

Sentencia T-329/07

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Frente al acto administrativo que negó la prórroga de la comisión de estudios

Si bien en el caso existe otro medio de defensa judicial idóneo para debatir la legalidad del acto administrativo que negó la prórroga de la comisión de estudios a la señora, lo cierto es que éste no resulta eficaz para la garantía inmediata de los derechos fundamentales de la accionante. Esto, como quiera que la solicitud de la suspensión del acto administrativo no se traduciría en la interrupción de la alegada violación de derechos fundamentales. Además, la interrupción indefinida del programa de estudios adelantado por la demandante, le ocasiona un daño grave e inminente a su derecho a la educación que requiere una medida urgente de protección. Esto, significa que se ha configurado la existencia de un perjuicio irremediable. La falta de mecanismos dentro del proceso ordinario que permita cesar la violación de derechos fundamentales sumada a la duración del proceso contencioso administrativo, así como el aplazamiento indefinido de la maestría, llevan a la Corte Constitucional a concluir que la acción de tutela es procedente para garantizar la protección instantánea y objetiva que requieren los derechos fundamentales de la demanda.

COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR-Normatividad aplicable

POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACION-Condicionamientos

Las actuaciones discrecionales de la administración están condicionadas por: i) las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública; ii) las normas particulares que permiten la expedición del acto administrativo; y iii) los elementos fácticos del caso concreto.

ACTO DISCRECIONAL DE NO PRORROGA DE COMISION DE ESTUDIOS-Momentos que deben tenerse en cuenta para determinar alcance de la discrecionalidad/DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR Y COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR-Vulneración por no prórroga

Es preciso señalar que la protección del derecho a la educación no se restringe a su etapa básica, sino que se extiende al nivel superior(pregrado y postgrado). En efecto, si bien la Constitución Política señala como una obligación la prestación de la educación básica, ello no

significa que se desconozca como fundamental el derecho a la educación superior.

IMPREVISION DE LO PREVISIBLE Y NECESIDAD DEL SERVICIO EN CASO DE COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR-Argumentos no admisibles para justificar negativa de prórroga

Mientras en un primer momento la administración tiene un vasto margen de discrecionalidad para definir si permite la capacitación de uno de sus funcionarios, no sucede lo mismo en el segundo momento cuando la norma, en este caso el Decreto 1950 de 1973, le señala que dicha comisión podrá prorrogarse hasta por doce meses para la obtención del título académico.

POTESTAD DISCRECIONAL EN CASO DE TRASLADO LABORAL Y DERECHO A LA EDUCACION/POTESTAD DISCRECIONAL EN CASO DE RENOVACION DE COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR

La Corte pueda establecer que el Departamento de Cundinamarca al otorgar la comisión de estudios a la señora, concibió el ejercicio de las funciones de la Gobernación prescindiendo por dos años de la funcionaria mencionada. Sin embargo, ante las limitaciones legales, lo que correspondía, como en efecto ocurrió, era conceder una comisión de estudios por 12 meses prorrogable por 12 meses más. No de otra manera puede entenderse que conociendo la duración real de la maestría el Departamento hubiera, en todo caso, decidido conceder la comisión de estudios. para esta Corporación el ejercicio de la potestad discrecional de la administración no se ajustó, en el caso de la peticionaria, a las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública ni a las normas particulares que permiten la expedición del acto administrativo ni a los elementos fácticos del caso concreto. Por lo tanto, es menester concluir que la negativa de la administración de no conceder la prórroga de la comisión de estudios, vulneró el derecho a la educación de la accionante puesto que al momento de tomar tal determinación, en el caso de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, el Departamento de Cundinamarca ejercía una potestad discrecional limitada, en primer término, por el conocimiento inicial de la duración de la maestría, y en segundo término, por la falta de sustento de razones que justifiquen la necesidad en el servicio.

Referencia: expediente T-1491463

Acción de tutela instaurada por Blanca Stella Pardo Gamboa contra la Gobernación de

Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo 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 proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá –Sección Segunda- y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Tercera, Subsección A-, que resolvieron la acción de tutela promovida por la señora Blanca Stella Pardo Gamboa contra la Gobernación de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

Hechos y acción de tutela interpuesta

La señora Blanca Stella Pardo Gamboa interpuso, a través de apoderada, acción de tutela contra la Gobernación de Cundinamarca, por considerar que dicha entidad le vulneró sus derechos fundamentales a la “igualdad, debido proceso, fines del Estado hacer cumplimiento a los principios del Estado, derecho a la educación, al bienestar del núcleo familiar, derecho al trabajo en condiciones dignas”, al negarle la prórroga de la comisión de estudios en el exterior. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1. La apoderada de la señora Pardo Gamboa afirma que su representada trabaja en la Gobernación de Cundinamarca desde el 22 de noviembre de 1996, es parte integral de la carrera administrativa de dicha entidad, con profesión Zootecnista, especialización en Mercadeo Agroindustrial y que al momento de celebrar el convenio de la comisión de estudios se desempeñaba como profesional universitaria código 19, grado 05 en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico.

2. El 18 de marzo de 2005, la accionante recibió carta de aceptación como estudiante regular para ingresar al curso de maestría en Zootecnia de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, en la Universidad Paulista – Campus Botucatu, durante el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2005 y el 2 de diciembre de 2007. Con base en lo anterior, la accionante solicitó al Departamento de Cundinamarca que le autorizara una comisión de estudios por 30 meses.

3. El Departamento de Cundinamarca, inicialmente, mediante oficio 28033 de 20 de abril de 2005, le informó a la accionante que, de acuerdo con el artículo 85 del Decreto 1950 de 1973, no es procedente conceder una comisión de estudios por un término superior a 12 meses.

4. En respuesta a la comunicación precedente, la señora Pardo Gamboa envía una nueva carta al Departamento de Cundinamarca el 20 de abril de 2005, en la que se compromete a realizar la maestría en un término no mayor a 24 meses, y por tanto, solicitando la comisión de estudios por un periodo inicial de 12 meses.

5. El 2 de mayo de 2005, el Departamento de Cundinamarca, informa a la accionante que mediante Resolución No 00924 de 26 de abril de 2005, se le concedió la comisión de estudios en el exterior a la funcionaria inscrita en carrera administrativa Blanca Stella Pardo Gamboa.

6. De acuerdo con la apoderada, la mencionada resolución estableció como objeto: "(...) ADELANTAR MAESTRIA EN EL AREA DE ZOOTECCIA EN LA FACULTAD DE MEDICINA VETERINARIA DE LA UNIVERSIDAD ESTADUAL PAULISTA - UNESP- BOTUCATU EN BRASIL, por un término de 12 meses y que puede prorrogarse por un término igual para OBTENER EL TITULO CORRESPONDIENTE.". Al respecto, añadió que si bien inicialmente el Departamento de Cundinamarca resolvió conceder la comisión de estudios por un periodo de 12, lo cierto es que de conformidad con la normatividad aplicable (Decreto Reglamentario 1950 de 1973, artículos 88 y 89; Ley 443 de 1998, artículo 31; Decreto 1050 de 1997, artículo 7; Decreto 1567 de 1998, Decreto 2004 de 1997 y demás normas concordantes), la comisión puede prorrogarse, en beneficio de las dos partes, hasta por 24 meses.

7. Agrega la representante que la señora Blanca Stella Pardo Gamboa suscribió con el Departamento de Cundinamarca un convenio de comisión de estudios en el mes de mayo de

2005, con el propósito de que la accionante adelantara una maestría en Brasil.

8. En particular, refiere, que el párrafo de la cláusula segunda del convenio de comisión de estudios establece lo siguiente: "(...) el presente convenio puede ser prorrogado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 85 del Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, para lo cual procederá suscribir la correspondiente Resolución de prórroga de comisión, del presente convenio y de la póliza de cumplimiento."

9. La señora Pardo Gamboa se trasladó con su núcleo familiar a Brasil, asumiendo grandes gastos económicos y con el propósito de mantener su estabilidad afectiva y social. En particular, dejó en consignación el apartamento de su propiedad por dos años y sus hijos pidieron el aplazamiento de los periodos académicos correspondientes (su hija por un año, término máximo permitido por la Universidad Nacional de Colombia y su hijo por dos años de acuerdo con el plazo concedido por el Instituto Pedagógico Arturo Ramírez Montufar -IPARM-).

10. Una vez iniciadas las clases en la Universidad, el 18 de diciembre de 2005, la accionante envió el primer informe de maestría dirigido a la Secretaria de la Función Pública, a la Subdirectora de Gestión y Administración del Talento Humano y la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico. El informe contenía como anexos: i) certificado de notas y de proficiencia en el idioma inglés; ii) concepto del orientador en donde consta que la accionante ha cursado las materias requeridas en el nivel de maestría con buen desempeño y está realizando actividades relacionadas con el documento final de disertación; y iii) certificado de participación como oyente y organizadora del "Primer Simposio de Nutrición y Salud de Peces", realizado en noviembre de 2005.

11. El 28 de abril de 2006, la accionante envió una comunicación a la Dra. Carmen Elisa CastañoValencia, para la época Subdirectora de Gestión y Administración del Talento Humano y actual Secretaria de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca, en la que solicitó la prórroga de la comisión de estudios en el exterior por un año más a partir del 3 de junio de 2006 y hasta el 2 de junio de 2007, de conformidad con el numeral 1 del artículo 85 del Decreto 1950 de 1973. Al respecto, aclaró que en dicho periodo terminaría sus estudios de maestría en el área de Zootecnia.

12. En la misma comunicación, radicada el 11 de mayo, la accionante envía el informe

correspondiente al segundo semestre a la Secretaria de la Función Pública, a la Subdirectora de Gestión y Administración del Talento Humano y a la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico. El informe contenía como anexos: i) concepto del orientador en donde consta que la accionante ha cursado las materias requeridas en el nivel de maestría con buen desempeño y está realizando actividades relacionadas con el documento final de disertación; ii) proyecto de grado; iii) certificado parcial de notas, pues el semestre aún no había concluido; y iv) Certificado de pasantía en el Laboratorio de Bromatología.

