



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Número de radicación: 11001-03-06-000-2023-00202-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Departamento Nacional de Estadística (DANE)

Vinculados: Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Educación e Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

Asunto: entidad competente para resolver una petición de consulta presentada por un particular. Objeto del derecho fundamental de petición

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de abril de 2023, el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa, en ejercicio del derecho fundamental de petición de consulta², solicitó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República absolver los interrogantes siguientes:

l) ¿Existe tarifa legal sobre la forma como se debe probar que una persona es analfabeta?

¹ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

² Expediente Digital. Carpeta Comprimida No. 4. Subcarpeta OFI23-00077175_GFPU2. Archivo EXT23-00061776.

- II) En caso de ser negativa la respuesta a la pregunta anterior: ¿cómo se prueba que un sujeto procesal, dentro de un proceso judicial, es una persona que no sabe leer ni escribir?
2. A través de oficio OFI23-00077193 / GFPU 13150001 de 25 de abril de 2023, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por medio del Grupo de Atención a la Ciudadanía, remitió, por competencia, la solicitud al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³.
 3. El 26 de abril de 2023, mediante oficio Radicado No. 20231510015531T, el DANE trasladó la solicitud, a la Corte Constitucional por considerarla de su competencia⁴.
 4. El 28 de abril de 2023, el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto de competencias administrativas surgido entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Estadística⁵.
 5. El 2 de mayo de 2023, a través de oficio No. 2023-1881, la Corte Constitucional informó al peticionario que de acuerdo a sus funciones no tiene competencia para dar trámite a su solicitud⁶.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 191 en la Secretaría de la Sala, el 14 de junio de 2023, por el término de cinco días, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones⁷.

Según informe secretarial del 22 de junio de 2023, se cumplió el trámite previsto en el inciso 3.º del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Estadística, a la Corte Constitucional y al señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa⁸.

³ Expediente Digital. Carpeta Comprimida No. 4. Subcarpeta OFI23-00077175_GFPU2. Archivo OFI23-00077193.

⁴ Expediente Digital. Carpeta Comprimida No. 4. Archivo 20231510015531T

⁵ Expediente Digital. PDF 3.

⁶ Expediente Digital. Carpeta Comprimida No. 4.

⁷ Expediente Digital. PDF 8.

⁸ Expediente Digital. PDF.

Consta en el mismo informe secretarial, que las autoridades involucradas y los particulares interesados guardaron silencio.

El 17 de agosto de 2023 se expidió auto para mejor proveer a través del cual se vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico al presente conflicto negativo de competencias, para que, presentara sus alegatos o consideraciones sobre este asunto, si lo consideraba pertinente⁹.

Consta en informe secretarial¹⁰ del 30 de agosto de 2023 que vencido el término concedido mediante auto para mejor proveer de fecha 17 de agosto de 2023, que la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, vía correo electrónico, presentó documentación¹¹.

El 17 de octubre de 2023, por acuerdo de la Sala, se expidió auto de mejor proveer¹² con el propósito de vincular al Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación -ICFES-, y al Departamento Administrativo de la Función Pública, por considerar que de acuerdo con sus objetivos misionales, podrían eventualmente tener interés en el presente conflicto.

De igual modo, en ese mismo proveído se invitaron como intervinientes a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Colegio Profesional de Abogados de Colombia, al Colegio Nacional de Abogados (Conalbos), al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, al Colegio de Abogados de la Universidad Nacional de Colombia, al Colegio de Abogados Rosaristas, al Colegio de Abogados Javerianos, al Colegio de Abogados Uniandinos, a la Corporación Excelencia a la Justicia, y la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE, por considerar que la controversia planteada podría tener interés en el ámbito académico y dogmático, y por resultar de gran utilidad para su resolución, las perspectivas aportadas por estas entidades y asociaciones.

Consta en informe secretarial del 26 de octubre de 2023¹³ que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes, y el Ministerio de Educación Nacional, presentaron documentación. Mientras que el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el Colegio Profesional de Abogados de Colombia, el Colegio Nacional de Abogados (Conalbos), el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, el Colegio de Abogados de la Universidad Nacional

⁹ Expediente Digital. PDF 10.

¹⁰ Expediente Digital. PDF 18.

¹¹ Expediente Digital. PDF 17.

¹² Expediente Digital. Actuación núm. 5.

¹³ Expediente Digital. PDF 33.

de Colombia, el Colegio de Abogados Rosaristas, el Colegio de Abogados Javerianos, el Colegio de Abogados Uniandinos, la Corporación Excelencia a la Justicia y la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE, guardaron silencio.

Según informe secretarial del 30 de octubre de 2023¹⁴ el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho presentaron documentación.

De acuerdo con el informe secretarial de 31 de octubre de 2023¹⁵ el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas presentó consideraciones.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Esta entidad no presentó alegatos dentro del término establecido para tal efecto, y tampoco fue posible extraer de su escrito, los argumentos que la llevaron a considerar que no tiene competencia para conocer de la solicitud interpuesta por el señor Rodríguez Novoa, pues en el oficio de remisión por competencia al Departamento Nacional de Estadística, se limita a señalar lo siguiente:

Damos traslado del escrito en mención, para que, en el ámbito de sus funciones y competencias, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", modificado por la Ley 1755 de 2015, se sirva ordenar a quien corresponda, evaluar el caso expuesto en el documento anexo, y tomar las acciones a que haya lugar.

2. Departamento Nacional de Estadística (DANE)

Esta entidad tampoco presentó alegatos dentro del término otorgado, y no propuso argumentos en el escrito de remisión por competencia a la Corte Constitucional.

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) se limitó a indicar en ese documento, que el asunto en cuestión es del ámbito de competencia de dicho tribunal, por tratarse de una solicitud de aclaración sobre un derecho procesal.

¹⁴ Expediente Digital. PDF 40.

¹⁵ Expediente Digital. PDF 42.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

Esta entidad, vinculada por la Sala a este proceso, después de citar en extenso y de forma detallada sus funciones, manifiesta que, las competencias que le fueron conferidas por la ley, se desarrollan en el marco de la política de la producción, simplificación y depuración normativa, mejora de la calidad normativa, divulgación normativa a través del SUIN-Juriscol y defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional y de nulidad ante el Consejo de Estado.

En lo atinente a la contestación de peticiones señaló que, esa Dirección solo tiene la facultad de contestar aquellas que se relacionen con las funciones que de forma específica cumple, por lo que no tiene competencia para pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencias enunciado, ni para determinar la aplicación o la existencia o no de tarifa legal que permita demostrar si una persona es analfabeta, ni para conceptuar sobre la materia en el marco de la consulta ciudadana presentada, pues se trata de una temática que escapa a su resorte.

Por lo anterior, considera que no existe razón o fundamento jurídico suficiente para su vinculación al proceso, teniendo en cuenta que respecto de la materia que se debate, no se tiene interés legítimo y directo por carencia de competencia sobre la temática que genera el conflicto.

No obstante lo mencionado, aporta a manera de información sobre el conflicto presentado, un listado de normas relacionadas con el descriptor «alfabetización» que van desde 1975 a 2023 y en cuanto a los parámetros de consulta en materia de «tarifa legal para determinar si una persona es analfabeta», sostiene que no existen resultados dentro del SUIN-Juriscol que se puedan asociar con este criterio de búsqueda. Sin embargo, encuentra que, en lo relacionado con valoración de las pruebas, el Código General del Proceso en su artículo 176 dispone lo siguiente:

«Artículo 176. Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba». (Subraya fuera de texto).

4. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

Dentro del término concedido para presentar alegatos, luego de ser vinculada al proceso, dicha entidad manifestó que una vez revisadas las funciones legales que

asignó al ICFES el artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, ellas se contraen a «[...] ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación».

Por tanto, estas limitaciones normativas evidencian que no tiene injerencia ni interés en este asunto, habida cuenta de que tal como lo señala la norma transcrita, el objeto legal de ese instituto atañe a la evaluación de la educación y a los factores que inciden en la calidad educativa, es decir, que la población que atiende necesariamente bajo sus competencias, debe encontrarse escolarizada, y en esa medida, no tiene cobertura sobre personas que no sepan leer ni escribir, por lo que emitir consideraciones acerca de la forma en la que puede acreditarse en un proceso judicial la condición de analfabetismo desborda su competencia legal.

5. Departamento Administrativo de la Función Pública

En su escrito de consideraciones, esta entidad, vinculada también al proceso, manifestó que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 430 de 2016, modificado por el Decreto 1603 de 2023, a ese departamento administrativo le compete formular las políticas generales de administración pública, en especial aquellas relacionadas con empleo público, organización administrativa, control interno y racionalización de trámites de la Rama Ejecutiva del poder público.

Después de citar en extenso y de forma detallada sus funciones consideró que, si bien es cierto en el marco ellas y de las competencias atribuidas entre otras, por la Ley 909 de 2004, el Decreto 430 de 2016 y el Decreto 1603 de 2023, tiene de manera general asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública; así como las de impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa, en cuanto a, la forma en la que se pruebe que un sujeto es analfabeta, y, especialmente, con fines de acreditación judicial, indicó que dicha tarea, no le corresponde a las distintas entidades públicas del Ejecutivo.

Por ello y conforme a lo preceptuado en el artículo 150 superior, concluyó que la función de regular dicha materia, no se encuentra en titularidad de alguna entidad en particular en este momento, le corresponde al Congreso de la República, pues la Rama Ejecutiva estaría limitada para pronunciarse sobre un vacío de tipo legal; mismo que podría ser suplido por el juez de conocimiento en aplicación estricta de los principios del derecho.

Concluyó que, en todo caso y dentro de los limitantes manifestados, que, están determinados por las funciones y competencias del DAFP, esa entidad no es la llamada a dar contestación sobre los cuestionamientos planteados.

6. Ministerio de Educación

Dentro del término establecido para presentar alegatos, esta entidad también vinculada, expuso de forma detallada las funciones que le atribuyen el artículo 5 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 5012 de 2009, modificado por el Decreto 854 de 2011, que determinaron su estructura.

A partir de ellos manifiesta, que no tiene dentro de sus funciones la determinación de la existencia de una “tarifa legal” para efectos procesales y judiciales derivada de la cual se pueda brindar certeza a un operador judicial dentro de los procesos de su conocimiento sobre la condición de analfabetismo, en el que se pueda encontrar una persona de manera específica. Contrario a lo anterior, sin embargo, en el ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, esa cartera trabaja para la definición de políticas y estrategias de alfabetización orientadas desde luego, a la disminución progresiva de las tasas de analfabetismo a nivel nacional.

Sobre esa base, informó que para determinar si una persona mayor de 15 años es analfabeta, una vez se identifica y caracteriza como tal, en el marco del proceso de alfabetización y de la implementación del ciclo lectivo especial integrado CLEI 1, la primera actividad a desarrollar es la aplicación por parte del establecimiento educativo de la prueba diagnóstica o de entrada a la población joven, adulta y mayor no alfabetizada de acuerdo con el modelo educativo flexible implementado, la cual está diseñada para valorar el desarrollo de competencias de lectura, escritura, cálculo matemático, competencias ciudadanas y medio ambiente correspondientes a los grados escolares 1,2, y 3 de la educación básica primaria.

Se precisa que los beneficiarios que no superen la prueba son los convocados para desarrollar el proceso de alfabetización CLEI 1, los demás deben ser remitidos para su vinculación al sistema educativo de acuerdo con las necesidades educativas evidenciadas.

En relación con la existencia de una “tarifa legal” para determinar o acreditar a nivel probatorio si una persona es analfabeta, señaló que corresponde remitirse a los artículos 165 y 176 del Código General del Proceso de lo cual considera que dicha condición no podría escapar de las reglas de la “sana crítica”.

7. Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ACOFADE)

En su condición de interviniente interesado, esta asociación presentó consideraciones generales y amplias acerca de los conflictos de competencia, la

labor de esta Corporación y la importancia general de la definición de estos conflictos, en el ámbito de la administración pública nacional.

8. Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas

El precitado colegio, en su condición de interviniente interesado, después de analizar las funciones del Ministerio de Educación Nacional concluyó que es esa la entidad llamada a dar respuesta a la existencia o no de una posible tarifa legal para determinar si una persona es analfabeta en el ámbito administrativo.

Lo anterior, toda vez que, al tener como función, por ejemplo, la de preparar y proponer los planes de desarrollo del sector, uno de los componentes a analizar es el índice de analfabetismo en el país, por lo que se considera que el Ministerio de Educación debe tener criterios claros del porcentaje de población en dicha condición.

Ahora bien, respecto del segundo planteamiento de la consulta referente a ¿cómo se prueba que un sujeto procesal, dentro de un proceso judicial, es una persona que no sabe leer ni escribir?, se considera que dicha petición excede la finalidad del derecho de petición de consulta, ya que su respuesta resulta ser una orientación o punto de vista y, por lo tanto, de tales conceptos se pueden desprender efectos jurídicos para los administrados.

Para el Colegio, lo procedente es que en desarrollo de una actividad litigiosa la parte que pretenda hacer valer su condición de analfabeta, debe acudir a los medios probatorios contenidos en los distintos códigos procesales aplicables en cada caso, como lo son el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entre otros, para que sea el Juez, a partir del medio probatorio correspondiente, quien defina si tal condición existe.

IV. CONSIDERACIONES

1. Regla general de competencia para resolver conflictos de competencia administrativos

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales» se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2011, conforme al cual:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]. [Se enfatiza].

En el mismo sentido, el numeral 10. ° del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, los cuales se relacionan a continuación, y se aplican al caso concreto:

i) Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta.

Este conflicto recae en una actuación administrativa, particular y concreta, pues se trata de resolver de fondo la solicitud presentada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa, en ejercicio del derecho fundamental de petición¹⁶.

ii) Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa en particular

¹⁶ Ley 1437 de 2011, artículo 4º, numeral 2º.

Las tres autoridades involucradas en el conflicto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Justicia y del Derecho rechazaron la competencia para resolver la petición presentada por el señor Rodríguez Novoa.

iii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo

El presente conflicto de competencias se ha configurado efectivamente entre tres autoridades del orden nacional: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra reunidas todas las exigencias que la habilitan para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias planteado.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán» .

