

Sentencia T-534/07

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Publicidad

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Alcance y fundamento

CONCURSO PUBLICO PARA CARRERA DOCENTE-Provisión de cargos de docentes y directivos docentes

DERECHO DE PETICION-Vulneración por cuanto la respuesta proferida sobre evaluación de los antecedentes para el concurso de docentes no se ciñe a los postulados señalados

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Vulneración por cuanto no existe disposición legal ni constitucional que avale la reserva opuesta por la Administración

Esta Sala observa que la actuación de la Secretaría de Educación constituye una violación del derecho fundamental de acceso a los documentos oficiales, en la medida en que no existe disposición alguna en la Constitución o la Ley que proteja la información que fue negada al solicitante. Vale anotar que, en el caso concreto, no sólo se echa de menos una disposición que avale la reserva opuesta por la Administración, sino que existen razones atendibles para permitir el acceso a la información requerida, en la medida en que ésta constituye un elemento indispensable para verificar que la provisión de los cargos directivos se hizo siguiendo de manera objetiva y estricta las disposiciones legales y reglamentarias que buscan asegurar que la Administración cuente con los profesionales que reúnan las mejores calidades.

Referencia: expediente T-1575101

Acción de tutela instaurada por Víctor Hugo Torres Jaimes contra la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta

Magistrado Ponente

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C. doce (12) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º 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 tutela proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de San José de Cúcuta en la acción de tutela instaurada por Víctor Hugo Torres Jaimes contra la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano interpuso acción de tutela con el objetivo de obtener amparo judicial de su derecho fundamental de petición con fundamento en los hechos que a continuación resume esta Sala de Revisión:

1.- El señor Torres Jaimes, quien se desempeña como “docente de nómina oficial adscrito a la Secretaría de Educación”, participó en un concurso de méritos organizado por la administración municipal de Cúcuta con el cual habrían de ser proveídos algunos cargos de directivos docentes.

2.- El día 16 de noviembre de 2006 el accionante presentó un derecho de petición dirigido a la entidad demandada en el cual solicitaba información completa sobre la evaluación de sus antecedentes y, en términos generales, de la totalidad del procedimiento agotado para su valoración. Al respecto, en el escrito de tutela el ciudadano manifestó lo siguiente: “solicité de la Secretaría de Educación Municipal se me expidiera en detalle como se evaluaron los antecedentes según la hoja de vida y anexos, teniendo en cuenta la valoración asignada por experiencia en administración, valoración de estudios superiores y demás procedimientos para dar un puntaje final a cada ítem que se tuvo en cuenta en la parte de antecedentes”. Adicionalmente, en la misma petición el ciudadano requirió idéntica información sobre la evaluación obtenida por los docentes que lo antecedían en la lista de elegibles.

3.- En el escrito de demanda el accionante informó que al momento de interponer la acción de tutela había transcurrido un término superior a quince días sin que hubiese recibido respuesta de fondo a su solicitud.

Para concluir, el ciudadano adelantó una breve exposición de los fundamentos constitucionales y legales que consagran “el núcleo esencial del derecho fundamental de petición”, el cual, en opinión del accionante, resulta vulnerado en el caso concreto por medio de la actuación omisiva de la entidad demandada.

Vale anotar que el ciudadano adjuntó copia del derecho de petición presentado ante la respectiva Secretaría de Educación en el cual informa que el día 9 de octubre de 2006 presentó recurso de reposición “el cual no fue aceptado por haber operado el fenómeno jurídico de PRECLUSIÓN”. En la misma petición, el ciudadano indicó que el día 19 de octubre de 2006 había presentado otro derecho de petición “para solicitar información acerca del proceso, evaluación y selección de los nombramientos en los diferentes cargos a proveer”. Para mayor claridad, esta Sala de Revisión transcribe a continuación las tres peticiones interpuestas en la solicitud presentada el día 16 de noviembre de 2006, por la cual se promovió el proceso de tutela que ahora ocupa a la Corte:

1. Por lo anterior solicito muy comedidamente se me informe en detalle como se evaluaron los antecedentes según la hoja de vida y anexos, teniendo en cuenta la valoración asignada por experiencia en administración, valoración de estudios superiores y demás procedimientos para dar un puntaje final a cada ítem que se tuvo en cuenta en la parte de antecedentes.

