

Sentencia T-046/07

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido/DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, clara y precisa

ESCALAFON DOCENTE-Autoridad competente para resolver la solicitud de ascenso/ESCALAFON DOCENTE-Normatividad que regula la forma en que deben tramitarse las solicitudes de ascenso

ESCALAFON DOCENTE-Término para resolver solicitudes de ascenso

DERECHO DE PETICION-Información sobre el estado del trámite no constituye respuesta de fondo

DERECHO DE PETICION-Vulneración por no existir respuesta por parte de la Secretaría de Educación

Referencia: expediente T-1434183

Acción de tutela interpuesta por Mercedes Pulido de Varela en contra de la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., primero (1º) de febrero de dos mil siete (2007)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por los jueces de tutela en los asuntos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional mediante auto del cinco (5) de octubre de dos mil seis (2006) escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De los antecedentes fácticos y la demanda.

1. La señora Mercedes Pulido de Varela presentó acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, por considerar que esta entidad le está vulnerando su derecho fundamental de petición, con base en los siguientes hechos:

1. Afirma que el veinticuatro (24) de julio de dos mil tres (2003) presentó a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca una solicitud de ascenso al grado catorce (14) del escalafón nacional docente.

1. Sostiene que, dado que dicha solicitud nunca fue respondida, decidió radicar una nueva petición el diecinueve (19) de abril de dos mil seis (2006). Esta segunda petición tampoco fue resuelta.

1. Ante la ausencia de respuesta a sus solicitudes, la accionante acudió al juez de tutela con el fin de obtener el amparo de su derecho fundamental de petición y en consecuencia, se ordenara a la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca resolver mediante acto administrativo su solicitud de ascenso. La demanda fue admitida por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá el veintiocho (28) de julio de dos mil seis (2006).

De la intervención de la parte demandada

## 1. Intervención de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca.

1. Mediante escrito del dos (2) de agosto de dos mil seis (2006), la Directora de Contratación y Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca manifestó que:

i. La Ley 715 de 2001, dispuso que las solicitudes de ascenso en el escalafón se realizarían de conformidad con el reglamento que expidiera el Gobierno Nacional. La Oficina de Escalafón del Departamento de Cundinamarca recibió las solicitudes de ascenso que le fueron presentadas desde entonces, sin embargo, no las podía responder mientras el Gobierno Nacional no reglamentara esta Ley. Esta situación se superó con la expedición del Decreto 1095 del once (11) de abril de dos mil cinco (2005)<sup>2</sup>.

ii. Desde la sanción de la Ley 715 de 2001 a la fecha del escrito de contestación, la Secretaría de Educación de Cundinamarca ha recibido “un total de 5.428 solicitudes de ascenso en el escalafón docente, las cuales se están tramitando desde el momento en que entró a regir el Decreto 1095 de 2005 (...) a la fecha, se han tramitado 2.492” (FI 27). A pesar de que al momento de la expedición del Decreto 1095 de 2005, la Secretaría de Educación no contaba con la infraestructura necesaria para resolver todas las peticiones, esta cifra evidencia un verdadero compromiso institucional por darles trámite.

iii. El trámite dado por la Secretaría de Educación de Cundinamarca a este cúmulo de solicitudes se ha hecho respetando el orden cronológico de las solicitudes. Por este motivo, aún no se ha tramitado la solicitud de la accionante.

iv. Esta situación ya fue puesta en conocimiento de la demandante, mediante escrito del primero de agosto de dos mil seis (2006) firmado por la Directora de Personal de Establecimientos Educativos de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, donde se le informó que su solicitud será atendida en el orden planteado, previa validación de la documentación allegada con ésta. De esta manera queda superada cualquier vulneración al derecho de petición que se hubiera podido presentar.

De los fallos instancia.

Del fallo de primera instancia.

1. El Juzgado Once (11) Civil del Circuito de Bogotá, en providencia del ocho (8) de agosto de dos mil seis (2006), resolvió negar la protección que por vía de tutela solicitó la accionante. Consideró el juez de primera instancia que con la respuesta dada por la accionada a la actora durante el trámite de tutela el primero de agosto de dos mil seis (2006), se superó cualquier vulneración al derecho de petición, dado que dicha respuesta es coherente y explica de manera clara las razones por las cuales aún no se ha resuelto su petición.

De la impugnación y el fallo de segunda instancia.