En consecuencia, el procedimiento consagrado en la norma citada, para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado, en su inciso 3, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite

administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

Le corresponde a la Sala definir la autoridad competente para resolver de fondo una petición de consulta, relacionada con la existencia de tarifa legal para probar que una persona es analfabeta, y en caso de resultar negativa la respuesta a esta primera pregunta, cuestiona sobre el modo de probar la condición de analfabeta en el marco de un proceso judicial.

Las entidades involucradas remitieron por competencia a otras, la solicitud presentada, sin aducir mayores argumentos. Dada la negativa de aceptar la competencia para resolver las inquietudes ciudadanas, el peticionario pidió que se resolviera el conflicto negativo de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Para resolver este problema jurídico, la Sala hará referencia a los siguientes temas: i) la finalidad y el objeto del derecho fundamental de petición. Reiteración; ii) el derecho de petición de consulta. Reiteración; iii) el Estado como actor privilegiado en el proceso de producción y aplicación del derecho; iv) el conocimiento jurídico como presupuesto de la obediencia al derecho y de la garantía a los derechos; v) derecho a la información pública; vi) Las personas analfabetas: sujetos de especial protección constitucional vii) Objeto y funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República(DAPRE); viii) naturaleza jurídica, objeto y funciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE); y ix) naturaleza jurídica, objeto y funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico; x) naturaleza jurídica, objeto y funciones del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES); xi) naturaleza jurídica, objeto y funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); xii) naturaleza jurídica, objeto y funciones del Ministerio de Educación y xiii) el caso concreto.

5. Consideraciones de fondo

5.1. Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara sin competencia. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración

Como lo ha señalado la Sala¹⁷, el derecho fundamental de petición es una garantía constitucional de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 *ibidem*. Este derecho consiste en la facultad que toda persona tiene para presentar peticiones a las autoridades y obtener pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental constitucional de petición se encuentra desarrollado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, emitida en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

En relación con el objeto y las modalidades en las que puede ejercerse el derecho de petición, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755, dispone:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

[...] [Se resalta].

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 23 de febrero de 2022, rad. 11001-03-06-000-2021-00183-00; Decisión del 22 de julio de 2020, rad. 11001-03-06-000-2020-00154-00 y Concepto 2243 del 28 de enero de 2015.

El derecho de petición fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competente tienen la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional¹⁸:

[S]intetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo: “a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. [...]. [Subrayas del original].

Sobre la forma como deben presentarse las peticiones, la Ley 1437 de 2011, tal como fue modificada por la Ley 1755 de 2015, permite, -clara y expresamente-, que ellas se presenten en forma verbal o escrita y, en este último caso, tanto en soporte o formato tradicional (papel) como en mensajes de datos. A este respecto, el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011 dispone, en lo pertinente:

Artículo 15. *Presentación y radicación de peticiones.* Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, expedientes D- 8410 y AC D- 8427.

[...]

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

[...]. [Se destaca].

Ahora bien, con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena recordar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Igualmente, vale la pena mencionar que el artículo 4 de Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Como lo ha señalado la doctrina¹⁹, cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto administrativo definitivo, que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio.

5.2. El derecho de petición de consulta. Reiteración²⁰

La petición en la modalidad de consulta ha sido interpretada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, fijando para esta clase de peticiones y de los conceptos que se emiten en respuesta, los siguientes elementos estructurales:

a) En relación con el derecho de petición de consulta la Sala ha destacado las particularidades siguientes:

i) Forma parte del derecho fundamental de petición, que es un derecho fundamental de naturaleza pública, esto es, otorgado a cualquier persona;

ii) Es diferente del derecho de petición en interés particular, puesto que este tiene como finalidad ejercer un derecho de carácter subjetivo, o buscar su reconocimiento o protección, por lo que exige que el peticionario esté asistido de un interés individual y directo. Asimismo, su ejercicio pone en movimiento a la administración para que adopte alguna decisión, o realice un determinado hecho u operación administrativa relacionados con el derecho reclamado. Por el contrario, el derecho de petición de consulta no exige un interés específico y directo del solicitante o, al menos, tal interés no tiene que ser explicitado, y produce como resultado una opinión, un parecer o una orientación no vinculante de la administración.

iii) Es diferente del derecho de petición en interés general, pues con este se busca que las autoridades adopten ciertas medidas, decisiones o actuaciones de interés común o bienestar general, como, por ejemplo, reglamentar una ley, y

iv) La finalidad del derecho de petición de consulta es la de buscar orientación, ilustración e información acerca de la manera cómo actúa la administración. No puede tener como finalidad una decisión concreta sobre derechos particulares, ni

¹⁹ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José, *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 27 de noviembre de 2017, radicación 11001-03-06-000-2017-00101-00.

tampoco la protección de derechos colectivos o la adopción de un acto administrativo de carácter general.

b) En relación con los conceptos:

i) Su finalidad es la de orientar, ilustrar e informar a los particulares sobre la forma de actuar de la administración, para facilitar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

ii) En esa medida, los conceptos emitidos como respuesta al derecho de petición en modalidad de consulta no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, como lo dispone expresamente el artículo 28 del CPACA sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. Por esta razón, no generan responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a la fundamentación del concepto, aunque sí podría generarla en cuanto a las verdaderas motivaciones de quien profiere la opinión, o al grado de diligencia que se haya empleado para emitir la consulta.

iii) La competencia de las autoridades está limitada a conceptualizar en relación con las materias a su cargo, por lo que carecen de facultad para hacerlo en relación con otros temas.

De otro lado, debe recordarse que el artículo 21 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, dispone que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado y remitirá la petición a la que considere competente, con copia al peticionario.

Esta norma debe complementarse con el artículo 39 *ibidem*, en el sentido de que, si la autoridad a la cual se hace la remisión se considera también incompetente, deberá enviar inmediatamente el asunto a la Sala (o al tribunal administrativo que corresponda, según el caso), para que dirima el conflicto de competencias.

En conclusión, las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se han citado, tal como fueron sustituidas por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, establecen, a juicio de la Sala, una competencia general de las autoridades (entendidas éstas como las define el inciso primero del artículo 2º del CPACA²¹), para responder las consultas que les formulen los ciudadanos (particulares o servidores públicos) en relación con los asuntos que se relacionen directamente con sus fines y sus funciones.

²¹ Artículo 2o. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...].

5.3. Consultas generales sobre la aplicación del Derecho

5.3.1 Las entidades del Estado y el deber de conocimiento del Derecho

La producción y aplicación del derecho en los sistemas jurídicos contemporáneos está regulada por la Constitución y se atribuye a las autoridades del Estado, en diferentes niveles de competencia. En nuestro sistema jurídico, la cláusula general de competencia legislativa ha sido asignada al Congreso de la República según lo estipulado por el artículo 150 de la Constitución.

Adicionalmente, se le ha otorgado al presidente de la República una facultad reglamentaria extraordinaria para expedir normas que alcanzan el mismo estatus y fuerza vinculante de las leyes en los términos de los artículos 150-10, 212, 213 y 215 de la Carta. Asimismo, el presidente ha sido investido con una facultad reglamentaria ordinaria que ejecuta mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes con el propósito de lograr la cumplida ejecución de las leyes según lo prescrito en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.