2. Autorizar acceder a la información contenida en los documentos relacionados en el hecho primero y se ordene al funcionario respectivo para que expida copia de los mismos

3. De la misma manera solicito tener acceso y conocimiento sobre como fueron evaluados los antecedentes de los demás participantes que me preceden en la lista oficial publicada sobre la valoración de este capítulo que en mi caso le dieron 35 puntos sobre el 20% que valía el ítem de antecedentes.

Intervención del demandado

Por medio de auto proferido el día 14 de diciembre de 2006 el juez de primera instancia requirió a la entidad demandada para que informara al Despacho si el accionante había interpuesto derecho de petición alguno y, adicionalmente, solicitó que justificara el eventual comportamiento omisivo en caso de haber recibido tal petición.

En tal sentido, por medio de escrito presentado el día 19 de diciembre de 2006, la Secretaría de Educación entregó al Despacho judicial copia de los siguientes documentos:

-Respuesta ofrecida por la entidad demandada al derecho de petición interpuesto por el ciudadano el día 16 de noviembre de 2006. En dicha contestación la Secretaría se pronunció sobre las tres peticiones presentadas en los siguientes términos: (i) sobre la forma en que fue llevada a cabo la evaluación de los antecedentes, manifestó que “se evaluó la documentación que cada uno de los concursantes allegó oportuna y legalmente al concurso. Mediante el instrumento de evaluación de antecedentes diseñado por el Ministerio de Educación Nacional”; (ii) en cuanto a la solicitud de acceso a los documentos relacionados con la primera solicitud, la Secretaría entregó copia de la resolución por medio de la cual fue resuelto el recurso de reposición presentado el día 9 de octubre de 2006; (iii) finalmente, a propósito de la petición para acceder a la evaluación de quienes lo antecedieron en la lista de elegibles, la oficina informó lo siguiente: “El comité valoró como antecedentes los contenidos en la documentación legal y oportunamente allegada al proceso, documentación a la que no se puede tener acceso, pues se considera que estas solicitudes van en contravía con el derecho constitucional fundamental de los otros concursantes”.

- Respuesta al recurso de reposición presentado por el ciudadano el día 9 de octubre de 2006. En este oficio la administración informó al actor que, de acuerdo a los términos del Decreto 0383 del 31 de agosto de 2006, se había establecido un término preciso para presentar reclamaciones relacionadas con la valoración de antecedentes considerados en el concurso de méritos, el cual estaba comprendido en el lapso entre el primero y el cinco de septiembre de 2006. En tal sentido, debido a que el señor Torres no presentó observación alguna, se había presentado “el fenómeno jurídico denominado PRECLUSIÓN, el cual establece que los términos se deben respetar y ejercer las acciones dentro de los plazos establecidos, so pena de que se pierda la oportunidad de poder ejercer dichas acciones, es

decir, no es nula la actuación pero no puede producir los efectos que con ella se persiguen, sino que se tiene que desestimar por extemporánea”. Adicionalmente, indicó que la valoración de su entrevista era el producto de una decisión colegiada y del criterio de un comité que había actuado dentro de parámetros objetivos, razón por la cual negó la solicitud de revisión de dicho puntaje.

- Copia de la lista de elegibles obtenida a partir del proceso de examen de las hojas de vida de los candidatos, en la cual consta que el señor Víctor Hugo Torres Jaimes obtuvo el puesto número 50 de acuerdo al puntaje final de 67.5 puntos.

Práctica de prueba testimonial

El ciudadano fue citado a comparecer al juzgado de primera instancia el día 16 de enero de 2007 para que rindiera testimonio y así fuese ampliada la exposición de los hechos con base en los cuales había interpuesto la acción de tutela. Así, al ser requerido por el Despacho para que informara el objetivo perseguido por medio de la acción, el ciudadano informó lo siguiente: “El motivo es que la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL no me ha dado respuesta a una petición reiterativa que he hecho sobre los resultados de la valoración de antecedentes para directivos docentes presentados en el concurso. Igualmente conocer como fueron los resultados de la valoración de antecedentes de los que me anteceden en la lista publicada por la secretaría como opcionados”. Adicionalmente, en la diligencia el ciudadano señaló que el día 13 de diciembre de 2006, una vez ya había interpuesto la respectiva acción de tutela, recibió respuesta a su derecho de petición. No obstante, señaló que el acto fue emitido después del vencimiento de los términos consagrados en el Código Contencioso Administrativo y, además, no constituye una respuesta suficiente, pues la administración no solucionó en términos de fondo las peticiones presentadas. Al respecto, con el objetivo de explicar las razones de su inconformidad, el actor señaló lo siguiente: “no respondieron de fondo a las peticiones elevadas, toda vez que me envían formatos en blanco, donde no aparece la valoración que dieron a mis antecedentes, como tampoco la valoración que le dieron a los antecedentes de los que me anteceden a la (Sic) lista publicada por la secretaría de educación que son las dos peticiones que he venido haciendo”.

