

Sentencia T-709/06

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

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

ESCALAFON DOCENTE-Término para resolver solicitudes de ascenso

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1095 de 2005, las solicitudes de ascenso deben ser resueltas en un término de 60 días contados a partir de su presentación. Ahora bien, la Sala encuentra, respecto de dicho término, que éste debe ser contado a partir de la presentación, para el caso de las solicitudes radicadas con posterioridad a la vigencia del Decreto en referencia, mientras que, respecto de las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre la vigencia de la Ley 715 de 2001 y la expedición del Decreto 1095 de 2005, el término debe correr desde la vigencia de éste último, porque una interpretación literal de la norma llevaría a que, frente a la gran mayoría de solicitudes, hubiera vencido el término legal para contestar. De esta forma, la Secretaría de Educación de Bucaramanga, contaba con el término de 60 días, contados a partir de la vigencia del Decreto 1095 de 2005 (11 de abril de 2005), para contestar la solicitud de ascenso radicada por la accionante. Sin embargo, vencido tal término no se ha producido respuesta. El núcleo esencial del derecho de petición comporta el derecho a obtener por parte de la autoridad competente una respuesta de fondo, oportuna, clara y precisa. En el caso concreto, no se presentó respuesta de ninguna naturaleza, por lo que es clara la vulneración del derecho de petición.

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

Referencia: expediente T-1330729

Accionante: Nalda Elizabeth Tatis Hernández

Demandado: Alcalde de Bucaramanga

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela instaurada por Nalda Elizabeth Tatis Hernández contra el Alcalde de Bucaramanga

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El 26 de octubre de 2005, Nalda Elizabeth Tatis Hernández instauró acción de tutela en contra del Alcalde de Bucaramanga, por considerar que éste había vulnerado su derecho fundamental de petición, toda vez que el 22 de abril de 2003 la accionante radicó, en la oficina de Escalafón del Departamento de Santander, una solicitud para obtener el ascenso al grado 11 del Escalafón de Docentes, sin que a la fecha de presentación de la acción de amparo hubiera recibido respuesta alguna.

2. Fundamentos de la acción y pretensiones.

Señala la accionante que por virtud de la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 se cambiaron las reglas para otorgar los ascensos en la carrera docente, estableciéndose la competencia para decidir sobre dicha materia, en cabeza de las entidades territoriales certificadas que, para el caso de Santander, se trata del departamento y de los municipios de

Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca y Girón.

Precisa que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1095 de 2005, por el cual estableció la forma en que deben tramitarse las solicitudes de ascenso de los docentes y directivos docentes en carrera que se rigen por el Decreto-ley 2277 de 1979, señalando un término de 60 días para tal fin, no obstante lo cual, en su caso particular han transcurrido más de seis meses sin que el municipio de Bucaramanga haya resuelto de fondo su petición.

De tal forma, al no haber recibido respuesta respecto de su solicitud de ascenso, considera que su derecho fundamental de petición ha sido vulnerado, por lo que pide al juez de tutela que ampare el derecho que considera violado y que, en consecuencia, ordene al accionado dar respuesta a su solicitud.

3. Oposición a la demanda de tutela.

3.1. Secretaría de Educación de Bucaramanga.

La Secretaría de Educación de Bucaramanga interviene en el proceso para solicitar al juez de tutela que desestime las pretensiones de la actora, por las siguientes consideraciones:

Aduce, en primer lugar, el interviniente que la solicitud de ascenso formulada por la accionante no puede ser considerada como un derecho de petición, ya que, de una parte, no cumple con los requisitos de forma que la ley exige para que un acto revista tal naturaleza y, de otra, se trata, simplemente, de un requisito para iniciar un trámite meramente administrativo.

Igualmente, sostiene que los ascensos en el escalafón estuvieron suspendidos desde la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 hasta la expedición del Decreto 1095 de 2005, interregno en el que se recibieron múltiples solicitudes de ascenso, las cuales sólo pudieron comenzar a ser despachadas, en estricto orden de radicación, a partir de la vigencia de esta última norma.

3.2. Alcaldía de Bucaramanga.

La Alcaldía de Bucaramanga da contestación a la acción de tutela manifestando que se allana en todos sus términos a la respuesta dada por la Secretaría de Educación, en razón a que ésta es la dependencia encargada de manejar los asuntos relacionados con los hechos de la acción.