13. El 24 de mayo de 2006 a las 8:00 p.m., la accionante afirma que recibió un correo electrónico de la Dra. Carmen Elisa Castaño Valencia, en el que le remitían oficio del Gobernador mediante el cual se negaba la prórroga de la comisión por necesidades del servicio y de acuerdo con las facultades legales y constitucionales del nominador, y en consecuencia, se solicitaba su reintegro a partir del 5 de junio de 2006.

14. El 25 de mayo de 2006, la accionante señala que escribió un correo electrónico a la Dra. Carmen Elisa Castaño Valencia, en el que destacaba el avance de la maestría hasta la fecha, el esfuerzo económico realizado por su núcleo familiar para trasladarse al Brasil, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la comisión de estudios y en el que le solicitó interceder ante el Gobernador.

15. El 26 de mayo de 2006, la señora Pardo Gamboa llamó telefónicamente a la Dra. Carmen Elisa y a la Dra. Maritza Afanador Gómez, quien para esa época se desempeñaba como Secretaria de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca. Las mencionadas funcionarias, de acuerdo con la accionante, le sugirieron que viajara a Bogotá e intentara hablar personalmente con el Gobernador y le informaron que se habían reunido con él, el Secretario Jurídico y la Secretaria Privada, para que desistiera de la decisión de negar la prórroga de la comisión de estudios sin obtener resultados positivos.

16. La accionante viajó a Bogotá y el 1º de junio de 2006, se reunió con la Secretaria Privada de la Gobernación, a quien le manifestó su deseo de continuar y terminar su maestría, teniendo en cuenta los beneficios que esto representaba tanto para ella como para el Departamento. Asimismo, le señaló la necesidad de regresar al Brasil como quiera que allá se encontraban su familia (esposo e hijos). Sin embargo, según lo describe la señora Pardo Gamboa, en una nueva reunión, en la que participaron entre otros el Secretario Jurídico y la

Secretaria Privada, el Gobernador ratificó su decisión de no prorrogar la comisión de estudios.

17. El 15 de agosto de 2006, la accionante solicitó al Departamento de Cundinamarca, con base en un concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que le fuera prorrogada la comisión de estudios en el exterior. El mencionado concepto establece: “(...)una vez analizados los documentos adjuntos a su comunicación, se considera que se han cumplido con los requisitos necesarios para que su comisión de estudios en el exterior sea prorrogada por el término igual al concedido inicialmente -un (1) año, pues como se indicó anteriormente se trata de obtener el título académico y el rendimiento académico, así como las obligaciones pactadas se encuentran demostradas. Por consiguiente, se considera que no existe fundamento por el cual sea negada la prórroga, máxime cuando su inversión tendría fruto y el perjuicio se reflejaría para la entidad como para el funcionario al no culminar los estudios ya iniciados.”

18. La apoderada de la accionante señaló que el Departamento de Cundinamarca carecía de fundamento legal para denegar la prórroga de la comisión de estudios comoquiera que la señora Pardo Gamboa cumplió con las obligaciones derivadas del convenio (rendimiento académico, asistencia y disciplina, envío de informes entre otros) y la continuación de la comisión de estudios se hace necesaria para la obtención del título. En tal sentido, concluyó que la decisión del Departamento de Cundinamarca de negarse a prorrogar la comisión de estudios no se enmarca dentro de la legalidad y razonabilidad de una decisión discrecional sino que por el contrario se constituye en una actuación arbitraria de la administración.

19. En particular sobre el derecho a la igualdad, la representante de la accionante alega que el Departamento de Cundinamarca concedió una comisión de estudios por un año al señor Germán Lozano Villegas, quien se encuentra en las mismas condiciones que la actora.

20. En virtud de lo expuesto el 18 de septiembre de 2006, la señora Blanca Stella Pardo Gamboa interpuso acción de tutela, a través de apoderada, contra la Gobernación de Cundinamarca, por considerar que dicha entidad le vulneró sus derechos fundamentales a la “igualdad, debido proceso, fines del Estado hacer cumplimiento a los principios del Estado, derecho a la educación, al bienestar del núcleo familiar, derecho al trabajo en condiciones dignas”, al negarle la prórroga de la comisión de estudios en el exterior.

21. La apoderada de la accionante adjuntó como pruebas a la acción de tutela, los siguientes documentos:

i) Copia de la carta de admisión de la accionante como estudiante regular para ingresar al curso de maestría en Zootecnia de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, en la Universidad Paulista - Campus Botucatu, durante el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2005 y el 2 de diciembre de 2007.

ii) Copia del oficio 28033 de 20 de abril de 2005, en el que el Departamento de Cundinamarca, inicialmente, le informó a la accionante que, de acuerdo con el artículo 85 del Decreto 1950 de 1973, no era procedente conceder una comisión de estudios por un término superior a 12 meses.

iii) Copia de la comunicación de 20 de abril de 2005, en la que la señora Pardo Gamboa se compromete a realizar la maestría en un término no mayor a 24 meses, y por tanto, solicitando la comisión de estudios por un periodo inicial de 12 meses.

iv) Copia de la comunicación de 29 de abril de 2005 de la Directora de Gestión Humana del Departamento de Cundinamarca y dirigida a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, en la que se le informa a la accionante que cuenta con tres meses para legalizar la comisión de estudios en el exterior que le fue aprobada mediante Resolución No 00924 de 26 de abril de 2005.

v) Copia de la Resolución No. 00924 del Departamento de Cundinamarca, de 26 de abril de 2005, por la cual se concede una comisión de estudios en el exterior a una funcionaria inscrita en carrera administrativa, establece lo siguiente: "CONSIDERANDO (...) Que mediante radicaciones números 04509 y 0521 de fecha siete (7) y veinte (20) de abril de 2005, la doctora BLANCA STELLA PARDO GAMBOA identificada con la Cédula de Ciudadanía número 51.903.942 solicita comisión de estudios al exterior para adelantar maestría en el área de Zootecnia en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista -UNESP- Campus Botucapú en Brasil por el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del tres de junio del presente año y hasta el dos (2) de junio de 2007 inclusive, previo visto bueno de la doctora HILDA GUTIERREZ, Secretario de Despacho de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico.

(...)

Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1, artículo 85 del Decreto 1950 de fecha 24 de septiembre de 1973, inicialmente la comisión de estudios al Exterior para adelantar maestría en el área de Zootecnia en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista -UNESP- Botucapú en Brasil, se concederá por doce (12) meses a partir del tres (3) de junio del presente año hasta el dos (2) de junio de 2006 y que puede ser prorrogada por un término igual para obtener el título correspondiente.

(...)

RESUELVE

Artículo 1º. Conceder comisión de estudios en el exterior para adelantar maestría en el área de Zootecnia en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista - UNESP- Botucapú en Brasil, por el término de doce (12) meses, a la doctora BLANCA STELLA PARDO GAMBOA a partir del tres (3) de junio de 2005 hasta el dos (2) de junio de 2006 inclusive (...)

Artículo 2º. La doctora BLANCA STELLA PARDO GAMBOA, deberá presentar al Despacho de ésta Secretaría, semestralmente el resultado de las notas obtenidas en el desarrollo de la maestría.

(...)

Artículo 4º. La doctora Blanca Stella Pardo Gamboa, debe a su regreso prestar servicios en igual o mayor dedicación por el doble del tiempo de la comisión concedida.

(...)

Artículo 5º La doctora BLANCA STELLA PARDO GAMBOA, debe reintegrarse a sus labores el día dos (2) de junio de 2006 y presentarse en el grupo de Situaciones Administrativas y Carrera Administrativa a firmar el libro de registro; el incumplimiento a lo anterior acarreará las acciones administrativas que haya lugar.”

vi) Copia del Convenio de Comisión de estudios en el exterior celebrado, el 27 de mayo de

2005, entre Jorge Santiago Piñeyro Medina, encargado de las funciones de Gobernador de Cundinamarca y la señora Blanca Stella Pardo Gamboa. El convenio de comisión de estudios prescribe, en las cláusulas segunda y tercera, lo siguiente: "SEGUNDA.- DURACIÓN El término de duración del presente convenio será igual al tiempo de la comisión y sus prórrogas, más el doble de ellas. Parágrafo.- El presente convenio puede ser prorrogado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 85 del Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, para lo cual procederá suscribir la correspondiente Resolución de prorroga de comisión, del presente convenio y de la póliza de cumplimiento. TERCERA.- TERMINACIÓN ANTICIPADA. El Departamento de Cundinamarca a través de la Secretario del Despacho de la Secretaría de la Función Pública, podrá en cualquier momento revocar la comisión y exigir que el funcionario reasuma las funciones de su empleo, cuando por cualquier medio aparezca demostrado que el rendimiento en el estudio, la asistencia a la disciplina no son satisfactorias, o se han incumplido las obligaciones pactadas, en este caso deberá reintegrarse a sus funciones de inmediato."

vii) Copia de la comunicación enviada, el 2 de junio de 2005, por la accionante a la Directora de Gestión Humana en la que adjunta la póliza de seguro de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Comisión de Estudios;

viii) Copia de la certificación expedida por Keeper Omega, compañía inmobiliaria, en la que consta que la accionante tiene en consignación un apartamento hasta el 05 de julio de 2007.

ix) Copia de la comunicación de 19 de julio de 2005, en la que la Universidad Nacional de Colombia aplaza el uso del derecho de matrícula por dos semestres a la hija de la accionante Ana María Carolina Quintero Pardo.

x) Copia de las Resoluciones de la Universidad Nacional de Colombia, mediante las cuales se concede comisión de estudios en el exterior al profesor asociado Luis Gabriel Quintero Pinto, esposo de la accionante, con el propósito que adelante estudios de doctorado en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, en la Universidad Paulista - Campus Botucatu.