En este orden de ideas, el Estado detenta el monopolio exclusivo en la producción del derecho²² que en el caso colombiano se legitima en el poder público derivado de la soberanía popular como lo señala la Constitución en el artículo 3. Así, las autoridades públicas, al hacer parte de este monopolio tienen un deber frente a los ciudadanos en cuanto el conocimiento de las disposiciones jurídicas ya sea que tengan el carácter de leyes, actos administrativos o decisiones judiciales, así como de las fuentes jurídicas, para determinarlas. Esto, en la medida en que tienen pleno conocimiento de la dinámica de funcionamiento del proceso de producción normativa.

De este modo, el conocimiento jurídico, si bien es cierto se ejerce en el ámbito de lo público, en concordancia con el grado de especialización requerido a partir de los marcos de competencia establecidos en la Constitución y la ley, también lo es, en cuanto a sus fundamentos básicos, un saber común a todas las instituciones públicas.

En este sentido, los aspectos generales del derecho no son una materia especializada de ninguna entidad pública y sí son de conocimiento general de todas, como criterio subyacente a su gestión. En consecuencia, hay ramas del derecho que por su generalidad pueden tener aplicación e impacto en el ejercicio de la función pública indistintamente del sector administrativo en el cual se ubique la entidad pública. Esto es así, especialmente respecto a los fundamentos básicos del derecho constitucional, civil, administrativo, laboral, seguridad social, penal, disciplinario, contractual y procesal.

²² BOBBIO, N. (1991), El tiempo de los derechos, Sistema, Madrid. Pg. 27-28.

Por el contrario, hay otros aspectos y áreas del Derecho que sí tienen un ámbito de aplicación más especializado o que forman parte de ámbitos de aplicación concretos, como el derecho minero, agrario, tributario, urbanístico, financiero, aeronáutico, comercial, entre otros.

El ejercicio del derecho, entonces, supone un conocimiento muy amplio que va de lo general a lo particular y que se dificulta en la medida en que la producción normativa es constante y voluminosa. Desde la Constitución de 1991 se han aprobado algo más de 2000 leyes en el país, y a ello se suma la gran cantidad de actos administrativos expedidos anualmente por las entidades públicas que supera con creces la producción legislativa.

Por lo anterior, todas las entidades públicas tienen una dependencia que se encarga de brindar la asesoría jurídica necesaria para el cumplimiento de la función pública correspondiente, conforme a la Constitución y la ley. De forma general estas dependencias se encargan de dar soporte jurídico a las decisiones de la administración en el ámbito de su competencia y a definir las líneas de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico. Adicionalmente las instituciones gubernamentales, deben contar con una oficina de control disciplinario interno, y tienen oficinas que se encargan de los asuntos de contratación pública, de manejo de personal, y de gestión financiera.

Como se observa, la gestión jurídica en el ámbito de lo público abarca gran parte de la función administrativa y tiene un campo amplio de aplicación, que supone una infraestructura robusta que le permite a las autoridades públicas contar con acceso pleno y directo al conocimiento general del derecho, y al especializado, de acuerdo con su esfera de acción.

5.3.2 El conocimiento jurídico como presupuesto de la obediencia al derecho y a la garantía de los derechos

El deber de obedecer al derecho es un presupuesto de todo sistema jurídico. En el caso colombiano, ese presupuesto se ha positivizado en el artículo 95 de la Constitución que prescribe que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Esta obligación supone el conocimiento de todas las normas a obedecer, aunque la realidad social impide que este supuesto se materialice plenamente en lo práctico.

No obstante lo anterior, la eficacia del sistema jurídico no puede ser codependiente del cumplimiento de una condición imposible pues, no hay que hacer un razonamiento demasiado complejo para concluir que el conocimiento de todas las leyes no es factible para quienes tienen formación en derecho, y mucho menos para quienes no la tienen. Por ello, la obediencia al derecho, que es presupuesto de

validez del sistema jurídico, tiene a su vez como presupuesto, la ficción del conocimiento del derecho por parte de sus destinatarios. La Corte Constitucional ha reconocido este fenómeno en los siguientes términos:

Puede afirmarse con certeza que no hay siquiera un jurista especializado en una disciplina jurídica particular que pueda responder por el conocimiento cabal de las que constituyen el área de su especialidad. Mucho menos puede esperarse que un ciudadano corriente conozca todas las normas que se refieren a su conducta. El recurso epistémico utilizado por el legislador es más bien la ficción, de uso frecuente y obligado en el derecho, y que en el caso específico que ocupa a la Corte puede expresarse de este modo: es necesario exigir de cada uno de los miembros de la comunidad que se comporte como si conociera las leyes que tienen que ver con su conducta. La obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita.²³

A partir de esta ficción se pretende salvaguardar la obediencia al derecho frente a la imposibilidad material de garantizar su cabal conocimiento como condición de validez del sistema jurídico.

Ahora bien, la ficción o presunción de conocimiento de las leyes sobre la cual se edifica el principio de obediencia al derecho es admisible en cuanto a este propósito, pero, resulta insuficiente respecto de la garantía de derechos. Esto, en la medida en que, si una persona no conoce tales garantías, no podrá exigir las en caso de que así lo requiera y tampoco podrá acceder a los recursos institucionales para su defensa y materialización.

En este sentido, resulta necesario que el Estado, además de su deber de promulgación de las leyes, que generalmente se satisface con su publicación en el diario oficial, lleve a cabo acciones más efectivas para promover el conocimiento de las normas que integran el sistema jurídico, y desde luego, una de ellas es atender las solicitudes de consulta y las peticiones que puntualmente eleven los individuos con el propósito de conocer las disposiciones jurídicas básicas que requieran para el ejercicio de sus derechos.

De este modo, el Estado y, de forma más concreta, las instituciones que lo integran, deben actuar con base en el principio de solidaridad, y aprovechando su situación de privilegio en cuanto al conocimiento jurídico, procurar la socialización de dicho conocimiento para avanzar en el cierre de la brecha entre derecho y realidad, ofreciendo de forma ágil, sencilla, precisa y veraz, toda la información de la que disponen sobre las leyes, según el alcance de la solicitud de consulta, y atenderlas siempre que se trate de asuntos bajo su competencia o del conocimiento jurídico general y común al ejercicio de la función pública, desde una perspectiva amplia.

²³ Sentencia C- 651 de 1997.

5.3.3 Derecho a la información pública

La Ley 1712 de 2014, «[p]or medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones», se expidió con el objetivo de regular el derecho a la información pública y las condiciones para su ejercicio.

Es así como en su artículo 4 introduce el concepto del derecho a este tipo de información, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 4. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

PARÁGRAFO. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada. [Subrayas Fuera del texto].

De acuerdo con la norma citada, el núcleo de este derecho permite el acceso al conocimiento de la información pública con una restricción excepcional y muy limitada según criterios de proporcionalidad y en perspectiva democrática. El acceso a la información abarca entonces la liberación de los diversos contenidos que se generan y almacenan en los repositorios institucionales de las entidades del Estado para socializarlos con la ciudadanía.

Del mismo modo, la norma establece la definición de la información pública según lo prescrito en el literal b del artículo 6:

b) Información pública. Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal; Subrayas Fuera del texto.