4. Pruebas que obran en el expediente.

La accionante aporta los siguientes documentos:

- a. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la accionante. (Folio 3).
- b. Copia del comprobante de solicitud de ascenso, con número de radicación 294. (Folio 4).

II. DECISIÓN ÚNICA DE INSTANCIA

El Juzgado Diecinueve Civil Municipal de Bucaramanga, mediante providencia del quince (15) de noviembre de 2005, resolvió negar el amparo deprecado por la accionante, guiado por los argumentos que a continuación se exponen.

Señala el A-quo que el Derecho de Petición implica la certidumbre de obtener respuesta oportuna y eficaz frente a las solicitudes elevadas por los particulares, las cuales, para ser resueltas, no requieren referencia expresa al Código Contencioso Administrativo, sino que basta con que de la petición misma se pueda extraer el deseo de la persona que la formula.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ninguna de las partes impugnó esta decisión.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

Corresponde a esta Sala determinar si, de acuerdo con los hechos relacionados en el proceso, se concreta vulneración al derecho de petición de la accionante, habida cuenta que ésta radicó solicitud de ascenso en el escalafón docente el 22 de abril de 2003, sin que hasta la fecha de presentación de la acción se hubiera emitido respuesta sobre la materia.

Para tal fin se reiterará la jurisprudencia que esta Corporación ha trazado respecto del alcance de la protección del derecho de petición en materia de las solicitudes de ascenso en el escalafón docente.

3. Derecho de Petición. Reiteración de Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades¹ al tema que actualmente es objeto de controversia, para lo cual ha precisado, preliminarmente, el alcance de la protección constitucional frente al derecho de petición, por lo que se reiterará lo dispuesto por esta Corporación en dicha materia.

Ha señalado la jurisprudencia constitucional que el derecho de petición no sólo comporta la facultad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades, por motivos de interés general o particular, sino que implica el derecho a obtener de éstas, dentro del término de ley, una respuesta clara, precisa y oportuna que resuelva el fondo del asunto².

En este sentido, la sentencia T-641 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), señaló:

“En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha explicado que el núcleo esencial del derecho de petición, consagrado como fundamental en el artículo 23 de la Constitución Política, consiste en la posibilidad de acudir ante la autoridad y obtener pronta resolución de la solicitud que se formula. Por lo tanto, la falta de respuesta o la resolución tardía de la solicitud, se erigen en formas de violación de tal derecho fundamental que, por lo mismo, son susceptibles de ser conjuradas mediante el uso de la acción de tutela, expresamente consagrada para la defensa de esta categoría de derechos.”

La Corte Constitucional ha precisado las reglas que determinan la naturaleza del derecho de petición y definen el marco de su ejercicio y efectividad, por lo que a continuación se citarán, de acuerdo a la recopilación realizada en Sentencias T-377 de 20003 y T-1006 de 20014:

i. El derecho de petición es fundamental para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa⁵.

i. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la materia puesta en consideración de la autoridad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

i. La respuesta que emita la autoridad frente a la cual se ha elevado la petición debe, para no incurrir en vulneración del derecho constitucional fundamental de petición: a. ser oportuna; b. resolver lo solicitado de fondo y en forma clara, precisa y congruente y c. ser puesta en

conocimiento del peticionario.

i. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco debe ser siempre por escrito.

i. En relación con la oportunidad de la respuesta, se acude por regla general al término de 15 días contenido en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que existan reglas especiales para determinadas peticiones. Ahora bien, si la autoridad no puede dar contestación de fondo, dentro del término legal, deberá informar esto al peticionario, explicando los motivos que le impiden dar respuesta y estableciendo el término en el cual se realizará la contestación⁶.

i. La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder⁷.

i. Ante la presentación de una petición, la autoridad debe notificar la respuesta al peticionario⁸.

4. Autoridad Competente para Resolver la Solicitud de Ascenso en el Escalafón Docente.

El Decreto 2277 de 1979 establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente dentro del sistema educativo nacional.