xi) Copia del primer informe de la maestría presentado por la accionante, el 18 de diciembre de 2005, a la Secretaria de la Función Pública, a la Subdirectora de Gestión y Administración del Talento Humano y la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico.

xiii) Copia del correo electrónico recibido el 24 de mayo de 2006 a las 8:00 p.m. enviado por la Dra. Elisa Castaño Valencia, en el que a la accionante le remiten oficio del Gobernador mediante el cual se niega la prórroga de la comisión por necesidades del servicio y de acuerdo con las facultades legales y constitucionales del nominador, y en consecuencia, se solicita su reintegro a partir del 5 de junio de 2006.

xiv) Copia del correo electrónico de 5 de mayo de 2006, mediante el cual la accionante le escribió a la Dra. Carmen Elisa Castaño Valencia.

xv) Copia de la comunicación enviada, el 14 de julio de 2006, por la señora Pardo Gamboa al Departamento Administrativo de la Función Pública, donde solicita concepto sobre la viabilidad de la prórroga de la comisión de estudios en el exterior.

xvi) Copia de la comunicación enviada, el 1º de agosto de 2006, por la Secretaría de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca y dirigida a la señora Blanca Stella Pardo Fonseca, en la que le informan que ha sido incorporada a la Planta Global Única de empleos del Sector Central de la Administración Pública Departamental, en el empleo de Profesional Universitario, Código 219, Grado 5 en la Dirección de Desarrollo Económico, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico.

xvii) Copia de la comunicación de 8 de agosto de 2006, mediante la cual la accionante solicitó al Gobernador del Departamento de Cundinamarca la prórroga de su comisión de estudios en el exterior, a la cual adjuntó copia del recibo de matrícula para el segundo semestre de 2006 y carta del Director del postgrado de Zootecnia al Gobernador. En la carta enviada por el Coordinador del postgrado de Zootecnia al Gobernador de Cundinamarca, el 3 de agosto de 2006, se certifica que: "(...)BLANCA STELLA PARDO GAMBOA, estudiante regular del programa de posgrado en Zootecnia, nivel de maestría, cursa con buen desempeño las disciplinas y trabajo de grado conducentes a la obtención del título master, tal como fuera referido para usted en el oficio radicado en su despacho el día 02/06/2006.

Resalto aun que (sic) en el término de un año, la estudiante de forma sobresaliente, ha cursado el 70% de los créditos en asignaturas y desarrollado satisfactoriamente el 50% del proyecto de grado, siendo necesario un año más de estudios para la culminación satisfactoria del programa. Este semestre las asignaturas matriculadas por la estudiante inician en la primera semana de septiembre y van hasta el mes de diciembre de 2006 de acuerdo con el

horario adjunto.”

xviii) Copia de la comunicación de 15 de agosto de 2006 dirigida a la Secretaría de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca, en la que la accionante solicitó tener en cuenta el concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que consideró que se debía prorrogar la comisión de estudios en el exterior;

xix) Copia de la comunicación de 18 de agosto de 2006 y dirigida a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, en la que se le informa que el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública aportado por ella, al ser expedido en virtud del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo no es de obligatorio cumplimiento, y que por tanto, se ha solicitado un concepto a la Secretaría Jurídica del Departamento;

xx) Copia del concepto emitido el 30 de agosto de 2006 por la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca y dirigida a la Secretaría de la Función Pública de la misma entidad, en el que se concluye que es potestativo y no obligatorio la concesión de la prórroga de la comisión de estudios;

xxi) Copia de la comunicación de 1º de septiembre de 2006 de la Secretaría de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca y dirigida a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, en la que se niega la prórroga de la comisión de estudios. En dicha comunicación se señala lo siguiente: “(...) y por instrucciones del señor Gobernador, le informo que dadas las necesidades del servicio y el análisis normativo efectuado por la Secretaría Jurídica, la Administración Departamental no prorrogará la Comisión de Estudios que le fue otorgada en su oportunidad.

Por lo anterior deberá continuar en el ejercicio de las funciones propias del cargo del que es titular.”

xxii) Copia de la comunicación de 4 de septiembre de 2006 del Director de Gestión Humana del Departamento de Cundinamarca y dirigida a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, en la que se le informa que ha sido encargada para desempeñar el cargo de Profesional Especializado Código 222 Grado 08, en la Dirección de Desarrollo Económico En tal sentido, se le solicita que se presente en la mencionada Secretaría para tomar posesión en el cargo, se adjuntó la correspondiente resolución de nombramiento;

xxiii) Copia de los artículos 82 a 90 del Decreto 1950 de 1973;

xxiv) Copia del derecho de petición presentado el 1º de septiembre de 2006, por Mary Luz Rubio González, Coordinadora de la Unidad de Asesoría y Consulta de la Defensoría del Pueblo, en representación de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, a la Secretaría del Despacho del Gobernador, con el propósito que se prorrogue la comisión de estudios en el exterior;

xxv) Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa;

xxvi) Copia de la Resolución 00974 de 29 de diciembre de 2005 emitida por el Departamento de Cundinamarca, mediante la cual se le concede una comisión de estudios en el exterior al señor Germán Lozano Villegas; y

xxvii) Copia de la historia laboral de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa en el Departamento de Cundinamarca.

Respuesta de la entidad accionada

22. El Departamento de Cundinamarca, representado por la Secretaria de la Función Pública Carmen Elisa Castaño Valencia, solicitó que se declare improcedente la acción de tutela, toda vez que no se están vulnerando los derechos fundamentales invocados por la actora. En particular, refirió que si bien la administración concedió la comisión de estudios por un periodo de un año lo cierto es que no se comprometió a renovarla por un término equivalente. De hecho, para la representante del Departamento la accionante aceptó que por mandato legal no era viable conceder una comisión de estudios por un término superior a doce meses en cumplimiento de las normas aplicables (Decreto 1950 de 1973, artículos 82 a 87). En tal sentido, manifestó lo siguiente: “De conformidad con la norma enunciada, el nominador tiene la facultad discrecional para conceder y prorrogar una comisión de estudios, y en este contexto, en el caso que nos ocupa no se ha autorizado la prorroga solicitada por la funcionaria, con la claridad que esta decisión no ha sido adoptada de manera arbitraria, al contrario ha sido una decisión fundamentada en la ley, razonable y consecuente con las necesidades del servicio con prevalencia del interés general sobre el particular, afirmación que procedo a sustentar así:

3. NECESIDAD DEL SERVICIO QUE IMPIDE AL NOMINADOR CONCEDER PRORROGA DE COMISIÓN:

Debido a las restricciones presupuestales de los entes departamentales, especialmente a los ajustes fiscales ordenados por la Ley 617 de 2000 y con el objetivo de utilizar racionalmente los cada vez más escasos recursos públicos, fue indispensable adoptar medidas que coadyuvaron a la modernización del aparato administrativo y a la racionalización del gasto público, medidas que se concretaron en la supresión de empleos en el mes de agosto de 2005, septiembre de 2005 y nuevamente en agosto de 2006 para un total de 508 cargos suprimidos.”

En consecuencia, bajo esta nueva reestructuración administrativa la necesidad en el servicio es notoria y se requiere que la señora Pardo Gamboa se reintegre a cumplir las funciones que le han sido asignadas en el nuevo cargo(cuya remuneración es mejor), pues es preciso cumplir los objetivos del Plan de Desarrollo. Al respecto, aclaró que la accionante tomó posesión en el nuevo cargo el 5 de septiembre de 2006.

Adicionalmente, la representante del Departamento señaló, frente a los beneficios que conlleva la capacitación de sus servidores públicos, lo siguiente: “De acuerdo con los términos de la solicitud de la señora Pardo, su propósito al solicitar la comisión de estudios fue la de capacitarse para potencializar el desempeño de sus funciones y estar acorde con el plan de Desarrollo Departamental “Cundinamarca Es Tiempo de Crecer”, por tanto, los conocimientos adquiridos exitosamente en su comisión de estudios, deben ser aplicados en el término en que se ejecuta el Plan de Desarrollo de la actual administración, esto es, antes del 1º de enero de 2008 y en el supuesto de prorrogar la comisión, no se beneficiaría la administración Departamental, al contrario se vería perjudicada en la medida que los conocimientos que adquirió la señora Pardo no se aplicaron en procura del Plan de Desarrollo Departamental.

El objeto de la comisión no se encuentra inconcluso por responsabilidad atribuida al Departamento, la comisión de estudios se cumplió en los términos en que fue solicitada por la beneficiaria en el acto administrativo que la concedió; ahora bien, si la intención de la funcionaria era culminar la maestría hasta obtener el título, debió solicitar la Comisión por el término que exigía la institución educativa a la cual se desplazaría a estudiar, es decir por un

año prorrogable por uno más, esto es lo que la ley denomina “la imprevisión de lo previsible” y en el caso concreto la administración no puede deducir las pretensiones de la funcionaria, sin que ella las haya previsto en legal forma.”

La Dra. Carmen Elisa Castaño Valencia puntualizó que, durante el término de la comisión, el Departamento cumplió con todas las obligaciones derivadas del convenio, en particular, a la accionante se le cancelaron los salarios, prestaciones y demás emolumentos propios de una funcionaria en servicio activo.

Finalmente, la representante del Departamento sugirió a la accionante solicitar periodos de vacaciones o una licencia no remunerada pues esta última figura le permitiría a la administración nombrar temporalmente a alguien en el cargo de la señora Pardo Gamboa.

23. El 26 de septiembre de 2006, la representante de la accionante mediante un nuevo documento realizó aclaraciones que consideraba pertinentes sobre la contestación de la acción de tutela realizada por el Departamento de Cundinamarca. Además, aportó como prueba el Decreto 00027 de 2005, mediante el cual se reestructuró el Departamento.

