

## ACCION DE TUTELA-Improcedencia para protección de derechos colectivos

Si bien es cierto que esta Corporación ha establecido que el amparo procede excepcionalmente cuando la demanda de tutela pretende la protección de los derechos de una colectividad, no lo es menos que la misma Corte ha aclarado que ello sólo sucede en aquellos casos en los cuales se encuentre probada una conexidad entre el motivo que causa o amenaza generar un daño colectivo y el agravio individual que respecto de sus derechos fundamentales invoca el actor de la tutela. Así las cosas, no es la acción de tutela el recurso judicial procedente para la protección de intereses o derechos puramente colectivos, cuando su vulneración o amenaza no comporta la afectación de un derecho fundamental del actor.

## DERECHOS COLECTIVOS-Vulneración por programación de única jornada de exámenes de validación

Referencia: expediente T-309588

Acción de tutela instaurada por Sara Emilse Huertas contra el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., julio treinta y uno (31) de dos mil (2000)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja, dentro de la acción de tutela instaurada por Sara Emilse Huertas contra el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES

### I. ANTECEDENTES

## 1. Hechos

1.1. El 26 de enero de 2000, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- expidió la siguiente circular:

“Exámenes de validación de estudios de educación básica y media en el ICFES

“1. El ICFES realiza los siguientes exámenes de validación de estudios de educación básica y media:

- Educación básica en el ciclo de primaria
- Grados de la educación básica secundaria o media vocacional
- Educación básica en el ciclo secundario
- Educación media académica
- Validación general del bachillerato académico

“2. Desde 1988 estos exámenes se han realizado dos veces al año, en junio y en noviembre. Esta periodicidad ha estado regulada con base en la demanda del servicio de estos exámenes.

“3. De 1996 a 1999 esta demanda ha bajado de 88.455 inscritos a 36.080, lo cual representa un decrecimiento del 59.2%.

“4. Los costos que implica el ofrecimiento de estos exámenes de validación son altos en razón del número de pruebas que se preparan y la aplicación en poblaciones distantes y dispersas en el país, en lugares cercanos al sitio de residencia de los interesados.

“5. Dada la reducción del número de usuarios, el ICFES ha programado para el año 2000 realizar una aplicación de exámenes en el mes de noviembre. Las inscripciones se realizarán en el mes de agosto...”

1.2. Mediante escrito del 7 de febrero de 2000, la ciudadana Sara Emilse Huertas entabló una acción de tutela en contra del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación

Superior - ICFES -, argumentando que, con la decisión expresada en la circular transcrita, dicha entidad había vulnerado los derechos a la educación, la libertad de aprendizaje y el trabajo de “una cantidad de aspirantes que necesitan de manera apremiante presentar y aprobar el examen [que tradicionalmente realizaba el ICFES] en junio...” Los hechos que sustentan su demanda son los siguientes:

“1. El 26 de enero del 2000 y sin avisar debidamente a todos los Institutos de Educación NO FORMAL, donde se dicta VALIDACIÓN DEL BACHILLERATO, el ICFES arbitrariamente, por medio de una CIRCULAR, ‘decide’ NO REALIZAR los exámenes de Validación del Bachillerato en el mes de Junio, porque bajó la ‘DEMANDA’.

“2. Los derechos que paga cada estudiante para poder presentar los exámenes de validación tenían un valor de \$76.500.00 (SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS PESOS) el año pasado, lo cual NO ES NADA ECONOMICO.

“3. El argumento de la decisión es aparentemente económico pues supuestamente, antes se presentaban 88.455 (OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO) ASPIRANTES, y ahora sólo 36.080 (TREINTA Y SEIS MIL OCHENTA) aspirantes, pero la cifra que representa es astronómica considerando los precios del año pasado (\$2.760.120.00) DOS MIL SETECIENTOS SESENTA MILLONES CIENTO VEINTE MIL PESOS.

“4. Si ‘los costos que implica el ofrecimiento de estos exámenes de validación son altos en razón al número de pruebas que se preparan’ como dice el numeral 4 de la citada circular, por qué razón NO PREPARAN UN NUMERO MENOR DE PRUEBAS?

“5. El ICFES está olvidando que la validación fue una medida del Estado Colombiano para garantizar un acceso más fácil, una tabla de salvación para quienes no pudieron estudiar por diversas razones en el tiempo normal y así tener derecho a la EDUCACION SUPERIOR, no para producir ganancias.

La demandante solicita que se ordene al ICFES que revoque su decisión de no practicar pruebas de validación en el mes de junio y, en consecuencia, que se le ordene que expida oportunamente los formularios para la práctica de las pruebas en ese mes.