En materia de ascenso de docentes, dicho Decreto, creó el Escalafón Nacional Docente, conformado por 14 grados y definido, según su artículo 8, como el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

El Decreto en referencia, radicó en cabeza de las Juntas de Escalafón la competencia para tramitar las solicitudes de ascenso, indicando que éstas deberían resolverse en un término de sesenta (60) días, contados a partir del recibo de la documentación requerida para tal fin.

No obstante, con la expedición de la Ley 715 de 2001, se derogaron, en general, los artículos 37, 61 y las Secciones 3 y 4 del Capítulo III del Decreto 2277 de 1979, y en particular, las normas que guardan relación con las Juntas de Escalafón.

Dicha ley dispuso para los departamentos, distritos y municipios que, “para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional”⁹.

De otra parte, en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001 se confieren precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para, entre otras cosas, expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de esta ley.

Así las cosas, con la expedición de la Ley 715 de 2001, las Juntas de Escalafón perdieron la competencia para decidir sobre las solicitudes de ascenso en el escalafón docente,

radicándose tal potestad en las autoridades que las entidades territoriales certificadas determinaran para tal fin. De igual manera, el trámite dispuesto en el Decreto 2277 de 1979 quedó derogado y, para dar curso a las solicitudes, las nuevas entidades responsables debían esperar a la expedición de la reglamentación del Gobierno Nacional.

Es así como se expiden el Decreto 300 de 2002, el Decreto-Ley 1278 de 2002 y el Decreto 1095 de 2005, que regularon la forma en que debían tramitarse las solicitudes de ascenso, de la siguiente manera:

a. Decreto 300 de 2002.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por su parte dispuso, en el artículo segundo, que las solicitudes presentadas con posterioridad a dicha ley, solo podrán ser tramitadas, una vez el Gobierno nacional expida el reglamento a que hacen alusión los numerales 6.2.15 y 7.15 de los artículos 6 y 7, respectivamente, de la Ley 715 de 2001.

b. Decreto-Ley 1278 de 2002.

El 19 de junio de 2002, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, el Presidente de la República, expidió el Decreto 1278, por el cual expidió el Estatuto de Profesionalización Docente que, según su artículo segundo, se aplicará “a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y

secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma”.

De igual forma, este Decreto introdujo un nuevo escalafón docente conformado por tres grados, cada uno de los cuales está compuesto por cuatro niveles salariales (A-B-C-D).

El artículo 23 del Decreto-Ley 1278 de 2002, dispone las reglas para inscripción y ascenso en el escalafón docente, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 23. INSCRIPCIÓN Y ASCENSO EN EL ESCALAFÓN DOCENTE. En cada entidad territorial certificada existirá una repartición organizacional encargada de llevar el registro de inscripción y ascenso en el Escalafón de los docentes y directivos docentes estatales, con las correspondientes evaluaciones y los documentos de soporte para cada grado y nivel salarial, comunicando a la dependencia que se encargue de las novedades de nómina cada vez que se presente una modificación de los mismos.

Los ascensos en el Escalafón y la reubicación en un nivel salarial superior procederán cuando la entidad territorial certificada convoque a evaluación de competencias y se obtenga el puntaje establecido en el artículo 36 de este decreto. Dicha convocatoria establecerá el monto de la disponibilidad presupuestal para efectos de ascenso y reubicación salarial. No podrán realizarse ascensos y reubicación que superen dicha disponibilidad”.

c. Decreto 1095 de 2005

A través de este Decreto, el Gobierno Nacional reglamentó el ascenso en el Escalafón Docente, de los docentes y directivos docentes en Carrera que se rigen por el Decreto-ley 2277 de 1979.

Así, dispuso que las solicitudes de ascenso deben ser presentadas ante la repartición organizacional determinada por la entidad territorial certificada, en la cual se encuentra laborando el docente o directivo docente.

Señaló, de una parte, que la autoridad competente debe tramitar las solicitudes de ascenso, previa disponibilidad presupuestal, en estricto orden de radicación y, de otra, que las solicitudes de ascenso presentadas por los docentes o directivos docentes serán resueltas dentro de los sesenta (60) días siguientes a su presentación.