1. De la impugnación formulada conoció la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que en providencia del treinta (30) de agosto de dos mil seis (2006) confirmó la decisión del juez de primera instancia, con base en los siguientes motivos: (i) La respuesta dada por la entidad a la accionante, hace que en el presente asunto se configure un hecho superado. (ii) El proceder de la Secretaría de Educación de Cundinamarca es conforme a derecho, en tanto la respuesta a las peticiones se está realizando respetando el orden cronológico establecido por la misma Ley.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del cinco (5) de octubre de dos mil seis (2006) expedido por la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala establecer si se supera la vulneración del derecho de petición de la accionante, cuando la Secretaría de Educación de Cundinamarca, con ocasión a la interposición de una demanda de tutela por no responder dos solicitudes encaminadas a obtener el ascenso en el escalafón docente, radicadas hace treinta y seis (36) y cuatro (4) meses respectivamente<sup>3</sup>, envía una comunicación informando a la actora que su solicitud está en turno, explicando las razones por las cuales aún no ha podido dar una respuesta oportuna a su caso.

### 3. Solución al problema jurídico planteado

#### 3.1. Derecho de petición para resolver la solicitud de ascenso en el Escalafón Docente.

3.1.1. El derecho fundamental de petición ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha ido definiendo las reglas que determinan el marco de ejercicio y efectividad de este derecho, manifestando que no sólo implica la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades sino que conlleva el derecho a recibir de la administración una respuesta clara, precisa y oportuna que resuelva el fondo del asunto<sup>4</sup>.

3.1.2. No obstante, para abordar específicamente la forma en que deben ser resueltas las solicitudes de ascenso al escalafón docente es necesario realizar una revisión histórica del marco regulativo específico para este tipo de peticiones:

3.1.2.1 Con la expedición del Decreto 2277 de 1979 se estableció el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente dentro del sistema educativo nacional. En términos concretos, este Decreto desarrolló el sistema de Escalafón Nacional Docente, articulado en 14 grados que operan como sistema de clasificación de los educadores nacionales en relación a su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

3.1.2.2 Este Decreto dispuso que las Juntas de Escalafón eran las competentes para tramitar las solicitudes de ascenso en un término de sesenta (60) días contados a partir del recibo de la documentación requerida para tal fin. Sin embargo, al expedirse la Ley 715 de 2001 se derogaron, en general, los artículos 37, 61 y las Secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, y en particular, las normas que guardan relación con las Juntas de Escalafón.

Expresamente el artículo 6 de la Ley 715 de 2001 estableció que:

“(…) 6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.”

De esta manera, con la expedición de esta norma la competencia que antes tenían las Juntas de Escalafón quedó en cabeza de las entidades territoriales certificadas para tal fin. No obstante, las nuevas entidades responsables no podían dar trámite a las nuevas solicitudes de ascenso en el escalafón, hasta tanto el gobierno nacional expidiera la reglamentación respectiva.

3.1.2.3 Fue sólo hasta la expedición del Decreto 1095 de 2005 que el gobierno definió la metodología para dar trámite a las solicitudes de ascenso de los docentes y directivos docentes en carrera regidos por el Decreto-Ley 2277 de 1979. El artículo 2 del Decreto 1095 de 2005 estableció que las solicitudes de ascenso deben ser “presentadas ante la repartición organizacional determinada por la entidad territorial certificada, en la cual se encuentre laborando el docente o directivo docente “. Además dispuso que la autoridad competente debía tramitar las solicitudes, previa disponibilidad presupuestal, respetando el orden de radicación y dentro de los sesenta (60) días siguientes a la presentación de la solicitud.

3.1.2.4 Teniendo en cuenta que, en relación a la aplicación práctica de este Decreto pueden presentarse dos situaciones diferentes, esta Corporación en la Sentencia T-709 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil) definió como regla jurisprudencial, que el término para resolver la solicitud de ascenso al escalafón

“debe ser contado a partir de la presentación, para el caso de las solicitudes radicadas con posterioridad a la vigencia del Decreto en referencia, mientras que, respecto de las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre la vigencia de la Ley 715 de 2001 y la expedición del Decreto 1095 de 2005, el término debe correr desde la vigencia de éste último, porque una interpretación literal de la norma llevaría a que, frente a la gran mayoría

de solicitudes, hubiera vencido el término legal para contestar.”<sup>5</sup>

3.2 La información sobre el estado del trámite no constituye respuesta de fondo.

3.2.1. En reiterada jurisprudencia de esta Corporación<sup>6</sup> se ha establecido que, dado que el derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación o solicitud que se formula ante la respectiva autoridad, ésta, además de ser oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud. La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite.

Lo que se pretende, es la obtención de una respuesta de fondo con respecto a lo solicitado y no el conocimiento de un procedimiento de carácter administrativo. Para esta Corporación, el señalamiento de un trámite o la mención de los funcionarios que dentro de la entidad competente están estudiando la solicitud “es una manera de burlar el derecho de petición”<sup>7</sup>. De ahí que dicho comportamiento por parte de las autoridades no sea admisible en términos constitucionales y no pueda ser avalado en los procedimientos de tutela.