Decisión de primera instancia

24. El Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, en providencia de 29 de septiembre de 2006, concedió el amparo solicitado, en relación con los derechos al trabajo, a la educación y “a permanecer con su familia”, y por consiguiente, ordenó la prórroga de la comisión de estudios. Sin embargo, negó la protección invocada con relación a los demás derechos alegados, a saber: derechos a la igualdad, al debido proceso y al de “hacer cumplimiento a los fines del Estado”.

En cuanto a los derechos denegados el juez de instancia sostuvo: respecto del derecho a la igualdad que no era discriminatorio el trato recibido por la accionante con relación al otorgado al señor Lozano Villegas, ya que a éste se le concedió una comisión de estudios por el mismo lapso que al de la accionante, y con iguales requisitos y beneficios; en relación con el derecho al debido proceso, manifiesta el a quo que su estudio no lo emprende, por cuanto la actora no expuso argumentos que sustenten específicamente su presunta violación; y en relación con el derecho a los “fines del Estado hacer cumplimiento a los principios del Estado” (sic), manifestó que su protección por vía de tutela es improcedente, ya que se trata

de un derecho que no es fundamental, “puesto que no es factible individualizar los Fines y Principios del Estado y [...] no permite establecer derechos concretos cuya protección sea inmediata”.

Por otro lado, el juez concluyó que la Gobernación de Cundinamarca violó los derechos a la educación, al trabajo y a la familia, por cuanto no se deduce “razón válida” para no prorrogar la comisión de estudios suscrita con la señora Pardo Gamboa. Afirmó el Juzgado que del texto del convenio se desprende que éste se suscribió para adelantar estudios de maestría, cuya duración se estableció en veinticuatro (24) meses, lo que sucede es que la forma de hacerlo era concediendo la comisión por 12 meses prorrogables por otros doce para obtener título académico, lo cual además es permitido por el numeral 1 del Artículo 85 del Decreto 1950 de 1973.

Además, señaló que debe darse la prórroga porque la accionante está cumpliendo con las obligaciones contraídas por virtud del convenio y la ley (Artículo 86 del Decreto 1950 de 1973). Al respecto, en criterio del juez con la decisión de la Gobernación se afecta incluso el interés de la comunidad, en tanto que se hace un “gasto que no conduc[e] a un buen fin”.

Por último, consideró que la prórroga del convenio no se limitaba a lo dispuesto por el Plan de Desarrollo Departamental, “sino que puede extenderse hasta después del 01 de enero del 2008”, en razón a que la vinculación laboral de la actora con la tutelada no está sometida a este lapso.

Impugnación

25. En escrito de 2 de octubre de 2006, la Gobernación de Cundinamarca, representada por la Secretaria de la Función Pública Carmen Elisa Castaño Valencia, presentó escrito de impugnación. La Secretaria resume su disconformidad en la siguiente afirmación: “la terminación de una comisión de estudios otorgada por un término de un año no desconoce el derecho a la educación, pues la accionante debió condicionar sus estudios a ese periodo y no de manera velada tratar de configurar la extensión de la misma a espaldas de la administración territorial. El Departamento de Cundinamarca esta (sic) cumpliendo con el compromiso suscrito con la accionante, esta no puede pretender el pago continuo de salarios por un periodo mayor al acordado situación que va en contravía del presupuesto departamental (sic) y de la actual reestructuración de la planta de personal”.

En cuanto al derecho a la educación, afirmó que de la “legislación colombiana y la jurisprudencia no se evidencia la obligación del Estado de sostener y apoyar económicamente la educación superior y menos en grado de maestría”. Al respecto, aclaró que como en el presente caso no se trata de garantizar el derecho a la educación de un menor de edad sino de la obtención de un título de maestría, no se deriva vulneración del derecho ante la decisión de la Gobernación de no prorrogar la comisión de estudios.

Respecto del derecho al trabajo, la representante del Departamento consideró que éste no ha sido violado a la accionante, toda vez que durante el término de la comisión se le cancelaron mensualmente las prestaciones a que tenía derecho por razón de la relación laboral que la señora Pardo Gamboa sostenía con la Gobernación. Por otra parte, resaltó que una vez terminada la comisión a la accionante se “le hizo un encargo en un empleo superior”.

En lo relacionado con el derecho a permanecer con su familia, advierte la impugnante que este no es un derecho fundamental, y que la accionante debió prever el destino y estadía de su familia de acuerdo con el periodo durante el cual se le había concedido la comisión de estudios.

Adicionalmente, la Secretaria señaló que la prórroga de una comisión de estudios es una facultad discrecional que está justificada en este caso por el hecho de que a la accionante le falta cursar el 80% del plan de estudios, lo cual impide que los estudios se terminen en el término de la prórroga. Asimismo, pone de presente la situación fiscal del Departamento que conllevó la supresión de 508 cargos, la cual hace necesaria la reincorporación de la señora Pardo Gamboa, con el fin de mejorar el funcionamiento de la entidad. Sobre el particular, refiere que de extenderse la comisión de estudios la administración se vería avocada a “(...) dejar de cumplir metas del plan de acción por falta de un funcionario que debe asumirlas, cuando el interés general prima sobre el interés de funcionario en capacitarse”.

Finalmente, la representante del Departamento puntualizó que la accionante debió dejar clara su intención en el convenio de realizar estudios por un periodo de un año prorrogable, y que si su pretensión actual es la de lograr el título académico puede solicitar una licencia no remunerada o vacaciones a la Gobernación.

Con el escrito de impugnación, la Gobernación adjuntó copia de la Resolución 2315 de 3 de

octubre de 2006, “por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela y se prorroga una comisión de estudios en el exterior”.

Contestación al escrito de impugnación

26. La representante de la Defensoría del Pueblo, en su calidad de apoderada de la accionante, hizo llegar al ad quem un escrito en el que expuso los argumentos que mostraban su desacuerdo con la apelación del fallo de primera instancia interpuesta por el Gobernador de Cundinamarca. Según el escrito, a la Gobernación no le es permitido alegar que ignoraba que se necesitaba más de un año para la obtención del título del postgrado en curso por la demandante teniendo en cuenta que en la Resolución que concedió la comisión de estudios se hizo mención expresa a que su duración sería de 24 meses.

Respecto de la necesidad del servicio de la accionante aducido por la Administración para no prorrogar la comisión, la representante de la actora señaló que este argumento no puede considerarse válido, por cuanto el 28 de febrero de 2005 se expidió el Decreto 00027 por el cual se reestructuraba el sector central de la Administración, fecha anterior a la de la concesión de la comisión de estudios. En tal sentido, si la necesidad en el servicio es producto de la reestructuración descrita, a la accionante se le habría negado la comisión de estudios desde su solicitud inicial.

Además, afirmó la apoderada de la accionante que con la “decisión arbitraria” tomada por la Administración, en el sentido de negar la renovación del contrato “(...) se está poniendo en riesgo la inversión efectuada hasta el momento en detrimento de las dos partes”.

En cuanto al periodo faltante para obtener el título de maestría, la representante de la accionante adujo que la Administración agregó hechos nuevos al proceso que pretenden “engañar” al ad quem, al aseverar que a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa le hace falta el 80% del plan original de estudios para la obtención del título, lo que según el convenio firmado entre las partes constituye una justa causa para su terminación. Al respecto, aclaró la apoderada que lo anterior es falso, toda vez que de comunicaciones escritas enviadas por la accionante y por el director del Programa de Postgrado a la Gobernación, adjuntas a la acción de tutela en la primera instancia, se desprende algo distinto, y de ellas “se deduce (...) que hace falta el 38,33%” del plan de estudios para terminar la maestría.

Adicionalmente, la representante de la accionante consideró que el trato distinto recibido por la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, a quien no se le renovó la comisión de estudios, y el otorgado al señor Germán Lozano Villegas, quien no fue llamado para reintegrarse en el cargo, constituyen una violación del derecho a la igualdad.

Con base en lo anterior, la apoderada solicitó al juez de segunda instancia que se decrete el “cumplimiento del convenio” y “ordene se prorrogue hasta su culminación reactivando los términos del convenio”, suspendidos por la administración.

La representante de la accionante allegó las siguientes pruebas: (i) copia de la Resolución No. 2314, “Por la cual se da por terminado un encargo”; (ii) copia de la Resolución No. 2315, “Por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela y se prorroga una comisión de estudios en el exterior”; (iii) copia de la prórroga al convenio de comisión de estudios en el exterior celebrado entre el Departamento de Cundinamarca y Blanca Stella Pardo Gamboa; y (iv) copia del acta de iniciación de la prórroga de la comisión de estudios.

Decisión de segunda instancia

27. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección A-, mediante sentencia de 2 de noviembre de 2006, decidió revocar la decisión de primera instancia, y en su lugar, denegar la protección de los derechos al trabajo, a la unidad familiar y a la educación de la accionante.

A juicio del juez de instancia, este caso debe estudiarse en el marco normativo de la comisión de estudios en el exterior², la cual concede a la administración, una vez cumplidos ciertos requisitos mínimos, la potestad de conceder y prorrogar una comisión de esta índole. Bajo estos presupuestos, el Tribunal determinó respecto del derecho al trabajo, que de la negación de la prórroga de la comisión de estudios no se deriva para la accionante una “desmejora en sus condiciones ni amenaza de ruptura del vínculo laboral”, y que la reincorporación de la accionante a la Gobernación debe entenderse como un regreso a su condición laboral administrativa inicial, en un cargo superior. En este contexto, el juez resalta que la Administración ha cumplido con las obligaciones -pago de salarios- que contrajo en virtud del convenio, de lo que no se desprende ninguna violación al derecho al trabajo.

En cuanto a la unidad familiar, el juez consideró que no había sido violada en este caso,

debido a que el traslado de su familia al lugar donde realizaría sus estudios fue una decisión “autónoma” de la accionante, asumida con sus recursos. Añade que del hecho de que la familia de la accionante se encuentre hoy día en el Brasil es “(...) completamente independiente del actuar de la Administración y no conlleva la obligatoriedad de conceder la prórroga [de la] comisión”.