De esta forma, se tiene que los decretos mencionados, rigen actualmente y tienen aplicación frente a situaciones de hecho diferente. Por tanto, puede concluirse que en materia de ascensos coexisten tres regímenes diferentes, a saber:

i) El de los docentes inscritos en el escalafón creado por el Decreto 2277 de 1999, cuyas solicitudes de ascenso fueron presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 (1 de enero de 2002), que deben ser resueltas por las autoridades que definan las entidades territoriales certificadas, de acuerdo a la repartición organizacional. Para tal efecto, se siguen las normas del Decreto 2277 de 1999, que implica un término de 60 días para dar respuesta a las solicitudes.

ii) El de los docentes inscritos en el escalafón creado por el Decreto 2277 de 1999, cuyas

solicitudes de ascenso fueron radicadas con posterioridad a la vigencia de la Ley 715 de 2001 (1 de enero de 2002), las cuales deben ser resueltas por las autoridades que definan las entidades territoriales certificadas, de acuerdo a la repartición organizacional. Para tal efecto, se siguen las normas del Decreto 1095 de 2005, que implica trámite, previa disponibilidad presupuestal, en estricto orden de radicación y dentro del término de 60 días contados desde su presentación.

iii) El de los docentes inscritos en el nuevo escalafón creado por el Decreto-Ley 1278 de 2002, los cuales, para ascender, deberán esperar a que la entidad territorial certificada convoque a evaluación de competencias y tendrán que obtener el puntaje establecido en el artículo 36 de dicha norma.

5. Caso Concreto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corte encuentra, del análisis normativo realizado en acápite anterior, que la accionante se halla dentro del segundo grupo de docentes señalado, esto es, pertenece a los docentes inscritos en el escalafón creado por el Decreto 2277 de 1979 que radicaron sus solicitudes de ascenso con posterioridad a la vigencia de la Ley 715 de 2001.

De tal suerte, es la autoridad que, de acuerdo a la repartición organizacional haya nombrado el municipio de Bucaramanga, la competente para resolver la petición formulada por la accionante, con base en las normas contenidas en el Decreto 1095 de 2005.

Así, de la respuesta dada a la acción de tutela por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, se desprende que la Secretaría de Educación de dicha ciudad es la entidad encargada de dar respuesta a las solicitudes de ascenso en el escalafón docente, por cuanto, según lo expresó la Alcaldía, “la Secretaría de Educación [de Bucaramanga] es la dependencia encargada de manejar los asuntos relacionados con los hechos de la presente acción de tutela”¹⁰.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1095 de 2005, las solicitudes de ascenso deben ser resueltas en un término de 60 días contados a partir de su presentación. Ahora bien, la Sala encuentra, respecto de dicho término, que éste debe ser contado a partir de la presentación, para el caso de las solicitudes radicadas con posterioridad a la vigencia del Decreto en referencia, mientras que, respecto de las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre la vigencia de la Ley 715 de 2001 y la expedición del Decreto 1095 de 2005, el término debe correr desde la vigencia de éste último, porque una interpretación literal de la norma llevaría a que, frente a la gran mayoría de solicitudes, hubiera vencido el término legal para contestar.

De esta forma, la Secretaría de Educación de Bucaramanga, contaba con el término de 60 días, contados a partir de la vigencia del Decreto 1095 de 2005 (11 de abril de 2005), para contestar la solicitud de ascenso radicada por la accionante, señora Nalda Elizabeth Tatis Hernández. Sin embargo, vencido tal término no se ha producido respuesta.

Como quedó visto, el núcleo esencial del derecho de petición comporta el derecho a obtener por parte de la autoridad competente una respuesta de fondo, oportuna, clara y precisa. En el caso concreto, no se presentó respuesta de ninguna naturaleza, por lo que es clara la vulneración del derecho de petición, y en tal medida será declarada por la Corte, ordenando, consecuentemente a la entidad, que responda a la solicitud de la accionante.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido por el Juez Diecinueve Civil Municipal de Bucaramanga. En su lugar, TUTELAR el derecho de petición de la accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, Sentencias T-566 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-1095 de 2002, M.P.

Alfredo Beltrán Sierra y T-235A de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Cfr. T-566 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, SU-166 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-481 de 2002, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, T-491 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Cfr. T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Cfr. T-294 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Cfr. T-476 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Cfr. T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Numerales 6.2.15 y 7.15, de los artículos 6 y 7, respectivamente, de la Ley 715 de 2001.

10 Ver Folio 12, Cuaderno 1.