Sentencias objeto de revisión

1.- En sentencia proferida el día 17 de enero de 2007 el Juzgado Octavo Civil Municipal de

Cúcuta negó la solicitud de amparo presentada por considerar que el oficio del 11 de diciembre de 2006 emitido por la entidad demandada constituía una respuesta suficiente a su derecho de petición, en la medida en que se pronunció sobre todos los puntos requeridos, haciendo entrega de los documentos solicitados, y además le informó al accionante que los documentos que contienen la valoración de la hoja de vida de los otros candidatos no podían ser entregados dado que para tal efecto se requiere autorización de los respectivos concursantes.

2.- La decisión adoptada por el a quo fue objeto de impugnación sin que el ciudadano explicara las razones de oposición a tal providencia. El recurso fue decidido por medio de sentencia proferida el día 15 de febrero de 2007 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito, en la cual se confirmó la decisión adoptada por el juez de primera instancia debido a que, en opinión del ad quem, el ciudadano debió ejercer los recursos propios de la vía gubernativa, los cuales constituyen el escenario natural en el cual debe realizarse el control de este tipo de actuaciones. En la providencia el Despacho agregó que en cuanto a la petición de acceso a la evaluación de los otros candidatos, el “accionante tiene la posibilidad de conformidad con lo normado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 en interponer el recurso de insistencia”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asunto a tratar

Para dar solución al caso que ahora ocupa a la Sala de revisión es preciso hacer una reiteración jurisprudencial a propósito del contenido del derecho de petición. Hecha esta precisión, se abordará el tema del derecho de acceso a los documentos públicos, para luego analizar su alcance específico en el marco de los concursos de méritos de los docentes y directivos docentes. Con base en estas consideraciones, la Sala decidirá la petición de

amparo presentada por el ciudadano Víctor Hugo Torres Jaimes

3. Reiteración jurisprudencial sobre el derecho de petición

En abundante jurisprudencia esta Corporación se ha ocupado de delimitar el alcance de protección ofrecido por el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 del texto superior¹. Textualmente, la disposición en comento establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

La Corte ha llamado la atención sobre la enorme importancia de este derecho como presupuesto indispensable del ordenamiento constitucional en la medida en que constituye un instrumento del cual se sirve para la consecución de los altos fines a los cuales se compromete la organización estatal, entre los cuales se encuentra la construcción de una sociedad democrática y participativa, según lo establece el preámbulo que precede el articulado constitucional. En tal sentido, dado que el derecho de petición permite el acercamiento del ciudadano a la Administración a través de la presentación de solicitudes, este derecho promueve la creación y el fortalecimiento de los vínculos entre la ciudadanía y el Estado, los cuales descansan en la obligación que recae sobre este último de brindar respuestas oportunas y suficientes a las solicitudes que le sean presentadas.

Así entendido, el derecho fundamental de petición constituye una herramienta de señalada importancia para la fluida interlocución entre el Estado y las personas, lo cual resulta, como ya ha sido anotado, condición ineludible de una comunidad democrática. En tal sentido, como fue señalado por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia C-510 de 2004, la satisfacción de este derecho redundará, en últimas, en la protección de otros derechos fundamentales - a la información, a la participación política y a la libertad de expresión- los cuales apelan al primero para procurar su debido amparo.

Ahora bien, en cuanto a su objeto de protección, la Corte ha señalado lo siguiente: “su contenido esencial comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación

material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo”²

Dentro de estos precisos contornos el juez de tutela se encuentra llamado a garantizar la adecuada protección del derecho fundamental de petición, razón por la cual no sólo debe verificar que la Administración de manera oportuna cumpla con su deber de responder las solicitudes presentadas, sino que debe llevar a cabo un ejercicio de valoración para establecer si la respuesta ofrecida satisface de manera suficiente la pretensión elevada, lo cual, a su vez, impone el análisis de un segundo elemento que debe ser considerado para la adecuada comprensión del derecho bajo análisis.