## 2. Pruebas

En respuesta al auto de pruebas que le fuera enviado por el juzgado de tutela, el jefe de la división de administración de exámenes del ICFES comunicó que, contrariamente a lo sostenido por la actora, en la actualidad, los costos de los exámenes de validación practicados por el ICFES deben ser asumidos plenamente por la entidad, ya que no está autorizada para cobrar por ellos suma alguna. Lo anterior, señala, se debe a que el numeral 3º del artículo 6º del Decreto 1211 de 1993, en el cual se consagraba que la junta directiva del ICFES determinaría las tarifas que la entidad podía cobrar por concepto de sus servicios, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

Expresa que, anteriormente, la realización de los exámenes se financiaba con los dineros de los usuarios, pero que ahora los costos deben ser asumidos enteramente por el ICFES. Igualmente, precisa que la demanda por dichos exámenes ha bajado casi en un 60%. Concluye que la institución debió tomar medidas que garantizaran la prestación del servicio, sin afectar desproporcionadamente sus recursos. En ese sentido, agrega que la actuación del ICFES que es enjuiciada por la actora, antes que ser arbitraria, se encuentra dentro del marco de sus atribuciones legales y persigue un fin legítimo, cual es el de evitar que la institución incurra en una situación deficitaria.

### 3. Sentencias objeto de revisión

Mediante sentencia proferida el 23 de febrero de 2000, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja decidió denegar la tutela impetrada.

Consideró el fallador que la determinación de ICFES de realizar una sola jornada de exámenes de validación durante el año 2000 no vulnera los derechos al estudio o el trabajo de quienes se encuentran próximos a presentar la prueba, por varias razones: “la primera, que el ICFES no está negando la realización de las pruebas, sólo las está programando dentro de un nuevo calendario (...); la segunda porque tal comportamiento no parece desproporcionado ni arbitrario sino ajustado a precisos elementos de juicio propios de su actividad reglamentaria dentro de la noción de economía, eficiencia y responsabilidad estatal (...); la tercera porque si bien ‘la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos’ (inciso 4, art. 67 C.P.), corresponde a las entidades que prestan el servicio de educación o que lo avalan, establecer los términos y las épocas en que están en capacidad de llevarlo a efecto; la cuarta

porque la programación precedente, es decir, la que otrora existía (...) no constituye para el ICFES una camisa de fuerza de ineludible y permanente ejecución, como que corresponde a su autonomía reglamentaria determinarlo; la quinta [porque] el juzgado no entiende cómo la programación de dos pruebas de validación al año no vulnera el derecho a la educación, pero en cambio una sola sí”.

Estima entonces el juzgador que, si bien es cierto que el ideal sería que el Estado ofreciera tantas prácticas de pruebas como requirieran los usuarios, ello no es posible. Además, encuentra que “dentro de un juicio de razonabilidad, y mejor, dentro de un juicio de proporcionalidad, que conjugue los intereses del estudiante con los del Estado, la programación anual de una prueba, si bien no es lo ideal, tampoco aparece como atentatoria contra el derecho a la educación.”

Finalmente, manifiesta que “para el caso particular de la accionante no sabemos cuál es en concreto el apremio que le asiste”, ya que ella “se limita a exponer necesidades comunes a una gran cantidad de aspirantes. ” La demanda se proyecta a exigir del aparato judicial “la implantación de unas órdenes de espectro general reglamentario que la beneficie a ella pero también a la generalidad de los estudiantes de este país...” Obviamente, continúa, “el Juzgado no puede acceder a tales pedimentos porque de hacerlo tendría que incursionar ilegítimamente en la actividad propia y reglamentaria del ICFES...”

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

2. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja denegó la solicitud de tutela impetrada por la actora. Consideró el juzgado que la determinación del ICFES de realizar una sola jornada de exámenes de validación para el año 2000 se encuentra dentro de sus atribuciones reglamentarias y no vulnera los derechos al trabajo o al estudio de quienes se encuentran próximos a presentar las pruebas. Asimismo, el juez de tutela estableció que la medida persigue armonizar los intereses del Estado y de los de los estudiantes. Finalmente, el Juzgado señaló que la actora no había manifestado cuáles eran sus circunstancias particulares y por qué la determinación del ICFES vulneraba sus derechos fundamentales, sino que se limitó a hacer un reclamo en abstracto, en nombre de todos los estudiantes del país, buscando que el juez de tutela ordenara la revocatoria de un acto general.

Problema jurídico

3. De acuerdo con la demanda, esta Sala de Revisión debería determinar si el ICFES vulneró los derechos fundamentales de muchos colombianos al disponer que, en adelante, no se realizarán dos jornadas anuales de exámenes de validación, sino una. Con todo, antes de entrar a examinar ese punto habrá de establecerse si la acción de tutela presentada por la actora es procedente.

#### Procedencia de la acción de tutela

4. En diferentes oportunidades se ha pronunciado esta Corporación en punto a los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Se ha afirmado que esta acción ha sido consagrada en el artículo 86 Superior como un mecanismo de carácter excepcional, encaminado a la protección directa, efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de las personas frente a las posibles violaciones o vulneraciones de que éstos pueden ser objeto. En estos términos, la Corte ha señalado que no puede prosperar una demanda de amparo constitucional sin que el actor cumpla con el presupuesto indispensable de indicar que alguno de sus derechos fundamentales ha sido vulnerado o amenaza serlo.