Como se observa, la definición de información pública abarca un espectro bastante amplio de temas y fuentes pues, no hay restricción en cuanto a los contenidos ni

respecto de los medios por los cuales se genera, que por lo general se circunscriben al ejercicio de la función pública.

Este derecho a la información pública tiene además un ámbito de aplicación muy amplio y democrático pues es aplicable tanto en el ámbito público como privado:

ARTÍCULO 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

e) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;

f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

En lo que aquí interesa, es exigible su garantía a todas las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas. Como se ve entonces, la determinación de los sujetos obligados es prácticamente irrestricta y, en consecuencia, la obligación de suministrar la información que requieran los ciudadanos es exigible a cualquiera, casi sin excepciones.

Con base en lo antes expuesto, fuerza concluir que, ante el requerimiento de información jurídica, siendo esta una especie del género información pública, y en el marco de garantía al derecho de acceso a ésta, todas las entidades públicas están en la obligación de satisfacer las solicitudes generales de consulta que sobre

el particular les sean elevadas, en lo referido al marco específico de sus competencias.

5.3.4 Las personas analfabetas: sujetos de especial protección constitucional

La Corte Constitucional ha desarrollado una doctrina que propende por abordar un enfoque diferencial respecto de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad para darles un tratamiento especial que permita lograr la igualdad real y efectiva.

En efecto, son considerados sujetos de especial protección constitucional, categoría dentro de la cual la Corte ha incorporado grupos poblacionales que por distintas circunstancias y condiciones se encuentran en una posición vulnerable frente al Estado y frente a la sociedad en general.

Esta situación de vulnerabilidad puede derivarse de condiciones: físicas, psicológicas o sociales, que merecen un amparo reforzado para aportar en la disminución de los factores que imposibilitan el acceso a la garantía de sus derechos fundamentales:

La Corte Constitucional, en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva.

Por esto, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y “todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados²⁴.

Esta doctrina permite que el Estado intervenga para, bajo criterios de priorización, remover las barreras que impiden la materialización de derechos de personas expuestas a condiciones particulares que les impiden estar en pie de igualdad frente a la sociedad.

²⁴ Sentencia T-495 de 2010.

Las circunstancias especiales descritas, pueden clasificarse en internas, dentro de las que se cuentan la edad y la enfermedad; y externas donde se ubican la extrema pobreza, el analfabetismo, el desplazamiento forzado entre otras. Esto ha sido expresado por la Corte Constitucional, así:

Solo cuando el individuo no puede ayudarse a sí mismo es exigible de la sociedad, que encarna el Estado, la garantía de sus derechos. Esta última es la situación de las personas vulnerables que, en virtud de la confluencia de un conjunto de circunstancias internas (como la edad y enfermedad) y externas (pobreza y analfabetismo) se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y, como tal, en la imposibilidad de desarrollar su capacidad de agencia. En tales circunstancias, el Estado debe brindar una especial protección, echando mano de herramientas como los criterios de priorización, por medio de acciones afirmativas, pues resulta previsible que sólo a partir de la ayuda estatal tales personas puedan superar la condición de vulnerabilidad en que se encuentran y obtener la protección de sus derechos²⁵. [Énfasis de la Sala].

El caso específico del analfabetismo es una condición de vulnerabilidad que está asociada a la extrema pobreza. Es, de hecho, uno de los indicadores censales que integra el índice de pobreza extrema para la realización de los estudios demográficos y estadísticos del DANE²⁶.

De acuerdo con la última medición de esta condición realizada mediante la «Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)» en el año 2018, la tasa de analfabetismo del país es de 5,24%. Esto equivale a que, aproximadamente, 1.857.000 colombianos, todos mayores de 5 años, no tienen competencias lectoras y escritas²⁷, de lo cual se concluye que es una problemática que ha sido difícil de erradicar en el país, pese al mandato constitucional que ordena la mejora de la calidad de vida de los colombianos con la remoción de los obstáculos que perpetúan la marginación²⁸.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha caracterizado la población que generalmente está inmersa en esta problemática señalando que:

el grupo de personas analfabetas está integrado tanto por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos como por personas sin pertenencia étnica (blanca-mestiza), en los que tanto los hombres como las mujeres se ven afectados en una proporción muy similar. No obstante, los grupos más afectados son los indígenas y los afrocolombianos, tanto hombres como mujeres. Debe tenerse en cuenta que en lo que se refiere a la población indígena, ésta reside

²⁵ Sentencia T-380/17

²⁶<https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=54595086fdd74b6c9effd2fb8a9500dc>

²⁷ <https://www.radionacional.co/actualidad/analfabetismo-en-colombia-cifras-panorama>

²⁸ Sentencia C-468/11

en los resguardos donde los establecimientos educativos son pocos, sólo se atiende el nivel de educación básica primaria, y algunos tienen programas de etnoeducación que permiten la integración de su tradición, fundamentalmente oral, con los conocimientos de la sociedad mayoritaria. Por su parte, la población afrocolombiana, se encuentra en zonas con necesidades básicas insatisfechas, bajas coberturas en servicios públicos domiciliarios, tasas de analfabetismos superiores al promedio nacional, bajos niveles de tributación por habitante y alta dependencia financiera de las transferencias, entre otros aspectos²⁹.

Se puede observar entonces, que las personas analfabetas generalmente sufren también de otras condiciones de vulnerabilidad de forma concomitante, lo que agrava su situación de indefensión y refuerza la necesidad de un trato diferencial.

De lo anterior se puede concluir que, toda información que pueda brindar el Estado, tendiente a fortalecer o a permitir que esa condición sea debidamente valorada o examinada, es un motivo adicional para que las autoridades reconozcan la importancia de brindar información jurídica general, en el marco de su competencia, que pueda contribuir al reconocimiento o al fortalecimiento de esta población vulnerable.

5.4 Objeto y funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Según el Decreto 2647 de 2022, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es de naturaleza especial, y es una entidad del nivel central del orden nacional.

De acuerdo con el artículo 1 del citado decreto, su objetivo consiste en asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

De acuerdo con el artículo 4 de la misma norma, entre sus funciones se encuentran:

- Apoyar al Presidente de la República en su deber de garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.
- Organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa.
- Prestar el apoyo logístico y administrativo que demande el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales.

²⁹ Ibidem.

Dentro de su estructura organizacional cuenta con una Secretaría Jurídica que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 13 tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Estudiar y preparar proyectos de ley o actos legislativos que el Gobierno Nacional deba someter a consideración del Congreso de la República.
- Realizar la revisión preliminar de orden jurídico a los proyectos de acto legislativo o de ley que sean de iniciativa del Gobierno Nacional, antes de su radicación ante el Congreso de la República por parte de los Ministerios, con el fin de determinar que los mismos estén ajustados a las normas de orden constitucional y emitir concepto sobre la viabilidad jurídica o realizar las observaciones que se consideren necesarias para ajustar la propuesta normativa al marco constitucional. La radicación de las iniciativas constitucionales y legislativas en el Congreso de la República requerirá solamente del previo concepto de la Secretaría Jurídica, sin aprobaciones adicionales.
- Asistir al presidente de la República y al Gobierno Nacional en el estudio de los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso de la República.
- Presentar al presidente de la República para su sanción u objeción por inconstitucionalidad o inconveniencia, los proyectos aprobados por el Congreso de la República.
- Asesorar en los temas jurídicos y absolver las consultas legales que le hagan el presidente de la República, la Vicepresidenta, el Consejo de Ministros, la Jefe de Despacho Presidencial y el Secretario General y demás servidores del Departamento.
- Revisar los decretos con fuerza de ley que deba expedir el presidente de la República.
- Revisar, estudiar, formular observaciones y emitir conceptos sobre los proyectos de decretos, resoluciones ejecutivas y directivas presidenciales sometidas a consideración del presidente de la República.
- Dirimir, por solicitud del presidente de la República, los Ministros o Directores de Departamentos Administrativos, las diferencias de interpretación legal que se presenten entre las entidades por ellos representadas.
- Representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República en los procesos en que sea parte.
- Coordinar las oficinas jurídicas de las entidades oficiales del orden nacional, cuando ello sea pertinente.