Así, es preciso tener en cuenta la distinción que separa el derecho de petición –que es, justamente, el que debe ser amparado por el juez de tutela- de la pretensión específica que se pretende hacer valer a través de aquel. Sobre el particular, en sentencia T-242 de 1993, la Corte señaló que la violación del derecho de petición ocurre en aquellos eventos en los cuales la Administración ofrece respuestas extemporáneas o cuando éstas no se ajustan a la petición particular que ha sido presentada. En esta hipótesis el instrumento judicial que puede emplear el ciudadano es la acción de tutela, a través de la cual el juez podrá ordenar a la entidad demandada proferir una respuesta que se ajuste a los parámetros anteriormente descritos. De ordinario en este punto se agota el margen de competencia confiado al juez de tutela para procurar la protección judicial del derecho, dado que aquel no puede asumir por vía de tutela competencias ajenas con el fin de orientar en algún sentido la decisión de la Administración. Es menester recordar que aquella es la destinataria de la obligación y la titular del conjunto de facultades requeridas para atender las solicitudes presentadas, por lo que, en estos eventos, sobre las actuaciones del juez de tutela se extiende una proscripción que le impide invadir y aprehender funciones que no le han sido confiadas.

En tal sentido, la pretensión específica se desvincula del derecho de petición una vez éste ha sido satisfecho a través de una respuesta que se enmarque dentro de los lineamientos que han sido consignados anteriormente. De tal manera, una vez el ciudadano cuenta con el pronunciamiento requerido, puede demandar ante la jurisdicción ordinaria la verificación de

la corrección jurídica de la respuesta proferida, lo cual desborda las competencias atribuidas al juez de tutela dado que en esta hipótesis la respuesta negativa no supone, en sentido estricto, conculcación alguna del derecho de petición³.

Aunado a lo anterior, la Corte se ha detenido en el análisis de las exigencias materiales que debe observar la Administración al momento de dar respuesta a las solicitudes presentadas. En tal sentido, esta Corporación ha señalado que las decisiones adoptadas en estos casos deben ser suficientes, efectivas y congruentes⁴.

En sentencia T-1006 de 2001 la Corte adelantó un detallado examen del contenido del derecho fundamental de petición en el cual se avanzó en la determinación del tipo de respuestas exigibles a la Administración. En tal sentido, precisó que la falta de competencia para adoptar la decisión requerida no dispensa a la entidad demandada del deber de pronunciarse sobre la solicitud, en cuyo caso tal circunstancia debe ser puesta en conocimiento del ciudadano para que no sea obstruido su derecho. Adicionalmente, señaló que no basta la adopción de la respuesta para la satisfacción del derecho fundamental; en consecuencia, la entidad debe adelantar las actuaciones necesarias para que el ciudadano conozca el sentido de ésta y, de tal manera, pueda iniciar las acciones que resulten pertinentes en caso de no considerar aceptable la respuesta.

Ahora bien, en cuanto a la regulación legal sobre la materia, las primeras disposiciones del Código Contencioso Administrativo han dado alcance a los preceptos constitucionales sobre los cuales descansa el derecho fundamental de petición. Así, de manera específica, el aludido código ha precisado los diferentes tipos de pretensiones que pueden ser presentadas ante la Administración con el objetivo de establecer de manera precisa la responsabilidad oponible a ésta en cada uno de los diferentes eventos.

5. El derecho de acceso a los documentos públicos

Ahora bien, para concluir el panorama jurídico en el cual se enmarca la petición del ciudadano esta Sala estima necesario realizar un breve examen de la jurisprudencia de esta Corporación a propósito del derecho de acceso a los documentos oficiales. Al respecto, en sentencia C-872 de 2003 la Sala Plena de esta Corporación indicó lo siguiente: “El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los

casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal”⁵.

De manera específica, el artículo 74 del texto constitucional consagró el derecho de acceso a los documentos públicos, haciendo la salvedad de aquellos cuya revisión ha sido limitada por el Legislador. Como fue señalado por esta Corporación en sentencia C-038 de 1996, esta disposición es de enorme importancia en la medida en que permite el cabal ejercicio a “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” consagrado en el artículo 40 superior. Como ya ha sido anotado, el principio de publicidad de las actuaciones de la organización estatal que el artículo 74 promueve es un requisito impostergable para la construcción de un Estado democrático y participativo, en la medida en que proscribire en el rango más alto posible aquellas zonas vedadas al control ciudadano.

En sentencia C-891 de 2002 la Sala Plena precisó el alcance de la obligación en cabeza de la Administración de permitir el acceso a la información oficial, en el sentido en que la provisión de ésta debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada y oportuna. La intensificación de este deber ocurre debido al positivo resultado que se sigue de la plena satisfacción del derecho de acceso a la información oficial, el cual consiste en la materialización de un “poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectivo, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes”.