En criterio del juez de instancia tampoco se vulnera el derecho a la educación, toda vez que “es preciso distinguir entre el acceso y la permanencia en el sistema educativo, cuya garantía es indiscutible por parte del Estado, y la financiación del programa académico escogido por la persona, que no necesariamente se erige como una obligación a cargo del mismo”. En tal sentido, afirmó que no existe per se un impedimento para que la actora culmine su programa académico como quiera que en el caso de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, de una parte, no existe una obligación legal que imponga la prórroga de la comisión de estudios con el propósito de garantizar la financiación de la maestría, y de otra parte, porque no se acreditó que la terminación de la maestría exija la modalidad presencial, máxime cuando ya se adelantó la fase experimental del trabajo de grado. Además, sostuvo que la accionante cuenta con otros mecanismos para terminar sus estudios, como solicitar una licencia no remunerada.

Por último, el Tribunal que carecía de competencia para analizar si la decisión de la accionada fue discrecional, o por el contrario, arbitraria, ya que para esto han sido consagrados otros mecanismos -los recursos en la vía gubernativa- y, agotada esta, la jurisdicción contencioso administrativa.

Documentos allegados a la Corte Constitucional

28. En escrito de 5 de marzo de 2007, la accionante aportó los siguientes documentos para que sean tenidos en cuenta en el presente proceso:

* Resolución No. 00924, de 26 de abril de 2005, “Por la cual se concede una comisión de estudios al Exterior a una Funcionaria Inscrita en Carrera Administrativa”;

* Copia del convenio de comisión de estudios en el exterior, celebrado entre el Departamento de Cundinamarca y Blanca Stella Pardo Gamboa;

* Copia del Derecho de Petición presentado por Blanca Stella Pardo Gamboa ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, para que este conceptuara sobre la situación laboral de aquella y sobre una presunta violación del derecho a la igualdad;

* Copia de informe de notas de Blanca Stella Pardo Gamboa de las materias cursadas durante los semestres Segundo de 2005 y Primero de 2006, emitido por el Coordinador del Programa de Postgrado en Zootecnia de la Universidad Estadual Paulista; y

* Copia de la carta enviada el 18 de enero de 2007 por el Coordinador de Postgrado en Zootecnia de la Universidad Estadual Paulista al Gobernador de Cundinamarca, por la que le informaba del desempeño de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa en la Maestría en Zootecnia.

29. El 9 de marzo de 2007, la accionante presentó escrito mediante el cual aclaró información enviada en escrito del 5 de marzo del mismo año, y agregó otros documentos para que fueran estudiados en el proceso.

Solicitó que se tuviese en cuenta, en lugar de la copia del derecho de petición presentado por la accionante ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, la respuesta al mismo dada por esta, en el que la entidad concluyó que “se han cumplido con los requisitos necesarios para que [la] comisión de estudios en el exterior sea prorrogada por el termino (sic) igual al concedido inicialmente –un (1) año, pues como se indicó anteriormente se trata de obtener título académico y el rendimiento académico, así como las obligaciones pactadas se encuentran demostradas”, por lo que “no existe fundamento por el cual sea negada la prorroga (sic), máxime cuando su inversión no tendría fruto y el perjuicio se reflejaría para la entidad como para el funcionario al no culminar los estudios ya iniciados”.

Asimismo, allegó una carta remitida por la señora Pardo Gamboa a la Secretaria de la Función Pública de la Gobernación de Cundinamarca, por medio de la cual le ponía en conocimiento la respuesta al derecho de petición mencionado.

30. El 10 de abril de 2007, la accionante presentó un escrito, mediante el cual adjuntó los siguientes documentos:

* Copia de la carta enviada por la señora Pardo Gamboa a la Secretaría de la Función Pública

de Cundinamarca, por la que le solicita colaboración para tramitar la reactivación de la comisión de estudios en el exterior, en vista de la beca que le había sido otorgada por la Universidad Estadual Paulista para que culminara sus estudios de Maestría;

* Copia de la carta de presentación hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Universidad Estadual Paulista, en la que se señala que la señora Pardo Gamboa fue seleccionada para realizar un curso de postgrado con apoyo del Programa de Estudiante Convenio;

* Copia de la carta enviada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico a la Universidad Estadual Paulista, en la que le comunica que fueron aprobadas 90 solicitudes para estudios de Maestría, que se implementarían a partir de marzo del 2007;

* Copia de la respuesta de la Secretaria de la Función Pública de la Gobernación de Cundinamarca a la solicitud de prórroga de una comisión de estudios en el exterior de fecha 13 de marzo de 2007, la cual fue negada por razón de “necesidades del servicio”;

* Copia de la solicitud de licencia no remunerada por el término de 2 meses, prorrogable por un mes más, presentada por Blanca Stella Pardo Gamboa a la Secretaria de la Función Pública de la Gobernación de Cundinamarca, con el fin de continuar con los estudios de Maestría y “legalizar la obtención del Bono (beca)”;

* Copia de la respuesta a la solicitud de licencia no remunerada, la cual es negada por instrucciones del Gobernador y por necesidades del servicio; y

* Copia del Decreto No. 00009, “Por el cual se modifica el Decreto 00075 del 30 de mayo de 2006, que expidió el reglamento que fija los criterios que desarrollan el sistema de capacitaciones, estímulos e incentivos para el sector central del Departamento de Cundinamarca”, y copia de la Circular No. 016 de la Secretaria de la Función Pública del Departamento de Cundinamarca, dirigida a funcionarios del sector central de dicho Departamento, por la que se les comunica este decreto.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela seleccionados.

Problema jurídico

2. Corresponde a la Sala determinar si se vulnera el derecho a la educación de una servidora pública a quien la entidad donde labora, la cual conoció la que la duración de la maestría sería de 24 meses, le niega la prórroga de una comisión de estudios en el exterior para obtener el título académico, por el término de un año, debido a razones de necesidad en el servicio que de acuerdo con la accionada hacen imprescindible la reincorporación de la funcionaria.

Para ello la Corte determinará si la acción de tutela resulta procedente ante la existencia de otro medio de defensa judicial. Si la tutela resultara procedente la Corte estudiará los siguientes aspectos: i) la normatividad aplicable a las comisiones de estudio en el exterior; ii) la potestad discrecional de la administración; y iii) el alcance del derecho a la educación superior.

La procedencia de la acción de tutela. La existencia de otro medio de defensa judicial. Reiteración de jurisprudencia.

3. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela procederá siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

4. El juez de primera instancia, desestimó el análisis de procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otro medio de defensa judicial. Por su parte el Tribunal, concluyó que pese a la discusión sobre la motivación del acto administrativo que negó la prórroga de la comisión de estudios, la cual debía resolver la jurisdicción contencioso administrativa, era necesario un pronunciamiento del juez constitucional sobre los derechos al trabajo, a la unidad familiar y a la educación.

La Corte comparte el análisis del juez de segunda instancia respecto de la existencia de otro medio de defensa judicial, a saber, la justicia contenciosa administrativa. Sin embargo, esta Corporación considera, que contrario a lo argumentado por el Tribunal, se requiere el análisis

de procedencia de la acción de tutela previo al estudio de los derechos fundamentales que podrían resultar vulnerados.

Por consiguiente, aunque es la jurisdicción contenciosa la vía ordinaria para definir acerca de la discrecionalidad del acto que denegó la prórroga de la comisión de estudios, es preciso que la Corte Constitucional determine si en todo caso resulta procedente la acción de tutela ante la idoneidad y eficacia del recurso o la existencia de un perjuicio irremediable.

5. Al respecto, esta Corporación ha señalado lo siguiente: “Se encuentra ya muy decantada la jurisprudencia de la Corte acerca de la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa. Así ha destacado en múltiples oportunidades³ que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos deben acudir, en principio, los afectados, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta⁴. En consecuencia, la acción de tutela adquiere la condición de medio subsidiario, cuyo propósito no es el de desplazar a los otros mecanismos, sino el de fungir como último recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico, en materia de protección de derechos fundamentales.

Así, la protección de derechos fundamentales es un asunto que el orden jurídico reserva a la acción de tutela en la medida que el mismo no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial, de igual o similar eficacia. Sin embargo, de la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no deviene automáticamente la improcedencia de la acción de tutela.

En aquellos eventos en que se establezca que el ordenamiento jurídico tiene previsto un medio ordinario de defensa judicial, corresponde al juez constitucional resolver dos cuestiones: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alterno presenta la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales. Si la respuesta a esa primera cuestión es positiva, debe abordarse la cuestión subsiguiente consistente en determinar si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio.”⁵

6. En virtud de lo anterior, ante la existencia en este caso de otro mecanismo de defensa

judicial, es preciso definir si este es idóneo y efectivo para la protección de los derechos fundamentales⁶. En efecto, corresponde a la Corte evaluar la procedencia de la acción de tutela ante las circunstancias concretas de cada caso.

En particular, la legalidad del acto administrativo que negó la comisión de estudios a la accionante debe ser definida por el recurso contencioso, el cual es adecuado para solucionar esta clase de controversias. No obstante lo anterior, la Corte considera que la eficacia de este recurso puede cuestionarse a partir de la oportunidad en que se producirá la garantía de los derechos alegados por la accionante, máxime cuando la Corte ha establecido que en los casos en que sea posible ordenar la suspensión provisional del acto administrativo en el proceso ordinario la acción de tutela deviene improcedente salvo la configuración de un perjuicio irremediable⁷.

En tal sentido, si bien en el caso existe otro medio de defensa judicial idóneo para debatir la legalidad del acto administrativo que negó la prórroga de la comisión de estudios a la señora Pardo Gamboa, lo cierto es que éste no resulta eficaz para la garantía inmediata de los derechos fundamentales de la accionante. Esto, como quiera que la solicitud de la suspensión del acto administrativo no se traduciría en la interrupción de la alegada violación de derechos fundamentales.