- Ser instancia decisoria en los asuntos relacionados con mejora normativa de la Rama Ejecutiva.
- Promover y efectuar trabajos investigativos y publicaciones de carácter jurídico que interesen al Gobierno Nacional.
- Promover la compilación y expedición de decretos únicos de carácter sectorial.
- Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el presidente de la República.

De las normas citadas, se concluye que esta entidad tiene en su Secretaría Jurídica una dependencia de gran capacidad técnica y especializada, que coordina la gestión de las oficinas jurídicas de las entidades nacionales, es instancia de decisión en cuanto políticas de mejora normativa, lidera los procesos de racionalización normativa y como ente asesor del gobierno en materia jurídica, cuenta con preparación en los más diversos temas de impacto jurídico.

Dentro de las funciones descritas son de gran relevancia aquellas que suponen el conocimiento y análisis de los proyectos de ley o actos legislativos que serán de iniciativa gubernamental y también de aquellos de origen parlamentario para su sanción u objeción por inconstitucionalidad o inconveniencia, aprobados por el Congreso de la República.

Estas funciones implican que la Secretaría Jurídica de Presidencia tiene conocimiento en materia de producción legislativa a nivel nacional y puede dar buena cuenta de las vigencias y derogatorias que operan con ocasión de la actividad normativa.

5.5 Departamento Nacional de Estadística (DANE): Objeto y funciones

El Decreto 262 de 2004 reglamenta la estructura y funciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Según lo establece el artículo 1, el objetivo de esta entidad es garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.

El artículo 2 del mismo decreto establece sus funciones generales y las divide en cuatro grupos: 1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas 2. Relativas a la Síntesis de Cuentas Nacionales 3. Relativas a la producción y difusión de información oficial básica 4. Relativas a la Difusión y Cultura Estadística.

Entre tales funciones se resaltan las siguientes:

- Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales;
- Elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial;
- Dirigir, programar, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica;
- Fomentar la cultura estadística, promoviendo el desarrollo de la información estadística, su divulgación y su utilización a nivel nacional, sectorial y territorial;

De la norma transcrita se advierte que el DANE es una entidad cuyos objetivos misionales son de carácter técnico, circunscritos a la administración de la información estadística del país y a la definición de los estándares para su producción y control.

Cuenta también en su estructura con una Oficina Asesora Jurídica, que de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 262 de 2004 tiene, entre otras, las funciones que a continuación se destacan:

- Asesorar al Director y demás dependencias de la entidad en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con las funciones del Departamento.
- Emitir concepto sobre los asuntos jurídicos relacionados con las funciones del Departamento.
- Elaborar o revisar los proyectos de ley, decretos que el Departamento considere necesarios para promover ante el Congreso de la República o tramitar ante el Presidente de la República que guarden relación con el funcionamiento del Departamento y con el ejercicio de sus competencias.
- Contribuir, al estudio de temas, que por su naturaleza, hayan sido previamente debatidos en otras dependencias, y respecto a los cuales haya de fijarse la posición jurídica del Departamento.
- Proyectar los actos administrativos para la firma del Director del Departamento, relacionados con la imposición de sanciones a las personas naturales o jurídicas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 79 de 1993.
- Asesorar los procesos de contratación que deba adelantar el Departamento en el desarrollo de sus funciones.
- Compilar y sistematizar la normatividad y jurisprudencia relativa al objetivo y funciones del Departamento y velar por su difusión interna.

- Intervenir en los procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos en que sea parte la Nación - Departamento Nacional de Estadística - DANE, y asumir su representación cuando le sea delegada por el Director.
- Suministrar al Ministerio Público y al Ministerio del Interior y de Justicia, en los procesos en que sea parte la Nación - Departamento Nacional de Estadística - DANE, las informaciones, documentos y actos administrativos necesarios para la defensa de los intereses del Estado, e informal al Director del Departamento y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República sobre el curso de dichos procesos.
- Establecer criterios de interpretación legal de última instancia dentro del Departamento.

Como se observa, esta dependencia también tiene un nivel de especialización en el conocimiento técnico jurídico que le permite ejercer diversas funciones, entre ellas la interpretación de normas tanto en procedimientos administrativos como judiciales, en asuntos del Departamento, y la asesoría legal para el desarrollo de los objetivos misionales de la entidad.

5.6. Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

El Ministerio de Justicia y del Derecho es un organismo del sector central de la administración pública nacional, que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

El Decreto 1427 de 2017³⁰ señala:

ARTÍCULO 1°. Objetivo. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, drogas, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho.

³⁰ Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

De lo anterior se desprende que el Ministerio de Justicia tiene como objetivo misional principal el de liderar la política pública en relación con el ordenamiento jurídico, lo cual abarca acciones en el ámbito de la seguridad jurídica, el acceso a la justicia formal y alternativa, y la promoción de la cultura de la legalidad.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la norma antes citada, dentro de las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho se destaca la siguiente de interés para el objeto del presente conflicto:

3. Formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en: racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; y las que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa, en el marco del mandato contenido en las normas vigentes, al igual que las de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, corrupción, crimen organizado, enriquecimiento ilícito, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio. [Énfasis de la Sala]

En ejercicio de esta función se realizan acciones de gran importancia orientadas hacia la mejora del ordenamiento jurídico, la promoción y socialización del Derecho así como el ejercicio de la profesión jurídica.

Ahora bien, este Ministerio dentro de su estructura cuenta con la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, que de forma particular tiene las siguientes funciones, según lo consagra el Artículo 18 del Decreto 1427 de 2017:

ARTÍCULO 18. Funciones de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico. Son funciones de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, las siguientes:

1. Proponer lineamientos para la formulación de política y metodologías para asegurar que la producción normativa de la administración pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica.
2. Administrar el Sistema Único de Información Normativa - SUIN - JURISCOL o el sistema que haga sus veces y coordinar la aplicación de la política normativa del sistema.
3. Dirigir la recopilación y actualización de normas y doctrina jurídica con destino al Sistema Único de Información Normativa - SUIN -JURISCOL o el sistema que haga sus veces.
4. Coordinar con los sectores de la Administración Pública Nacional la aplicación de los planes, programas, proyectos y mecanismos trazados y adoptados en materia de calidad en la producción normativa.