Como ya había sido anunciado, el texto constitucional establece que las excepciones al principio de publicidad deben estar consignadas en un texto legislativo, con lo cual se concluye que cualquier tipo de limitación al derecho que carezca del requerido soporte legal, deviene ilegítima, razón por la cual no puede ser empleada por la Administración para negar el acceso a los documentos oficiales solicitado⁶.

Para ahondar en el análisis del asunto que ha sido planteado a la Sala, es necesario examinar con algún detalle la facultad concedida por el texto constitucional al Legislador para el establecimiento de reservas en virtud de las cuales se limita el derecho de los ciudadanos a consultar la información de interés general. En tal sentido, como fue señalado en sentencia C-038 de 1996, la concesión de tal atribución no constituye una facultad omnímoda en virtud de la cual el postulado principal, esto es, el principio de publicidad, pueda convertirse en una verdadera excepción debido al injustificado y excesivo empleo de tales reservas. Al contrario, en consideración a la necesidad de atender los notables fines que apoyan la consagración del derecho de acceso a la información pública, el juez de constitucionalidad está llamado a cumplir el encargo de verificar que el principio de publicidad sea la regla general de las actuaciones desplegadas por la Administración, razón por la cual en sede de constitucionalidad debe constatar que la creación de reservas se apoye en la realización de un fin constitucionalmente legítimo y, adicionalmente, deberá valerse de los principios de razonabilidad y proporcionalidad para establecer si dichas reservas se ajustan al texto superior.

En idéntico sentido, en sentencia C-872 de 2003 la Sala Plena de esta Corporación reiteró que la norma contenida en el artículo 74 no confiere al Legislador una facultad de naturaleza ilimitada, pues en cualquier caso en que fuese creada una restricción al derecho, ésta sólo sería constitucionalmente admisible en la medida en que se encuentre orientada a la realización de un fin constitucionalmente válido y constituya una medida proporcional y necesaria para la consecución de tal objetivo constitucional. En esta providencia la Corte realizó un escueto análisis sobre el alcance del principio de proporcionalidad en el cual fueron destacados los dos supuestos sobre los cuales se erige este instrumento ampliamente acogido en la jurisprudencia constitucional. En tal sentido, esta Corporación señaló que la aplicación del principio de proporcionalidad supone la previa satisfacción de una exigencia de orden formal, que en el caso concreto consiste en que la limitación del derecho fundamental haya sido consignada en un texto legislativo. Al respecto, en la mencionada providencia, la Corte precisó lo siguiente: “El primero [el principio de legalidad] exige que toda medida limitativa de un derecho fundamental, en este caso el acceso a documentos públicos, se encuentre prevista en la ley. Se considera un presupuesto formal ya que no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí constituye un postulado básico para su legitimidad democrática y asegura la previsibilidad de la actuación de los poderes públicos”. Cumplida esta condición es posible avanzar en la realización de cada una de las etapas

-idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto- que componen el aludido principio.

Por su parte, en cuanto al principio de razonabilidad, esta Corporación indicó que tal categoría, como límite a la actividad del Legislador, se encuentra orientada a prescribir aquellas medidas que resulten manifiestamente injustificadas, absurdas, o insensatas; lo cual supone en el caso concreto que estas limitaciones al derecho de acceso a la información deben suponer, como requisito indispensable, la realización de otro derecho fundamental o de un bien constitucional de especial importancia. Como se deduce del análisis precedente, las eventuales limitaciones al derecho de acceso a la información pública deben estar contenidas exclusivamente en la Constitución o la Ley. Tal requisito no debe ser entendido como una simple exigencia de orden formal, esto es, desprovista de cualquier significado sustancial, pues tal condición supone un previo consenso por parte del Legislador o del Constituyente sobre la conveniencia, necesidad e idoneidad de la medida de proteger determinada información del conocimiento público; en tal sentido, constituye una garantía sustancial con valor autónomo.

A la luz de estas consideraciones esta Sala de Revisión realizará un examen a propósito del acceso a los documentos públicos en los cuales se vierte la información de los concursos de mérito realizados con el objetivo de proveer vacantes de plazas para docentes.

6. Alcance del derecho de acceso a los documentos públicos en el contexto específico de los concursos de méritos de docentes

El artículo 111.2 de la Ley 715 de 2001 concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias para la expedición de un nuevo régimen de carrera docente y administrativa dirigido a ofrecer regulación a las relaciones entre la Administración y los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresaran a partir de la promulgación de dicha ley. Así, en desarrollo de tal habilitación, el Presidente expidió el Decreto 1278 de 2002, el cual contiene el estatuto de profesionalización docente que gobierna el ingreso, ascenso, retiro y, de manera general, la totalidad de los supuestos que rodean la permanencia del docente dentro del régimen especial de carrera que ha de aplicarse a la comunidad educativa.