4. Del caso concreto.

Como se expuso en los antecedentes fácticos, la demandante radicó, el (24) de julio de dos mil tres (2003), una solicitud de ascenso al grado catorce (14) del escalafón nacional docente en la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca. Como no obtuvo respuesta a esta solicitud, presentó una nueva petición el diecinueve (19) de abril de dos mil seis (2006), la cual tampoco fue respondida.

De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 1095 de 2005, la Secretaría de Educación de Cundinamarca contaba con el término de sesenta (60) días, contados desde el once de abril de dos mil cinco (2005)<sup>8</sup> para contestar la primera solicitud de ascenso radicada por la Señora Mercedes Pulido de Varela. Adicionalmente, debe considerarse que si bien la accionante elevó una nueva petición el (19) de abril de dos mil seis (2006), el término de la vulneración debe contarse desde la primera solicitud, ya que fue a consecuencia de la

ausencia de respuesta de esta primera que radicó la última.

En razón a la respuesta dada en el trámite de tutela por la Directora de Contratación y Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, consideraron los jueces de instancia que con la comunicación enviada por esta entidad a la accionante, luego de instaurada la acción de tutela, se superaba cualquier eventual vulneración al derecho de petición de esta última.

La Sala, una vez revisado el contenido de la comunicación enviada a la accionante pudo determinar que ésta únicamente hace referencia a las dificultades logísticas con que ha contado la entidad para responder el cúmulo de solicitudes represadas y le informa a la accionante que por este motivo no ha podido responder su solicitud, pero que una vez llegue su turno la petición le será resuelta.

Al respecto la Sala, siguiendo los lineamientos definidos por la jurisprudencia constitucional, considera que los oficios, dirigidos tardíamente a la demandante, no resuelven su petición inicial, dado que únicamente informan que su solicitud está en trámite. Como lo ha precisado esta Corte, “el derecho de petición supone una “resolución” de lo planteado y no una simple referencia, sin contenido, al trámite que se sigue. Es necesario que se produzca una determinación de fondo y una respuesta que concrete de manera cierta lo que decide la respectiva autoridad en torno a las peticiones, favorable o desfavorablemente.”<sup>9</sup>

Es importante que el juez de instancia, tenga en cuenta que el derecho de petición no se satisface con la respuesta del trámite interno que la accionada está obligada a seguir. La garantía de este derecho se satisface únicamente con respuestas de fondo. Las evasivas, las dilaciones, las confusiones, no están amparadas por lo dispuesto en el contenido normativo del artículo 23 de la Constitución Política.

Para el caso objeto de examen, la Sala no considera una respuesta efectiva aquella que simplemente está informando a la interesada el trámite que se está adelantando, mucho menos cuando, tales diligencias administrativas han tardado varios meses y sólo como consecuencia de la notificación de la demanda de tutela, la Secretaría de Educación de Cundinamarca comunicó a la accionante sobre el trámite de las mismas.

Esa demora injustificada en resolver la solicitud vulnera en forma ostensible el derecho de

petición, motivo por el cual se revocarán los fallos de instancia y se concederá el amparo. En consecuencia se ordenará a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, responder de fondo la solicitud de ascenso presentada por la accionante.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el treinta (30) de agosto de dos mil seis (2006) en el que confirmó la sentencia emitida por el Juzgado Once (11) Civil del Circuito de Bogotá, el ocho (8) de agosto de dos mil seis (2006) en el asunto de la referencia, que resolvió negar las pretensiones de la accionante y en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Mercedes Pulido de Varela.

Segundo. ORDENAR a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la solicitud de ascenso presentada por la accionante.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001. Ley 715 de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

2 Por el cual se reglamentan los artículos 6°, numeral 6.2.15, 7° numeral 7.15 y 24 de la Ley 715 de 2001 en lo relacionado con el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de los docentes y directivos docentes en Carrera que se rigen por el Decreto-ley 2277 de 1979, y se dictan otras disposiciones.

3 Contados desde la fecha de la solicitud a la fecha de la interposición de la demanda de tutela.

4 Esta Corporación en la sentencia T-377 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero) recogió los lineamientos esgrimidos en los diferentes fallos que sobre el tema ha producido esta Corporación:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

"b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

"c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del

derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“(…).

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. T -294 de 1997 y T-457 de 1994.”

Más adelante, en la sentencia T-1006 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) adicionó dos reglas jurisprudenciales:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”

5 Cfr. T-709 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil)

6 Cfr. Sentencias T-682 de 2002 (MP. Álvaro Tahúr Galvis), T-495 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-1015 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-1006 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-180 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-193 de 2001 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-1672 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), T-131 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-490 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-305 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

7 Op. Cit. Sentencia T-180 de 2001.

8 Ver nota No 5.

9 Ver Sentencia T-490/98.