

T-618-95

Sentencia No. T-618/95

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Obtención de preguntas exámenes Icfes

DOCUMENTO RESERVADO-Exámenes de Estado/REVISION ADMINISTRATIVA-Exámenes de Estado/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Improcedencia respecto de exámenes de Estado

No es la acción de tutela el instrumento que sirva para dirimir situaciones jurídicas en las que puedan afectarse providencias que han alcanzado su firmeza y ejecutoria, lo cual atenta contra su naturaleza extraordinaria, además de que con respecto de ellos el actor dispone de otros medios de defensa judicial.

Ref.: Expediente No. T- 82.024

Demandante: Luis Pérez Gutiérrez contra el Tribunal Administrativo de
Cundinamarca -Sección Primera-

Procedencia: Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal.

TEMA: Derecho de petición. Acceso a documentos públicos. Vías de Hecho –
inexistencia-.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, diciembre trece (13) de 1995.

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, procede a revisar la sentencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, de fecha 14 de septiembre de 1995, dentro de la acción promovida por el señor Luis Pérez Gutiérrez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en el proceso de la referencia.

El expediente llegó al conocimiento de esta Sala por remisión que le hizo el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Diez (10) de la Corte Constitucional escogió para efectos de revisión, la acción de tutela promovida a través de este proceso.

I. ANTECEDENTES.

El señor LUIS PEREZ GUTIERREZ, en su condición de Secretario de Educación y Cultura de Medellín, instauró acción de tutela contra la providencia proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual mediante fallo del diez (10) de julio de 1995 denegó el recurso de insistencia que ejerció como consecuencia de la negativa del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- de resolver favorablemente la solicitud de información que ante esta entidad formulara.

Afirma el demandante que en ejercicio del derecho de petición el 27 de marzo de 1995 solicitó al Director General del ICFES la entrega de la totalidad de las preguntas que ese organismo oficial ha diseñado para conformar el examen de Estado, de las que semestralmente se extraen algunas para que las contesten los nuevos bachilleres que aspiran a ingresar a la educación superior.

Agrega que el Director del ICFES, por medio de la Resolución 0941 de 20 de abril de 1995, le negó la referida petición, con fundamento en la reserva legal que cobija al Banco de Preguntas del ICFES, que a su juicio resulta inexistente, por cuanto el artículo 24 del Decreto 1211 de 1993 establece que “Los bancos de preguntas utilizados en los exámenes de Estado y pruebas que practique el ICFES tienen el carácter de reservados en los casos determinados por la Ley.”

El demandante expresa que como resultado de la denegación a su derecho fundamental a la información se tramitó el recurso de insistencia ante la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que terminó confirmando la Resolución emitida por el ICFES.

Manifiesta el demandante que en la resolución del ICFES se aplica y se interpreta mal el citado artículo 24 del Decreto Ley 1211 de 1993, y que en este mismo error incurrió el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, constituyendo vías de hecho, al afirmar que esa norma está contenida en un Decreto Extraordinario expedido por el Gobierno Nacional, por cuanto la Ley hasta ahora no ha establecido los casos de reserva sobre el banco de preguntas del mencionado examen, ya que “el artículo 24 tiene el carácter de norma de reenvío y el supuesto jurídico que ella consagra está claramente condicionado en su cumplimiento a la voluntad expresa del Legislador. De ahí que no existiendo norma que consagre carácter de reservado a tal documentación, sea preciso invocar la aplicación del artículo 12 de la Ley 57 de 1985 que autoriza a toda persona para pedir que le expidan copia de los documentos que reposen en las oficinas públicas ‘siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley’”.

Por todo lo anterior, el señor Pérez Gutiérrez solicita que se tutele su derecho fundamental a la información, y que se ordene al Director General del ICFES que con destino a la Secretaría de Educación y Cultura de Medellín entregue el Banco de Preguntas utilizadas en los exámenes de Estado, como obligado cumplimiento del derecho invocado, tal como lo establece el artículo 74 de la Constitución Política”.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA.

El Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, mediante sentencia del catorce (14) de septiembre de 1995, negó por improcedente la acción de tutela instaurada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“El artículo 86 de la Constitución Política (...) no hace referencia en sus elementos a una colectividad, como sucede en el caso que nos ocupa. En efecto, Luis Pérez Gutiérrez tiene como motivos para solicitar las preguntas del ‘banco de preguntas del ICFES’, el perjuicio que según su criterio está sufriendo la colectividad estudiantil de la ciudad de Medellín. (...) Desde este punto de vista, resulta improcedente la ‘acción de tutela’.”