Según lo establece el artículo 1° del mencionado Decreto, uno de los fines esenciales que pretende ser realizado por medio de la aplicación de las disposiciones contenidas en el

estatuto consiste en garantizar “que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente”.

De tal manera, las disposiciones que componen el estatuto se encaminan a asegurar que los profesionales que ocupan tales plazas son, de manera efectiva, las personas que han acreditado las más altas calidades para desempeñarse en tales cargos. Dicho objetivo, que se predica en términos generales de la provisión de cargos de toda la Administración, adquiere especial importancia en el caso de la docencia, debido a su definitiva influencia en la formación de ciudadanos, razón suficiente para avanzar en el propósito cardinal del estatuto consistente en la profesionalización de la comunidad educativa.

Con tal objetivo, diferentes artículos consignados en el estatuto consolidan un definido sistema de ingreso, permanencia y ascenso que se basa en la valoración de aptitudes, experiencia y competencias básicas de los docentes. Para iniciar, el artículo 8 establece “el concurso para ingreso al servicio educativo estatal”, el cual es definido como un proceso de evaluación de las aptitudes referidas que concluye con la elaboración de un listado de elegibles que sigue ordenadamente la respectiva valoración obtenida por los candidatos que hayan participado. La realización de tales listas busca garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes en atención a la demanda del servicio educativo⁷.

A continuación, el artículo 9 del estatuto establece que de no contar con la respectiva lista de elegibles, la correspondiente entidad territorial certificada convocará a concurso “público y abierto” para la provisión de cargos docentes y directivos docentes. La disposición en comento señala que el agotamiento de tales concursos deberá ceñirse a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional y, adicionalmente, relaciona una serie de etapas que de manera forzosa deben ser observadas en su trámite, tales como: convocatoria, inscripciones y presentación de la documentación, verificación de requisitos y publicación de los admitidos a las pruebas, entre otros.

A su vez, el artículo 11 precisa que las listas de elegibles realizadas por medio del agotamiento de estos procesos de selección tienen una vigencia de dos años, término que se cuenta a partir del momento de su publicación. En tal sentido, cuando se produzca una

vacante en un cargo docente o directivo docente dentro del lapso anotado, la Administración tiene la obligación de proveerla por medio de acto administrativo en el cual se realice el nombramiento del candidato que haya ocupado el primer lugar en el listado de elegibles.

En este punto resulta pertinente volver sobre las consideraciones anotadas por esta Corporación en sentencia T-268 de 1995, a propósito del acceso a la información relacionada con la realización de estos concursos. Sobre el particular la Corte señaló que la consecución del fin al cual se orientan tales procedimientos exige que éstos se lleven a cabo con estricto cumplimiento del principio de publicidad, salvo la existencia de atendibles razones que se apoyen en el texto constitucional, como la necesidad de proteger la seguridad y la intimidad de los candidatos⁸. Textualmente, la Sala señaló lo siguiente: “Para lograr los fines del concurso, los participantes y otras personas que eventualmente puedan tener un interés en sus resultados, tienen derecho a ejercer control sobre la forma como se ha desarrollado. Pero, este control sólo podrá ser ejercido en la medida en que la administración dé a la publicidad los resultados del mismo, y que dichos resultados puedan ser analizados y, por consiguiente, controvertidos”. (Negrilla fuera de texto)

En tal sentido, si bien en principio la obligación de la Administración se agota en la publicación de los resultados y del listado de elegibles, en aquellos eventos en los cuales se solicite información adicional sobre dicha evaluación, en caso de no existir reserva legal que se ajuste al texto superior, aquella deberá procurar dicha información en la medida en que el acceso a ésta -que ha sido acopiada en el marco de la realización de un concurso público y, por tal motivo, se convierte en información de interés general- permite al ciudadano verificar el estricto cumplimiento de la aplicación de los parámetros objetivos que han de ser aplicados por parte de la entidad competente.

Vale anotar que la plena satisfacción de este derecho, en el caso concreto, es un presupuesto indispensable para la realización del derecho de acceso a la justicia, consignado en el artículo 229 de la Constitución Nacional, pues la obtención de tal información resulta imprescindible para los ciudadanos que deseen acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el objetivo de reclamar la verificación de la corrección jurídica del procedimiento llevado a cabo por la Administración.

