por la institución educativa o si la respuesta no se ajusta a su realidad académico administrativa, puede dirigirse nuevamente a esta Subdirección y radicar formalmente su queja con los respectivos sustentos probatorios, para así poder adelantar las acciones administrativas pertinentes en el marco de nuestra competencia; pero si, por el contrario si encuentra que todo está en orden y la decisión de la Universidad obedece a lo estipulado en sus reglamentos, pertinente informarle que dentro de nuestras competencias no existe posibilidad de interferir en dicha decisión»*.

2. Pues bien, conforme los datos dilucidados, la Sala advierte, como, en efecto, se sostuvo en la impugnación, que la contestación que la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional dio al accionante no se ajustó a los parámetros legales y constitucionales, desarrollados en la parte general de la considerativa de esta providencia.

Ello es así, por cuanto: i) la Subdirección en comunicación enviada al actor dio cuenta de la queja que recibió. No obstante, en misiva posterior le indicó que si no está conforme con las alegaciones de la institución educativa denunciada debe radicarla nuevamente; ii) de tal queja le surtió traslado al Rector de la Corporación

Universitaria de Ciencia y Desarrollo –UNICIENCIA-, sede Bucaramanga. Sin embargo, cuando él allegó la respuesta se la remitió al demandante para que sea aquél quien determine *«si encuentra alguna irregularidad entre lo estipulado en los reglamentos internos y lo exigido por la institución educativa»*; iii) y pese a que le informó al quejoso que *«estaremos a la espera de la respuesta que nos haga la institución con el fin de analizarla y adoptar las medidas administrativas a que haya lugar»*, ocurrido esto no dio una contestación de fondo.

3. En tales condiciones, válidamente no encuentra explicación cómo si la Subdirección de Inspección y Vigilancia dio cuenta y surtió el traslado de la queja que recibió y que elevó **MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, incluso señaló su solución cuando recibiera la respuesta de la institución educativa, luego dejó en indefinición el asunto.

Esto, pese a que el numeral 4° del artículo 9° de la Ley 1740 de 2014 prevé como facultad del Ministerio *«dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, llevando a cabo las investigaciones que sean necesarias, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas o académicas del caso o adoptar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar»*.

4. Precísese que la Sala no está señalando en qué sentido debe resolverse la queja elevada por el demandante, si no que a la misma debe dársele el trámite legalmente previsto, es decir, si el asunto no es competencia de otra autoridad, debe surtirse el procedimiento a que haya lugar y adoptarse una decisión que responda a un debido proceso administrativo.

No arrojarle cargas al usuario que no está llamado a sobrellevar, tales como, la presentación de una nueva queja, o la determinación por parte de él de una irregularidad de la institución educativa, pues, radicada la queja, tal competencia es de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.

5. Entonces, entendiendo que el debido proceso administrativo también propugna para que las respuestas a los usuarios se compadezcan con los preceptos legales y los lineamientos constitucionalmente previstos, tal es el caso de la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional para el derecho de petición, y que en este caso resulta preciso traer a colación, en el sentido que se ha puntualizado como los elementos esenciales integrantes de su núcleo esencial la respuesta clara, completa, de fondo y congruente con lo pedido, que tales derroteros debe observar el accionado para resolver el asunto puesto a su consideración.

Pues, dejar en indefinición el asunto o imponerle al accionante la carga de volver a presentar una queja solo se

traduce en la afectación de su derecho al debido proceso administrativo, tal y como ocurrió en el asunto examinado, y por lo mismo la Sala revocará el fallo impugnado, para, en su lugar, acceder al amparo deprecado.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL, EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo impugnado. En su lugar, **AMPARAR** el debido proceso administrativo a **MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**.

Segundo. En consecuencia, **ORDENAR** al Ministerio de Educación Nacional, Subdirección de Inspección y Vigilancia, en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, dé contestación a la queja que elevó **RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, contra la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo –UNICIENCIA-, en el sentido de informarle: i) si la misma sigue su trámite, según los parámetros expuestos en la parte motiva de este fallo; o, ii) si procede a adoptar la decisión a que haya lugar. Ello en términos razonables y de manera motivada.

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

Cuarto. REMITIR el expediente con destino a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

PATRICIA SALAZAR CUELLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA
SECRETARIA