7. Además, la interrupción indefinida del programa de estudios adelantado por la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, le ocasiona un daño grave e inminente a su derecho a la educación que requiere una medida urgente de protección. Esto, significa que se ha configurado la existencia de un perjuicio irremediable⁸.

8. En suma, la falta de mecanismos dentro del proceso ordinario que permita cesar la violación de derechos fundamentales sumada a la duración del proceso contencioso administrativo, así como el aplazamiento indefinido de la maestría, llevan a la Corte Constitucional a concluir que la acción de tutela es procedente para garantizar la protección instantánea y objetiva que requieren los derechos fundamentales de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa.

La comisión de estudios en el exterior. Normatividad aplicable.

9. La concesión de comisiones de estudios en el exterior está reglamentada por el Decreto

1950 de 19739, en el que se establecen, entre otros, los requisitos para acceder a la comisión, la relación de ésta con el servicio, el tiempo máximo de duración, las obligaciones de los comisionados, de la siguiente forma:

“ARTICULO 82. La comisión para adelantar estudios sólo podrá conferirse a los empleados que satisfagan las siguientes condiciones:

1. Que estén prestando servicios con antigüedad no menor de un (1) año,
2. Que durante el año a que se refiere el numeral anterior, hayan obtenido calificación satisfactoria de servicios y no hubieren sido sancionados disciplinariamente con suspensión en el cargo.

ARTICULO 83. Los funcionarios inscritos en el Escalafón de la Carrera Administrativa, en igualdad de condiciones con los demás empleados, tendrán prelación para las comisiones de estudios.

ARTICULO 84. Las comisiones de estudio sólo podrán conferirse para recibir capacitación, adiestramiento o perfeccionamiento en el ejercicio de las funciones propias del empleo de que es titular, o en relación con los servicios a cargo del organismo donde se halle vinculado el empleado.

ARTICULOS 85. Las comisiones de estudio se otorgarán bajo las siguientes condiciones:

1. El plazo no podrá ser mayor de doce (12) meses, prorrogable hasta por un término igual cuando se trata de obtener título académico, salvo los términos consagrados en los convenios sobre asistencia técnica celebrados con gobiernos extranjeros u organismos internacionales.
2. El pago de sueldos y gastos de transporte se regirá por las normas legales sobre la materia y las instrucciones que imparte el Gobierno.

ARTICULOS 86. Todo empleado a quien se confiera comisión de estudios en el exterior o en el interior del país que implique separación total o de medio tiempo en el ejercicio de sus funciones, por seis (6) o más meses calendario, suscribirá con el jefe del organismo respectivo un convenio en virtud del cual se obligue a prestar sus servicios a la entidad en el

cargo de que es titular, o en otro de igual o de superior categoría, por un tiempo correspondiente al doble del que dure la comisión, término éste que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) año.

Cuando la comisión de estudios se realice en el exterior por un término menor de seis (6) meses, el empleado estará obligado a prestar sus servicios a la entidad por un lapso no inferior a seis (6) meses.

ARTICULOS 87. Para respaldar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas conforme al artículo anterior, el funcionario comisionado otorgará a favor de la nación, una caución en la cuantía que para cada caso se fije en el contrato, pero que en ninguno será inferior al cincuenta por ciento (50%) del monto total de los sueldos devengados durante el lapso de la comisión, más los gastos adicionales que ella ocasione.

La caución se hará efectiva en todo caso de incumplimiento del contrato, por causas imputables al funcionario, mediante resolución del respectivo organismo.

ARTICULO 88. El Gobierno y los Jefes de los organismos administrativos podrán revocar en cualquier momento la comisión y exigir que el funcionario reasuma las funciones de su empleo, cuando por cualquier medio aparezca demostrado que el rendimiento en el estudio, la asistencia o la disciplina no son satisfactorios, o se han incumplido las obligaciones pactadas. En este caso el empleado deberá reintegrarse a sus funciones en el plazo que le sea señalado y prestar sus servicios conforme a lo dispuesto en el artículo 86, so pena de hacerse efectiva la caución y sin perjuicio de las medidas administrativas y las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

ARTICULO 89. Al término de la comisión de estudio, el empleado está obligado a presentarse ante el Jefe del organismo correspondiente o ante quien haga sus veces, hecho del cual se dejará constancia escrita, y tendrá derecho a ser reincorporado al servicio. Si dentro de los treinta (30) días siguientes al de su presentación, no ha sido reincorporado, queda relevado de toda obligación por razón de la comisión de estudios.

La potestad discrecional de la administración. Reiteración de jurisprudencia.

10. El artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, prescribe la expedición de actos administrativos discrecionales en los siguientes términos: “En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

11. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido que el ejercicio de una potestad discrecional por parte de la administración no supone una actuación arbitraria¹⁰. Esto, como quiera dicha actuación se enmarca, de manera general, en los fines del Estado y los principios de la función pública, y de forma específica, dentro de los límites establecidos por los propósitos perseguidos por las normas de que se trate y la proporcionalidad de los hechos que se pretenden regular.

Al respecto, la Corte ha precisado lo siguiente:

“No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades

(...)

“Esta diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario tiene claro fundamento constitucional en Colombia, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Así la potestad discrecional es una herramienta jurídica necesaria e indispensable, en ciertos casos, para una buena administración pública, pues se le brinda al gestor público la posibilidad de decidir, bajo un buen juicio, sin la camisa de fuerza de una reglamentación detallada que no corresponda a la situación que se quiera superar o enfrentar. En cambio, la arbitrariedad está excluida del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, si bien la Constitución colombiana no consagra expresamente “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, como lo hace el artículo 9º-3º de la Constitución Española, este principio deriva de normas específicas de

nuestra Carta. Así, el artículo 1º define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general, lo cual excluye que los funcionarios puedan ejercer sus atribuciones de manera caprichosa. Por su parte, el artículo 2º delimita los fines del Estado y los objetivos de las autoridades públicas, lo cual muestra que las atribuciones ejercidas por las autoridades deben estar destinadas a realizar esos valores constitucionales y no a satisfacer el arbitrio del funcionario. Esto se ve complementado por el artículo 123 superior que establece expresamente que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento. Finalmente, el artículo 209 define los principios que orientan la función administrativa y señala que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y debe ser ejercida de manera igualitaria e imparcial.” 11

12. En consecuencia, las actuaciones discrecionales de la administración están condicionadas por: i) las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública; ii) las normas particulares que permiten la expedición del acto administrativo; y iii) los elementos fácticos del caso concreto.

El alcance del derecho a la educación superior. La concesión de permisos para adelantar estudios superiores.

13. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política la educación tiene una doble dimensión como derecho y como servicio público que cumple una función social. Por lo tanto, como lo ha reconocido esta Corporación la educación se constituye en un factor que permite el desarrollo individual y social del ser humano en todas sus potencialidades, pues por medio de ésta se busca la formación integral de la persona conforme a su proyecto de vida¹².

De forma correlativa el artículo 70 de la Carta prevé el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura a través de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional.

14. Ahora bien, es preciso señalar que la protección del derecho a la educación no se restringe a su etapa básica, sino que se extiende al nivel superior(pregrado y postgrado). En efecto, si bien la Constitución Política señala como una obligación la prestación de la educación básica, ello no significa que se desconozca como fundamental el derecho a la educación superior¹³.

15. Para el estudio del caso concreto, la Corte considera pertinente relacionar el precedente jurisprudencial sobre los permisos concedidos por la administración para adelantar estudios superiores. Al respecto, en sentencia T-468 de 2002, este Tribunal concluyó lo siguiente: “(...)cuando una entidad autoriza a uno de sus servidores para adelantar estudios superiores, ¿genera una relativa inamovilidad temporal que consolida un derecho y hace del traslado territorial un desmejoramiento en las condiciones del trabajador?

Para responder el interrogante es necesario tener en cuenta varios aspectos: en primer lugar, que como el Estado es el encargado de promover la educación y el acceso a la cultura, es su obligación velar por la capacitación integral de sus trabajadores, una de cuyas formas consiste precisamente en permitir la formación universitaria sin establecer barreras para su acceso. En segundo lugar, es razonable suponer que quien adelanta estudios de profesionalización ha proyectado mejorar sus condiciones de vida desde distintas perspectivas, proyecto que debe ser respetado por el Estado. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta cuál es el tipo de vinculación y la naturaleza de la entidad, porque según fue explicado anteriormente, quien labora en una institución con planta global y flexible tiene una menor estabilidad territorial. Finalmente, es preciso tomar en consideración si la decisión de traslado obedece a necesidades del servicio o al mero capricho de la administración.

En este orden de ideas, si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de promover el acceso a la educación y la cultura, respetando la proyección de sus servidores, también lo es que cuando media la necesidad del servicio en instituciones públicas de planta global, no puede invocarse la autorización para adelantar estudios superiores como la consolidación de un derecho que impida la realización de un traslado o la consecuente desmejora en las condiciones laborales. Por el contrario, el otorgamiento de permisos académicos significa el ejercicio de los derechos del trabajador y el cumplimiento de los deberes de la administración, pero ellos no pueden entenderse en términos absolutos, sino que su alcance está sujeto a las obligaciones derivadas del cargo y las razonables exigencias del servicio, especialmente en instituciones de planta global.”¹⁴

16. Así las cosas, la Corte determinó que en el marco de la obligación estatal de promover el acceso a la cultura y la educación y del derecho de las personas a mejorar su nivel educativo, el traslado de un servidor público que trabaja en una entidad que tiene planta global no vulnera su derecho a la educación, en tanto la administración en ejercicio de una potestad

discrecional más no arbitraria lo reubica por razones de necesidad en el servicio.

Estudio del caso concreto

17. La señora Blanca Stella Pardo Gamboa solicita mediante acción de tutela la prórroga de la comisión de estudios en el exterior con el propósito de terminar la maestría que venía adelantando en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia en la Universidad Estadual Paulista -UNESP- Botucatu en Brasil. Por su parte, el Departamento de Cundinamarca asevera que no es posible conceder la prórroga de la comisión de estudios a la accionante, toda vez que por razones de necesidad en el servicio se hace imprescindible la reincorporación de la funcionaria a la administración actual.