Esta consideración tiene plena aplicación en el escenario de los concursos de méritos

realizados para proveer las vacantes de docentes y directivos docentes, pues no se observa la existencia de reserva legal alguna que proteja tal información. Al contrario, la limitación de tal acceso obstruye la consecución de los fines que inspiran el derecho de petición y de acceso a los documentos públicos.

Caso concreto

Con base en las consideraciones precedentes esta Sala de Revisión deberá establecer si la Secretaría de Educación del municipio de Cúcuta vulneró los derechos de petición y de acceso a la información oficial del señor Víctor Hugo Torres Jaimes.

Como fue reseñado en el acápite de antecedentes de esta providencia, el ciudadano participó en un concurso de méritos convocado por la entidad demandada con el objetivo de proveer las vacantes disponibles en el cargo de directivo docente. Una vez fue agotado el procedimiento de selección, el señor Torres Jaimes presentó un recurso de reposición y, posteriormente, un derecho de petición por medio del cual elevó tres solicitudes: (i) en primer lugar, requirió información detallada sobre la metodología empleada para la correspondiente valoración de los antecedentes depositados en la hoja de vida. (ii) En segundo término, solicitó obtener acceso “a la información contenida en los documentos relacionados en el hecho primero” y, adicionalmente, requirió a la entidad para que expidiera copia de los mismos. (iii) Para concluir, solicitó a la Secretaría de Educación permitirle acceso a la información sobre la evaluación de los candidatos que lo precedieron en la lista de elegibles.

Esta Sala de Revisión estima que la resolución proferida por la Secretaría de Educación del municipio de Cúcuta no satisface el derecho de petición del ciudadano, tal como se explica a continuación: en cuanto a la primera solicitud elevada, la respuesta ofrecida por la entidad demandada no se ciñe a los parámetros sustanciales que, según ha sido establecido en esta providencia, gobiernan las actuaciones de la Administración en este contexto. Cuando el ciudadano requiere información acerca de la metodología empleada al momento de realizar la calificación de los antecedentes, es una obviedad que la Secretaría informe que ésta se basó en “la documentación que cada uno de los concursantes allegó oportuna y legalmente al concurso”. La petición del señor Torres Jaimes demandaba de la Administración información adicional que diera cuenta de la conformación del comité evaluador, de los

rangos de valoración, entre otros datos. Información que enseña de manera completa a la ciudadanía la actuación de la Secretaría al agotar el proceso de selección, asunto que, como ya ha sido señalado en precedencia, adquiere interés general.

En cuanto a las dos solicitudes restantes, si bien éstas se hacen valer por medio del derecho de petición, se encuentran encaminadas a obtener amparo judicial del derecho de acceso a los documentos oficiales en cabeza del ciudadano. La primera pretensión demandaba de la entidad requerida autorización para conocer los documentos relacionados con el hecho primero, con lo cual se buscaba conocer de primera mano los manuales de procedimiento, actas y, en general, los diferentes documentos que informaran al ciudadano de manera efectiva y real la metodología empleada en el concurso de méritos. Adicionalmente, a través de la segunda solicitud, el señor Torres Jaimes pretendía obtener acceso a la evaluación de los candidatos que lo precedían en la lista de elegibles. Sobre el particular, esta Sala observa que la actuación de la Secretaría de Educación constituye una violación del derecho fundamental de acceso a los documentos oficiales, en la medida en que no existe disposición alguna en la Constitución o la Ley que proteja la información que fue negada al solicitante. Vale anotar que, en el caso concreto, no sólo se echa de menos una disposición que avale la reserva opuesta por la Administración, sino que existen razones atendibles para permitir el acceso a la información requerida, en la medida en que ésta constituye un elemento indispensable para verificar que la provisión de los cargos directivos se hizo siguiendo de manera objetiva y estricta las disposiciones legales y reglamentarias que buscan asegurar que la Administración cuente con los profesionales que reúnan las mejores calidades. Esta consideración adquiere especial relevancia en el asunto específico que ahora ocupa a esta Sala pues se encuentra de por medio la selección de servidores públicos que van a desempeñarse como directivos docentes de instituciones educativas, razón que impone, desde la perspectiva constitucional, un incremento en el deber de selección objetiva por parte de la Administración y, adicionalmente, una ampliación del margen de protección del derecho de acceso a la información en cabeza de los ciudadanos interesados.