“(...) Observa la Sala que la providencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, se aviene a las formas propias del procedimiento, es decir, no se observan arbitrariedades que afecten el debido proceso, pues fue debidamente motivada, teniendo en cuenta las alegaciones del petente. En lo que tiene que ver con el fondo de la decisión, mal puede el Juez de tutela entrar a cuestionarlo, cuando le está vedado intervenir en campos que no son de su competencia y hacerlo contribuiría a desbordar el

orden social existente. La confirmación proferida no obedece a ninguna clase de denegación de justicia, pues, implicó una juiciosa revisión de los motivos del solicitante y las consecuencias que puede generar el permitir el acceso al banco de preguntas del Instituto. La providencia atacada por vía de tutela cobró firmeza cuando el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, confirmó el recurso de Insistencia (...) por lo que ostenta fuerza de 'cosa juzgada' que le da seguridad jurídica.

(...) No es la acción de tutela la vía para atacar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, porque para ello cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que puede solicitar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que indica que cuenta con otro mecanismo de defensa judicial”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. La Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal en el presente proceso.

2. El asunto objeto de estudio.

El accionante acude al mecanismo de la tutela a fin de que le sea protegido su derecho fundamental a la petición de información, que considera vulnerado como consecuencia de la resolución negativa del ICFES a la solicitud que le formuló, encaminada a obtener copias de las preguntas del examen de Estado que reposan en el banco de datos de dicha entidad, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera- al resolver acerca de la insistencia que ante dicho despacho formulara, el cual, a su juicio, incurrió en las denominadas vías de hecho.

En primer término, es oportuno destacar que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, según el Decreto No. 1211 de 1993 es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, con las características definidas por el artículo 5° del Decreto Ley 1050 de 1968, y por tanto los

actos administrativos de su Director se denominan resoluciones, como bien lo señala el artículo 12 del Decreto arriba citado, respecto de los cuales caben los recursos correspondientes en la vía gubernativa, y las acciones pertinentes ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Observa la Corporación que la decisión mediante la cual se resolvió la insistencia de la solicitud que le fue negada al actor, es una providencia judicial que fue proferida con sujeción a las disposiciones vigentes, y en cuya parte motiva el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera- hace un análisis jurídico acerca de las razones por las cuales se negó el acceso a los documentos solicitados por el peticionario, en relación con la resolución No. 941 del 20 de abril de 1995 emanada del ICFES, que le dieron el carácter de reserva a los bancos de preguntas utilizadas en los exámenes de Estado y pruebas que este practique, de conformidad con el artículo 24 del Decreto Ley 1211 de 1993.

Como bien lo anota el citado Tribunal, el recurso de insistencia “Es un mecanismo que consiste en el deber que tienen las oficinas públicas, ante la insistencia del interesado, de remitir al Tribunal Administrativo competente los documentos que consideren amparados constitucional o legalmente por reserva, a fin de decidir en única instancia si se permite o no el acceso a los mismos.”

Agrega dicha Corporación acerca del procedimiento de la insistencia que “en sentido estrictamente procesal no se trata de un recurso. Es un mecanismo especial que tiene por finalidad garantizar el ejercicio y la efectividad del derecho de petición con la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa.”

Cabe anotar que la decisión del Tribunal que confirma la resolución que negó el acceso a los mencionados documentos es de única instancia, o sea que contra ella no es procedente recurso alguno, como lo advirtió expresamente dicha Corporación, de conformidad con la Ley 57 de 1985. No obstante, contra la referida decisión el demandante puede ejercer las acciones contencioso administrativas correspondientes, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial en la sentencia que se revisa, de fecha 14 de septiembre de 1995, en los siguientes términos:

“Entonces el asunto no se limita únicamente a un problema de hermenéutica como lo refiere el demandante, porque el problema quedó debidamente planteado y las distintas instancias

utilizan diferentes sistemas de interpretación que el juez de tutela no puede entrar a debatir, por lo que reitérase, no es la acción de tutela para atacar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, porque para ello cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que puede solicitar (sic) ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo que indica, que cuenta con otro mecanismo judicial.”

Como lo ha expresado la Corte Constitucional, las denominadas vías de hecho se configuran cuando la autoridad judicial actúa sin tener ninguna competencia constitucional o legal o en el evento de que su decisión desconozca de manera abierta y evidente el debido proceso que rige los procedimientos judiciales.