18. En primer término, para la Corte es relevante recordar las circunstancias en las cuales se concedió la comisión de estudios a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa. En efecto, una vez admitida en el programa de maestría la accionante solicitó al Departamento de Cundinamarca la concesión de una comisión de estudios por el periodo de 30 meses, duración del programa académico en el cual había sido aceptada. No obstante, el Departamento de Cundinamarca, el 20 de abril de 2005, le informó a la accionante que, de acuerdo con el artículo 85 del Decreto 1950 de 197315, no era procedente conceder una comisión de estudios por un término superior a 12 meses, prorrogables por un plazo igual cuando se tratara de obtener el título académico.

En este contexto, la señora Pardo Gamboa envía una nueva carta al Departamento de Cundinamarca el 20 de abril de 2005, en la que se compromete a realizar la maestría en un término no mayor a 24 meses, y por tanto, solicitando la comisión de estudios por un periodo inicial de 12 meses. Así las cosas, el 2 de mayo de 2005, el Departamento de Cundinamarca, informa a la accionante que mediante Resolución No 00924 de 26 de abril de 2005, le concedió la comisión de estudios en el exterior.

19. En segundo término, es necesario establecer las condiciones en las que a la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, le fue negada la solicitud de prórroga de la comisión de estudios en el exterior. La comunicación enviada por el Gobernador a la accionante señalaba expresamente: "En atención a la solicitud efectuada mediante el oficio del asunto, relacionada con la prórroga de la Comisión de Estudios en el Exterior conferida mediante Resolución N°00924 del 26 de abril de 2005, por un año más, es decir desde el 3 de junio de

2006 hasta el 2 de junio de 2007, de manera atenta le informo que por necesidades del servicio y de acuerdo con las facultades legales y constitucionales del nominador, no es viable dicha prórroga.”

20. En principio, la regulación para la concesión y la prórroga de las comisiones de estudio, prevista en el Decreto 1950 de 1973, permitirían establecer un potestad discrecional absoluta de la administración frente a la cual los derechos fundamentales de la accionante perderían preeminencia. Sin embargo, una vez identificados estos dos momentos, la concesión y la prórroga de la comisión de estudios, debe la Corte analizar el uso de la potestad discrecional en la expedición de estos actos administrativos.

En el primer momento la administración, en este caso el Departamento de Cundinamarca, puede decidir ampliamente, en ejercicio de la potestad discrecional, si en desarrollo del deber de Estado de fomentar el acceso a la cultura y a la educación, está en capacidad funcional para acceder a una comisión de estudios. Por el contrario, parecería que en un segundo momento, cuando la administración estudia la viabilidad de una prórroga a la comisión de estudios, pese a subsistir la facultad discrecional, ésta se encuentra limitada al hecho de que el propósito de la continuación de la comisión sea la obtención del título académico.

Por consiguiente, mientras en un primer momento la administración tiene un vasto margen de discrecionalidad para definir si permite la capacitación de uno de sus funcionarios, no sucede lo mismo en el segundo momento cuando la norma, en este caso el Decreto 1950 de 1973, le señala que dicha comisión podrá prorrogarse hasta por doce meses para la obtención del título académico.

21. Lo anterior, resulta de absoluta relevancia en el caso de la señora Pardo Gamboa, ya que de acuerdo con los antecedentes de la solicitud de la comisión de estudios, la petición se solicitó inicialmente por 30 meses, ante lo cual la administración contestó que la comisión de estudios sólo se podía otorgar por un periodo de 12 meses prorrogable por un término similar, es decir, que fue la misma administración la que señaló a la accionante cual era el mecanismo para acceder a la comisión de estudios en las condiciones que ésta la había requerido. Bajo tales circunstancias, la señora Pardo Gamboa, se compromete, luego de analizar con la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista, a

realizar la maestría en 24 meses, por lo que solicitó de nuevo la comisión de estudios por un lapso de 12 meses.

Ante esta nueva solicitud, el Departamento de Cundinamarca accede a conceder la comisión de estudios a la accionante. Por lo tanto, puede la Corte establecer que en el primer momento en el que la administración tiene la posibilidad de evaluar la concesión de la comisión de estudios, ejerce su potestad discrecional de manera amplia, con el conocimiento de antemano sobre la duración de 24 meses de la maestría solicitada por la señora Pardo Gamboa. Es en este momento discrecional cuando la administración decide si puede, conforme a los requisitos exigidos legalmente¹⁶, autorizar a un servidor público para que estudie durante determinado periodo.

En este contexto, para la Corte es razonable admitir que cuando el Departamento realizó este análisis visualizó que concedería una comisión de estudios por 12 meses al final de los cuales debía prorrogar dicha comisión por 12 meses más¹⁷. Suponer lo contrario, sería presumir que la administración al momento de considerar la solicitud de la comisión de estudios de la accionante contempló la posibilidad de que la maestría quedara inconclusa lo cual no se compadece con el ejercicio de la función pública ni con el derecho a la educación que parecía promover con la autorización de la comisión de estudios.

De ahí, que la Corte pueda establecer que el Departamento de Cundinamarca al otorgar la comisión de estudios a la señora Pardo Gamboa, concibió el ejercicio de las funciones de la Gobernación prescindiendo por dos años de la funcionaria mencionada. Sin embargo, ante las limitaciones legales, lo que correspondía, como en efecto ocurrió, era conceder una comisión de estudios por 12 meses prorrogable por 12 meses más. No de otra manera puede entenderse que conociendo la duración real de la maestría el Departamento hubiera, en todo caso, decidido conceder la comisión de estudios.

En consecuencia, la Corte puede concluir que en principio la comisión de estudios otorgada por el Departamento de Cundinamarca a la señora Blanca Stella, se concedió por doce meses con la vocación de ser prorrogada, siempre que dicha prórroga se solicitara, conforme a la norma, con el propósito de obtener el título académico de maestría. Esto, teniendo en cuenta que en el segundo momento, la potestad discrecional de la administración está limitada por la consecución del objetivo de permitir a su funcionaria la terminación de la maestría.

22. En este orden de ideas, corresponde a la Corte pronunciarse sobre los dos argumentos planteados por el Departamento de Cundinamarca, que pretenden desvirtuar la conclusión precedente. En primer lugar, lo que la entidad accionada ha llamado “la imprevisión de lo previsible”, y en segundo lugar, la necesidad del servicio en la actual administración.

23. Respecto del primer argumento, el Departamento de Cundinamarca alegó lo siguiente: “El objeto de la comisión no se encuentra inconcluso por responsabilidad atribuida al Departamento, la comisión de estudios se cumplió en los términos en que fue solicitada por la beneficiaria en el acto administrativo que la concedió; ahora bien, si la intención de la funcionaria era culminar la maestría hasta obtener el título, debió solicitar la Comisión por el término que exigía la institución educativa a la cual se desplazaría a estudiar, es decir por un año prorrogable por uno más, esto es lo que la ley denomina “la imprevisión de lo previsible” y en el caso concreto la administración no puede deducir las pretensiones de la funcionaria, sin que ella las haya previsto en legal forma.”

Esta alegación no es de recibo de la Corte, toda vez que como quedó establecido la administración conocía que la duración de la maestría era de 24 meses. De hecho, en la Resolución No. 00924 del Departamento de Cundinamarca, de 26 de abril de 2005, por la cual se concede una comisión de estudios en el exterior a una funcionaria inscrita en carrera administrativa, se hace mención expresa a la solicitud de 24 meses: “CONSIDERANDO (...) Que mediante radicaciones números 04509 y 0521 de fecha siete (7) y veinte (20) de abril de 2005, la doctora BLANCA STELLA PARDO GAMBOA identificada con la Cédula de Ciudadanía número 51.903.942 solicita comisión de estudios al exterior para adelantar maestría en el área de Zootecnia en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista -UNESP- Campus Botucapú en Brasil por el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del tres de junio del presente año y hasta el dos (2) de junio de 2007 inclusive, previo visto bueno de la doctora HILDA GUTIERREZ, Secretario de Despacho de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico. (...)

Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1, artículo 85 del Decreto 1950 de fecha 24 de septiembre de 1973, inicialmente la comisión de estudios al Exterior para adelantar maestría en el área de Zootecnia en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Estadual Paulista -UNESP- Botucapú en Brasil, se concederá por doce (12) meses a partir del tres (3) de junio del presente año hasta el dos (2) de junio de 2006 y que puede ser

prorrogada por un término igual para obtener el título correspondiente.” (Subrayado fuera del texto original)

Por lo anterior, no se trata entonces de la imprevisión de lo previsible pues, como se definió, el Departamento de Cundinamarca conocía el término de duración de la maestría que pretendía cursar la accionante, lapso que quedó expresamente consignado en la Resolución que le concedió la comisión de estudios, en la cual de hecho se previó expresamente la prórroga. Es más, la accionante solicitó la comisión de estudios con base en la respuesta a la primera petición elevada al Departamento, en la que se determina que la forma para acceder a comisión de estudios por 24 meses, sería la concesión de ésta por doce meses bajo la condición de prórroga.

24. En cuanto al segundo argumento, la administración ha sostenido que requiere la reincorporación de la señora Pardo Gamboa en la actual administración por necesidades del servicio y con el fin de que la servidora pública revierta los conocimientos adquiridos en la presente administración.

Al respecto, es preciso aclarar que en la negativa de prorrogar la comisión de estudios el Departamento estableció, de manera genérica, la necesidad en el servicio que requería la reincorporación de la accionante en su lugar de trabajo¹⁸. Adicionalmente, en la contestación a la presente acción de tutela el Departamento señaló, de forma específica, que la necesidad en el servicio se evidenciaba como consecuencia de la reestructuración administrativa que obligó al Departamento a suprimir 508 cargos entre agosto de 2005 y septiembre de 2006¹⁹.