Por las razones anotadas esta Sala de Revisión concederá el amparo de los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos del señor Víctor Hugo Torres Jaimes.

Ahora bien, en cuanto a la existencia de otro mecanismo judicial, la Sala observa que la acción de tutela resulta procedente en el caso concreto en la medida en que la aplicación del

recurso de insistencia consagrado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 parte del supuesto según el cual la Administración niegue el acceso de la información requerida bajo el argumento de la existencia de alguna reserva de orden jurídico que limite tal acceso la ciudadanía. En este orden de ideas, el Tribunal de lo contencioso administrativo competente se encargará de examinar si la reserva alegada es valedera en el caso concreto o si, por el contrario, la demanda de acceso al documento público resulta legítima. En tal sentido, en la medida en que la entidad demandada se opuso a la pretensión elevada sin que mediara disposición legal o constitucional alguna que protegiera la información requerida -y en atención a las inocultables consecuencias que se siguen de la realización de este tipo de procesos sin que se permita a los ciudadanos ejercer algún tipo de control- la respuesta de la Administración constituye una vía de hecho que desborda el margen de competencia atribuido a la autoridad judicial de lo contencioso administrativo, y abre las puertas a la actuación del juez de tutela como garante de los derechos fundamentales.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia proferida el día 15 de febrero de 2007 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta, dentro del proceso de tutela promovido por Víctor Hugo Torres Jaimes contra la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta.

SEGUNDO.- TUTELAR los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos del señor Víctor Hugo Torres Jaimes. En consecuencia, ORDENAR a la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta que, en el término de cuarenta y ocho horas, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, informe al ciudadano de manera suficiente, completa y consistente la metodología empleada en el concurso de méritos convocado para proveer vacantes de directivos docentes. Adicionalmente, deberá permitir el acceso a la información que permita verificar tal respuesta y, aunado a lo anterior, conocer la valoración de los candidatos que lo anteceden en la lista de elegibles.

TERCERO.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias C-792 de 2006, T-563 de 2006, T-545 de 2006, T-412 de 2006, T-312 de 2006, T-108 de 2006, T-373 de 2005, T-352 de 2005, T-158 de 2005, T-1046 de 2004, T-1018 de 2004, entre otras.

2 Sentencia C-510 de 1994

3 Sobre el particular, en la sentencia en comento, esta Corporación señaló lo siguiente: “lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del

perjuicio irremediable”.

4 El primer requisito fue precisado en las sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003, en las cuales la Corte señaló que, sin perjuicio de una eventual respuesta negativa, la Administración debe pronunciarse de forma expresa sobre la petición específica. En cuanto al requisito de efectividad, éste indica que aquella respuesta debe solucionar el caso planteado, esto es, debe poner fin a la controversia introducida por la presentación de la solicitud. Finalmente, la congruencia de la decisión se valora al examinar la coherencia entre lo que ha sido pedido y la respuesta efectiva, lo cual significa que la respuesta debe enmarcarse dentro de los precisos límites que la solicitud establezca, lo cual no es óbice para que la Administración ofrezca información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.

5 Artículo 27 de la Ley 594 de 2000 Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley. Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.”. El artículo 21 de la ley en comento recoge los planteamientos que han sido esbozados por la jurisprudencia constitucional, en el sentido en que ordena a la Administración informar por medio de providencia motivada el carácter reservado de la información que ha sido solicitada, razón por la cual debe atender la obligación de indicar las disposiciones legales pertinentes que protegen los datos requeridos. Adicionalmente, este artículo precisa que en aquellos eventos en los cuales la persona insista en su pretensión, corresponderá al Tribunal de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo competente del lugar en el cual reposen los documentos, decidir en única instancia la procedencia de tal solicitud. El término con el cual cuenta la autoridad judicial es de 10 días hábiles, el cual puede ser interrumpido cuando el Tribunal solicite copia de los documentos requeridos.

6 Sentencia T-473 de 1992 “el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos debe, pues, ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone expresamente el artículo 74. Vale decir: solo la Carta Fundamental y la ley pueden establecer límites al ejercicio de este derecho que por supuesto, incluye la consulta de los documentos in - situ y

no sólo como pudiera pensarse, la solicitud de copias”

7 En sentencia C-208 de 2007 la Sala Plena declaró la exequibilidad de esta disposición “siempre y cuando se entienda que el mismo no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena, con la aclaración de que, mientras el legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán las contenidas en la Ley General de Educación y demás normas complementarias”

8 Sobre el particular, sentencias C-872 de 2003 y C-887 de 2002