Reitera la Corporación que la tutela genéricamente no procede contra sentencias judiciales salvo casos en los que se configure la existencia de una vía de hecho en la forma indicada, lo cual no se da en el presente asunto, como lo señaló acertadamente el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, en la sentencia que se revisa de fecha 14 de septiembre de 1995, con los razonamientos que a continuación se transcriben y se prohijan por esta Corporación:

“Vía de hecho. La premisa general que ha sentado la Honorable Corte Constitucional, es que la acción de tutela contra providencias es improcedente, pues de no ser así, sería imposible el mantenimiento del orden social.

Se habla de vía de hecho en el evento en que: ‘... la conducta del agente carezca de fundamento legal, que la acción obedezca a la voluntad subjetiva de quien desempeña la autoridad judicial; que tenga como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales, de manera grave e inminente y que no exista otra vía de defensa judicial, o que existiendo, se interponga la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ... ’ (sentencia T-327, julio 15/94 Mag. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Ahora, en lo que tiene que ver con el fondo de la decisión, mal puede el juez de tutela entrar a cuestionarlo, cuando le está vedado intervenir en campos que no son de su competencia y hacerlo contribuiría a desbordar el orden social existente. La confirmación proferida por la autoridad demandada, no obedece a ninguna clase de denegación de justicia, pues, implicó una juiciosa revisión de los motivos del solicitante y las consecuencias que puede generar el permitir el acceso al banco de preguntas del Instituto.

La providencia atacada por vía de tutela cobró firmeza cuando el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, confirmó el recurso de 'insistencia' interpuesto por Luis Pérez Gutiérrez contra la resolución No. 0941 efluvia del 'ICFES', por lo que ostenta fuerza de 'cosa juzgada' que le da seguridad jurídica."

No puede la acción de tutela, servir como mecanismo para dirimir situaciones jurídicas ya definidas mediante providencias que han sido proferidas con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, por parte de la autoridad competente, como aquí ocurre, ya que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca actuó con plena competencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 57 de 1985.

Ahora, cabe reiterar lo expresado por la Corte Constitucional en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, según el cual la acción de tutela no es procedente cuando el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como se presenta en el asunto sub exámine donde, como se ha señalado, se dispone de la acción contencioso administrativa correspondiente y no se ha utilizado el medio de defensa como transitorio, sin que tampoco se observe ni se configure la existencia de un perjuicio irremediable.

Por otra parte, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 ibídem, en su artículo 6° consagra las causales de improcedencia de la acción de tutela, dentro de las cuales se encuentra en su numeral 1°, la de que el accionante cuente con otro mecanismo de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos fundamentales. Por tal razón, no es la acción de tutela el instrumento que sirva para dirimir situaciones jurídicas en las que puedan afectarse providencias que han alcanzado su firmeza y ejecutoria, lo cual atenta contra su naturaleza extraordinaria, además de que con respecto de ellos el actor dispone de otros medios de defensa judicial en la forma expresada en esta providencia.

Acerca de lo anterior, ha dicho la Corporación:

"Si la persona que se dice "presuntamente" afectada por una decisión judicial, no hace uso de los mecanismos que las distintas jurisdicciones consagran con el objeto de controvertir dichas decisiones o de defender sus derechos que se dicen vulnerados o amenazados, o lo hacen pero en forma extemporánea, no puede acudir a la tutela como una instancia adicional o alternativa que "reviva" oportunidades o recursos procesales ya agotados y cuyas

providencias se encuentren ejecutoriadas, pues ello no solo desnaturaliza el sentido y esencia misma del instrumento extraordinario de la tutela, sino que además implicaría el desconocimiento de los principios constitucionales del juez natural y de la firmeza de las providencias judiciales. Lo anterior sólo tendría una excepción, cual es, la existencia de una vía de hecho, que no se encuentra probada dentro del proceso¹”.

De todo lo anterior se concluye que no es procedente la acción de tutela instaurada en el presente asunto, por cuanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca actuó dentro de la órbita de su competencia al adoptar la decisión correspondiente, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Tampoco se observa que dicho despacho haya incurrido en actuaciones arbitrarias que generen la vulneración o amenaza del derecho fundamental al debido proceso. Así mismo porque el demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo advirtió en su oportunidad la sentencia materia de revisión.

Por las razones expuestas la Corte Constitucional confirmará el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, de fecha 14 de septiembre de 1995, por medio del cual negó por improcedente la tutela instaurada en el asunto sub exámine.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, el catorce (14) de septiembre de 1995, que negó la tutela instaurada por el ciudadano Luis Pérez Gutiérrez contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-.

SEGUNDO. LIBRENSE por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional, y remítase al Tribunal de origen.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Magistrado Ponente, Hernando Herrera Vergara.