5. Conceptuar sobre la constitucionalidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, de las iniciativas legislativas en materia de justicia y del derecho, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
6. Ejercer la defensa del ordenamiento jurídico respecto de las normas de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de salvaguardar el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; y coordinar la defensa del ordenamiento jurídico con las demás entidades estatales del orden nacional, respecto de las normas de competencia de otros sectores.
7. Hacer seguimiento y verificación de la evolución normativa y de las providencias judiciales que incidan en el ordenamiento jurídico y actualizar periódicamente un registro jurisprudencial que permita conocer el estado del ordenamiento jurídico y su vigencia.
8. Diseñar las políticas de divulgación del sistema normativo y de socialización de la información jurídica, así como difundir las modificaciones que se introduzcan al ordenamiento jurídico colombiano.
9. Diseñar e impulsar investigaciones que con base en los factores identificados de cumplimiento de las normas, permitan establecer mecanismos para hacer más eficaz, eficiente y efectiva la producción normativa.
10. Promover, formular, adoptar y coordinar la ejecución de políticas relativas al ejercicio de la profesión de abogado.
11. Preparar proyectos normativos sobre temas de su competencia, apoyar su presentación, discusión y seguimiento, así como efectuar el respectivo análisis normativo y jurisprudencial, en coordinación con la Dirección Jurídica, cuando así se requiera.
12. Atender las peticiones, consultas y emitir conceptos jurídicos relacionados con los asuntos de racionalización, simplificación, consolidación y divulgación normativa.
13. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
14. Atender las demás peticiones relacionadas con asuntos de su competencia.
15. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

[Resalta la Sala]

Se observa entonces que dentro de las funciones de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico se ubican funciones de (i) seguimiento a la evolución del ordenamiento jurídico y a su vigencia; (ii) de divulgación y socialización de la información jurídica, (iii) de atender peticiones, consultas y emitir conceptos jurídicos en lo que respecta, entre otros ámbitos, a la divulgación normativa, y (iv) atender las demás peticiones relacionadas con asuntos de su competencia.

Se trata de una entidad que tiene una alta capacidad técnica en cuanto al conocimiento del derecho, en la medida en que sus funciones se centran en su estudio. Sus líneas de acción suponen su constante análisis y seguimiento, como administradores del Sistema Único de Información Normativa - SUIN -JURISCOL, y su trabajo se centra en la sistematización, clasificación y racionalización de la información jurídica, de modo que pueden ofrecer al público información actualizada sobre a la promulgación de normas, las vigencias y derogatorias que permitan establecer con cierto grado de certeza el estado del ordenamiento jurídico.

A partir de ese conocimiento técnico especializado, tienen líneas de acción orientadas hacia la consolidación de políticas de racionalización, simplificación, consolidación y divulgación de la información normativa que buscan elevar el estándar de calidad del sistema jurídico interviniendo en problemáticas como la de superproducción normativa y aumentando los niveles de disponibilidad, actualización, y consistencia del conocimiento de las disposiciones normativas que integran el sistema jurídico.

5.7. Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1324 de 2009³¹ esta entidad ha sido definida como una empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional.

El ICFES tiene por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar la investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones que le

³¹ “Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.”

sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000³².

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 dentro de las funciones de esta entidad se destacan las siguientes:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.
2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.
3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.
4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.
5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.
6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.

Como se observa, esta entidad tiene especialización en definir y aplicar estándares de calidad a los servicios educativos que se ofrecen en el país. Es en general el ente dedicado al ejercicio de funciones técnicas que abordan tanto la perspectiva cuantitativa como la cualitativa para realizar diagnósticos que sirvan de referente para la caracterización y mejora de la oferta educativa a nivel nacional en relación con las exigencias de los modelos internacionales.

Según el artículo 11 del Decreto 5014 de 2009 dentro de su estructura cuenta también con una Oficina Asesora Jurídica cuyas funciones más relevantes se describen como sigue a continuación:

³² “Por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones”.

1. Asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias de la empresa en la interpretación de las normas constitucionales y legales, en el trámite y solución de asuntos de carácter jurídico.
2. Conceptuar en las materias de su competencia.
3. Representar judicial y extrajudicialmente a la empresa por intermedio de los abogados de planta o mediante abogados externos, en los casos en que determine el director general.
4. Recopilar, actualizar y sistematizar las normas legales y reglamentarias, los conceptos la jurisprudencia y la doctrina que tenga relación con la misión y competencias de la empresa y propender a su difusión.
5. Conceptuar sobre proyectos de normas internas, decretos, acuerdos, resoluciones, convenios y demás actos administrativos a ser aplicados, propuestos o expedidos por la empresa.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que esta dependencia tiene como objeto el asesoramiento en materia jurídica en los distintos ámbitos de la disciplina sin circunscribirse a una especialidad en particular. Su objetivo misional abarca tanto el análisis jurídico necesario para el ejercicio de sus funciones como la representación judicial y extrajudicial. Asimismo, y como la mayoría de las oficinas análogas, tiene la función de conceptuar en las materias de su competencia.

5.8 Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Según lo señalado en el Decreto 430 de 2016 modificado por el Decreto 1603 de 2023³³, el citado departamento tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 2 del citado Decreto 430 de 2016 dentro de sus funciones sobresalen las siguientes:

- Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la

³³ "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública"

gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

- Diseñar y ejecutar programas, planes y proyectos, instrumentos técnicos y jurídicos para la implementación y seguimiento de las políticas a su cargo.
- Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.
- Adoptar herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector Función Pública, en coordinación con las entidades responsables en la materia.
- Adoptar y divulgar modelos y herramientas que permitan evaluar el desempeño de las entidades en las materias de su competencia, en términos de productividad, calidad, confianza ciudadana en el Estado y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de los organismos y las entidades.

De acuerdo con el artículo 16 de la misma norma, la Dirección Jurídica de esta entidad tiene dentro de sus funciones las siguientes:

- Servir de autoridad en doctrina jurídica para las entidades y organismos del Estado en los temas de competencia del Departamento.
- Estudiar, emitir conceptos y preparar proyectos de actos legislativos, leyes y decretos que el director general deba someter a consideración del Gobierno nacional y hacer el seguimiento en los temas de competencia del Departamento.
- Asesorar a las entidades públicas en la interpretación de las normas que regulan la organización y el funcionamiento del Estado y la administración del personal a su servicio.
- Impartir las directrices jurídicas y adoptar los instrumentos para la interpretación y aplicación de las normas por parte de las dependencias y demás organismos y entidades del Estado en los temas de competencia del Departamento.
- Recopilar, clasificar y analizar, en coordinación con la Dirección de Gestión del Conocimiento, información, estudios, investigaciones y demás documentos en los temas de su competencia, para la toma de decisiones y la actualización de las políticas y herramientas a cargo del Departamento
- Proponer el diseño y administrar, en coordinación con la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los sistemas de información y aplicativos en los cuales se compile, sistematice, actualice, publique y difunda la información

normativa, jurisprudencial, doctrinal y demás relacionada con los temas de competencia del Departamento, para una mejor prestación del servicio público.

- Definir y orientar la política de defensa judicial en los temas de competencia del Departamento.
- Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Departamento. [Énfasis de la Sala]

Se colige de lo antes citado que, esta dependencia ejerce una labor de liderazgo en materia jurídica, en la medida en que es definida como autoridad en doctrina jurídica para las entidades y organismos del Estado. Se posiciona entonces como una voz autorizada en asuntos relacionados con la interpretación y orientación del derecho en el ámbito de la administración pública en los temas de su competencia, que en esencia se circunscriben a la organización y el funcionamiento del Estado y la administración del personal a su servicio.