Es precisamente en este sentido que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la acción de tutela es una acción subjetiva de carácter estrictamente personal y concreto, cuyo titular es únicamente la persona agraviada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien tiene el deber de iniciarla directamente, mediante su representante, o por intermedio del defensor del pueblo o de un personero municipal o distrital, en los casos establecidos en el Decreto 2591 de 1991.

En este orden de ideas, el fin específico de la acción de tutela no es otro que el de brindar a la persona afectada la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales que le han sido vulnerados o se encuentran amenazados, tal como lo señalan claramente el artículo 86 de la Carta Política y los artículos 1 y 10 del Decreto 2591 de 1991. La procedencia de la tutela depende entonces de que el agraviado, o quien actúe en su nombre, pueda demostrar que él ha sido personalmente afectado en uno de sus derechos fundamentales.<sup>2</sup> Y es por ello que, como lo ordena el numeral 5 del artículo sexto del Decreto 2195 de 1991, la acción de tutela resulta improcedente “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal o abstracto”, pues la función del juez “se limita a ordenar para el caso particular y específico, puesto en su conocimiento, las medidas necesarias para

garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho y, si es pertinente, volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación”<sup>3</sup>.

5. De otra parte, cabe recordar que, si bien es cierto que esta Corporación ha establecido que el amparo procede excepcionalmente cuando la demanda de tutela pretende la protección de los derechos de una colectividad<sup>4</sup>, no lo es menos que la misma Corte ha aclarado que ello sólo sucede en aquellos casos en los cuales se encuentre probada una conexidad entre el motivo que causa o amenaza generar un daño colectivo y el agravio individual que respecto de sus derechos fundamentales invoca el actor de la tutela. Así las cosas, no es la acción de tutela el recurso judicial procedente para la protección de intereses o derechos puramente colectivos, cuando su vulneración o amenaza no comporta la afectación de un derecho fundamental del actor.

6. En el proceso bajo examen la actora acusa al ICFES de haber vulnerado con la determinación adoptada mediante la circular del 26 de enero de 2000 - de acuerdo con la cual dicha institución programará una única jornada de exámenes de validación para el año 2000, a realizarse en el mes de noviembre - los derechos constitucionales de “una gran cantidad de aspirantes que necesitan de manera apremiante presentar y aprobar el examen de junio para poder viajar, estudiar una carrera intermedia o para trabajar, ya que el hecho de terminar la educación secundaria es determinante para ellos. [E]l hecho de no permitirles presentar el examen de mitad de año, les está violando la libertad de aprendizaje consagrada en el artículo 27 de la C.N., así que están frustrando los planes de progreso de un gran número de Colombianos” (cursivas no originales).

Como se desprende del texto transcrito, en el presente caso resulta evidente que, antes que presentar una demanda encaminada a lograr la protección de sus derechos fundamentales, la actora se limita a la exposición de una serie de cargos en contra de la determinación adoptada por el ICFES, refiriéndose de manera impersonal a la posible vulneración de los derechos constitucionales de un número indeterminado de personas. De hecho, en ninguna parte de la demanda la actora expresa cuál es su interés particular en la causa, ni cuál el apremio que le asiste al solicitar que el ICFES programe y realice una doble jornada de exámenes de validación en el año 2000.

A juicio de la Sala, en el presente caso el ámbito propio de la acción de tutela aparece desbordado, toda vez que con la demanda se pretenden alcanzar unos efectos generales e impersonales sobre un vasto e indeterminado sector de la población colombiana, sin que pueda establecerse una relación de conexidad entre los cargos formulados en la demanda y la vulneración o amenaza de alguno de los derechos fundamentales de la parte actora. La demandante ataca, por vía de tutela, un acto general, impersonal y abstracto, asunto para el cual, como se señaló en el fundamento 4, no es procedente la acción de amparo. Por ello habrá de declararse su improcedencia.

## V. DECISION

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

### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja, el día 23 de febrero de 2000, mediante la cual se denegó el amparo solicitado por la señora Sara Emilse Huertas. En su lugar se RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de tutela.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Por sentencia C-743 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1211 de 1993. La Corte fundamentó su decisión con el argumento de que con la expedición de dicho precepto normativo el legislador extraordinario había extralimitado el ejercicio de las funciones que le fueran conferidas por el artículo 142 de la Ley 30 de 1992.

2 Ver, entre otras, las sentencias T-321 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-453 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-709 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia T-321 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Subrayas originales.

4 Ver, entre otras, las sentencias T-437 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-254, M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-320 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-366, T-539 y T-551 de 1993 M.P., T-354 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.