A juicio de la Corte, la necesidad en el servicio planteada por el Departamento no se explica a partir de la reestructuración reseñada comoquiera que la nueva organización departamental es anterior a la concesión de la comisión de estudios. En este sentido, la administración tuvo la posibilidad, con posterioridad a la reestructuración, de valorar si era oportuno conceder la comisión de estudios solicitada por la señora Pardo Gamboa. Además, en la ilustración dada por la administración en la contestación de la acción de tutela, no se vislumbra cuáles son las especialísimas condiciones del servicio que difieren de aquellas que permitieron la concesión de la comisión de estudios.

Ahora bien, aunado al argumento anterior el Departamento manifestó que la accionante

debe regresar a la actual administración para retribuir los conocimientos adquiridos. Esto, en criterio de la Corte no se compadece con las obligaciones derivadas de la comisión de estudios porque, de una parte, la norma que reglamenta las comisiones de estudios prevé que los servidores públicos que realicen este tipo de prácticas deben permanecer en la entidad por lo menos el doble del tiempo que duró la comisión sin condicionarlo a que sea durante el gobierno de quien concedió la comisión de estudios²⁰, y de otra parte, porque una adecuada retroalimentación de lo aprendido durante la comisión de estudios sólo podría llevarse a cabo cuando se culmine a satisfacción el programa académico correspondiente.

En este orden de ideas, en criterio de la Corte Constitucional los argumentos sobre la llamada “la imprevisión de lo previsible” y la necesidad del servicio en la actual administración no son constitucional ni fácticamente admisibles para justificar la negativa de prorrogar la comisión de estudios.

25. En consecuencia, para esta Corporación el ejercicio de la potestad discrecional de la administración no se ajustó, en el caso de la señora Pardo Gamboa, a las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la función pública ni a las normas particulares que permiten la expedición del acto administrativo ni a los elementos fácticos del caso concreto. Por lo tanto, es menester concluir que la negativa de la administración de no conceder la prórroga de la comisión de estudios, vulneró el derecho a la educación de la accionante puesto que al momento de tomar tal determinación, en el caso de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, el Departamento de Cundinamarca ejercía una potestad discrecional limitada, en primer término, por el conocimiento inicial de la duración de la maestría, y en segundo término, por la falta de sustento de razones que justifiquen la necesidad en el servicio.

26. En este análisis es necesario diferenciar la situación de la señora Blanca Stella Pardo Gamboa de los casos en los que la Corte ha determinado que en el marco de la obligación estatal de promover el acceso a la cultura y la educación y del derecho de las personas a mejorar su nivel educativo, el traslado de un servidor público que trabaja en una entidad que tiene planta global no vulnera su derecho a la educación, en tanto la administración en ejercicio de una potestad discrecional lo reubica por razones de necesidad en el servicio. Esto, comoquiera que se trata de la renovación de una comisión de estudios, que como se mencionó, al momento de ser concedida contó con una evaluación de la administración sobre

la posibilidad de prescindir del funcionario durante determinado periodo pero especialmente porque en este caso no logró demostrarse la alegada necesidad en el servicio.

27. Adicionalmente, la Corte considera que carece de respaldo constitucional y resulta infructuoso para las partes suspender indefinidamente la terminación de la maestría. Esto, puesto que el Departamento ha realizado una inversión en la capacitación de su funcionaria, a quien le está impidiendo, incluso mediante la negación de una licencia no remunerada²¹, la posibilidad de culminar sus estudios, lo que finalmente redundará en un beneficio tanto personal como social.

28. En virtud de lo expuesto, la Corte revocará el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Tercera Subsección A-, y en su lugar, confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá -Sección Segunda-, que resolvió conceder la acción de tutela promovida por la señora Blanca Stella Pardo Gamboa contra la Gobernación de Cundinamarca pero exclusivamente por las razones expuestas en esta sentencia. Esto, con el propósito de garantizar el derecho a la educación de la accionante toda vez que el juez de primera instancia ordenó al Departamento de Cundinamarca conceder la prórroga de la comisión de estudios.

III. DECISIÓN

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 el fallo proferido, el 2 de noviembre de 2006, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección A-, y en su lugar, CONFIRMAR la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006, por el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá -Sección Segunda-, que resolvieron la acción de tutela promovida por la señora Blanca Stella Pardo Gamboa contra la Gobernación de Cundinamarca, pero exclusivamente por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Decreto 1950 de 1973, artículo 85: “El plazo de la comisión no podrá ser mayor a 12 meses prorrogables hasta por un término igual cuando se trata de obtener título académico, salvo en los términos consagrados en los convenios sobre asistencia técnica celebrados con gobiernos extranjeros u organismos internacionales”.

2 Decreto 1950 de 1973.

3 Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C- 1225 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa; SU- 1070 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño; SU - 544 de 2001 MP Eduardo Montealegre Lynett; T - 1670 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz, y desde luego la T - 225 de 1993 en la cual se sentaron la primeras directrices sobre la materia, que en esencia han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior.

4 Cfr. T- 803 de 2002 MP Álvaro Tafur Galvis.

5 Sentencia T-972/05.

6 Sentencia T-847 de 2003.

7 Sentencias SU-713 de 2006 y T-634 de 2006. En el mismo sentido la Corte en sentencia SU-544 de 2001, señaló: “La facultad de ejercer las acciones contencioso administrativas, acompañada de la posibilidad de solicitar que se decrete la suspensión provisional del acto impugnado, hace más cuidadoso y exigente el examen frente al evento de conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues la persona interesada además de contar con un mecanismo de defensa judicial ordinario, tiene a su favor el derecho de formular una petición excepcional, eficaz y de pronta solución, como la de suspensión temporal del acto”.

8 Sobre el particular la sentencia T-1316 de 2001 estableció: “En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

En consecuencia, no todo perjuicio puede ser considerado como irremediable, sino solo aquel que por sus características de inminencia y gravedad, requiera de medidas de protección urgentes e impostergables. Con todo, esta previsión del artículo 86 de la Carta debe ser analizada en forma sistemática, pues no puede olvidarse que existen ciertas personas que por sus condiciones particulares, físicas, mentales o económicas, requieren especial protección del Estado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los niños, las mujeres embarazadas, los menesterosos o las personas de la tercera edad”

9 Este Decreto fue modificado por los Decretos 2271 de 1984, 1050 de 1997 y 2004 de 1997, pero únicamente frente a los servidores públicos del nivel nacional central, lo que en nada afecta a los funcionarios públicos de las entidades territoriales.

10 Al respecto, la Corte estableció en la sentencia C-429 de 2001, lo siguiente: “Que una

facultad sea discrecional no significa que esté exenta de cumplir los principios y reglas establecidas en la Constitución ni los fines esenciales del Estado, lo cual excluye de plano la arbitrariedad. No se olvide que en el Estado de derecho las competencias son regladas y, por tanto, las facultades discrecionales son excepcionales y restringidas. De manera que el ejercicio de ellas debe dirigirse a obtener una mejor calidad y la eficiente prestación de la función pública asignada, como la norma acusada expresamente lo señala”.

11 Sentencia C-318 de 1995 M.P. En el mismo sentido ver la Sentencia C-918/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

12 Ver, entre otras, las sentencias: T- 270 de 2006, T-468 de 2002, T-202 de 2000, T-239 de 1998 y T-974 de 1999.

13 Al respecto, es preciso mencionar que la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha garantizado el derecho a la educación superior: T-483 de 2004, T-1128 de 2004, T-920 de 2003, T-380 de 2003, T-395 de 1997 y T-172 de 1993.

14 Sentencia T-468 de 2002. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T-468 de 2002 y T-261 de 2005.

15 Decreto 1950 de 1973, artículo 85: “El plazo de la comisión no podrá ser mayor a 12 meses prorrogables hasta por un término igual cuando se trata de obtener título académico, salvo en los términos consagrados en los convenios sobre asistencia técnica celebrados con gobiernos extranjeros u organismos internacionales”.

16 Entre ellos, antigüedad mínima en la entidad, inexistencia de sanciones disciplinarias en el último año, relación entre la capacitación que desea el funcionario y el cargo que desempeña.

17 El Convenio de Comisión de estudios en el exterior celebrado, el 27 de mayo de 2005, entre Jorge Santiago Piñeyro Medina, encargado de las funciones de Gobernador de Cundinamarca y la señora Blanca Stella Pardo Gamboa, señala en las cláusulas segunda y tercera, lo siguiente: “SEGUNDA.- DURACIÓN El término de duración del presente convenio será igual al tiempo de la comisión y sus prórrogas, más el doble de ellas. Parágrafo.- El presente convenio puede ser prorrogado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del

artículo 85 del Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, para lo cual procederá suscribir la correspondiente Resolución de prorroga de comisión, del presente convenio y de la póliza de cumplimiento. TERCERA.- TERMINACIÓN ANTICIPADA. El Departamento de Cundinamarca a través de la Secretario del Despacho de la Secretaría de la Función Pública, podrá en cualquier momento revocar la comisión y exigir que el funcionario reasuma las funciones de su empleo, cuando por cualquier medio aparezca demostrado que el rendimiento en el estudio, la asistencia a la disciplina no son satisfactorias, o se han incumplido las obligaciones pactadas, en este caso deberá reintegrarse a sus funciones de inmediato.”

18 Carta enviada por el Gobernador a la accionante el 23 de mayo de 2006.

19 Esto, de acuerdo con el Decreto N° 00027 de 28 de febrero de 2005, “Por el cual se adopta la Estructura del Sector Central de la Administración Pública Departamental, se fusionan y suprimen algunas dependencias, se reasignan funciones y se modifican los objetivos y la estructura orgánica de organismos y dependencias centrales”.

20 Decreto 1950 de 1973. Artículo 86.

21 Al respecto, ver acápite correspondiente a los documentos allegados por la señora Pardo Gamboa en sede de revisión.