Ejerce también funciones de recopilación y análisis de la información jurídica especializada con el propósito de difundirla a través de estudios e investigaciones, así como de sistemas de información.

Adicionalmente, y con base en esa cualificación técnico-jurídica, define políticas en relación con los temas propios de su órbita de competencia que están orientadas a facilitar la gestión pública, y asesorar a las entidades del Estado en las diferentes áreas que determinan el ejercicio del servicio público.

5.9. Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Ministerio de Educación

El Decreto 5012 de 2009³⁴ es el que reglamenta las funciones y estructura del Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con esta disposición jurídica, los objetivos de este organismo son los siguientes:

- 1.1. Establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema.
- 1.2. Diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente
- 1.3. Garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la

³⁴ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias."

calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, tanto en la atención integral de calidad para la primera infancia como en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior.

1.4. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las Entidades Territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio educativo y la pertinencia.

1.5. Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las Instituciones de Educación Superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos.

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 2 del referido decreto están dentro de las funciones del ministerio las que a continuación se citan:

2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.

2.2. Preparar y proponer los planes de desarrollo del Sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país.

2.3. Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia.

2.4. Asesorar a los Departamentos, Municipios y Distritos en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiaridad, en los términos que defina la ley.

2.5. Impulsar, coordinar y financiar programas nacionales de mejoramiento educativo que se determinen en el Plan Nacional de Desarrollo.

Su Oficina Asesora Jurídica tiene como funciones las prescritas en el artículo 7 del citado decreto, dentro de las cuales se destacan:

- Emitir conceptos jurídicos sobre proyectos legislativos o gubernamentales externos relacionados con el sector educativo, a fin de determinar su

constitucionalidad o inconstitucionalidad, conveniencia o inconveniencia, unidad de materia y si puede ser o no objetado, ya sea en forma parcial o total.

- Emitir conceptos y prestar asesorías de tipo jurídico a clientes internos y externos, en coordinación con las dependencias misionales, en los temas que son de competencia del Ministerio de Educación Nacional.
- Conceptuar y establecer criterios en coordinación con las Direcciones y la Secretaría General, en asuntos jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan el sector de la educación.
- Establecer las directrices jurídicas para la interpretación y aplicación de las normas que regulan el servicio educativo en todos los niveles y campos de acción.
- Analizar permanentemente la agenda legislativa del Congreso y asesorar al ministro de Educación Nacional y a los Viceministros en la definición de la estrategia de presentación y sustentación de iniciativas que deban ser presentadas a consideración del órgano legislativo.
- Estudiar, conceptuar, coordinar y realizar el seguimiento de los proyectos de ley e iniciativas presentadas por el ministro al Congreso y colaborar con los Viceministros y demás autoridades del Sector en la elaboración de los documentos que vayan a ser presentados a la consideración del Congreso, incluyendo la exposición de motivos.
- Diseñar y administrar en coordinación con la Secretaría General y la Oficina Asesora de Planeación, Finanzas y Sistemas de Información un banco de datos sobre todos los aspectos jurídicos relacionados con el sector de la educación. [Énfasis de la Sala]

De las funciones antes expuestas, se puede concluir que a esta oficina asesora se le ha atribuido el ejercicio de una función consultiva sobresaliente en diversos frentes del conocimiento jurídico, ligados con la educación nacional y su acceso a ella.

Se observa un cierto énfasis en la función de conceptuar, lo cual, coadyuva a aumentar los niveles de apropiación del conocimiento jurídico en el área de su competencia, no solo por parte del público especializado sino de la ciudadanía en general, en la medida en que estos conceptos pueden ser solicitados por «clientes internos y externos» lo que redundará en mayores niveles de seguridad jurídica y en una cultura de legalidad sólida.

Esta labor de divulgación como se desprende de las funciones antes descritas abarca la operación de sistemas de información, la implementación de políticas de promoción y la respuesta directa al ciudadano sobre los asuntos de su competencia.

En general se puede decir que es la autoridad sobre la cual recae la administración y gerencia de la información jurídica en el sector educativo. Por lo que se puede concluir que, dado que entre las atribuciones generales de esta entidad está la de «Emitir conceptos y prestar asesorías de tipo jurídico a clientes internos y externos, en coordinación con las dependencias misionales, en los temas que son de competencia del Ministerio de Educación Nacional.» y que dentro de ellos está el de establecer criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso a la educación en todos sus niveles, por lo que es una entidad que puede dar cuenta de criterios puntuales para la determinación de ciertas condiciones particulares de quienes no han tenido acceso a la educación o a los niveles más bajos de formación básica, así como los parámetros necesarios para la superación de esa situación.

5.10. Conclusiones sobre el marco jurídico

La interpretación integral y sistemática del marco jurídico de referencia permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones:

1. El derecho de petición es un derecho fundamental de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 ibidem.
2. Este derecho fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar entre otros, el suministro de información y la consulta.
3. La autoridad o el particular competente tienen la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.
4. El derecho de petición de consulta es diferente del derecho de petición en interés particular, ya que no exige un interés específico y directo del solicitante, y produce como resultado una opinión, un parecer o una orientación no vinculante de la administración.
5. Es diferente del derecho de petición en interés general, pues con este se busca que las autoridades adopten ciertas medidas, decisiones o actuaciones de interés común o bienestar general.
6. Los conceptos tienen como finalidad orientar, ilustrar e informar a los particulares sobre la forma de actuar de la administración, para facilitar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones, y no generan

responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a su fundamentación.

7. La competencia de las autoridades está limitada a conceptuar en relación con las materias a su cargo, por lo que carecen de facultad para hacerlo en relación con otros temas.
8. La gestión jurídica en el ámbito de lo público abarca gran parte de la función administrativa y tiene un campo amplio de aplicación que supone una infraestructura robusta que deja al Estado en una posición de privilegio en cuanto a lo que al conocimiento del derecho se refiere, en asuntos de su competencia.
9. El Estado y las instituciones que lo integran, deben actuar con base en el principio de solidaridad, y aprovechando su conocimiento jurídico, procurar la socialización de dicho conocimiento respecto a aspectos abstractos y generales del ordenamiento, ofreciendo de forma ágil, sencilla, precisa y veraz toda la información de la que disponen sobre las leyes, según el alcance de la solicitud de consulta, y en atención al conocimiento jurídico general y común, que deben tener, para el ejercicio de la función pública.
10. Ante el requerimiento de información jurídica básica, siendo esta una especie del género de información pública, y en el marco de aspectos abstractos y amplios sobre el ordenamiento jurídico, todas las entidades públicas están en la obligación de satisfacer las solicitudes de consulta que sobre el particular les sean elevadas, por regla general, en lo concerniente al marco específico de sus competencias.
11. En beneficio de personas en condición de vulnerabilidad, las funciones de las entidades deben ejercerse con sujeción a la especial protección que es requerida en tales casos. Por consiguiente, al contestar una petición que pueda tener alcance en relación con estos grupos poblacionales, las obligaciones de oportunidad y suficiencia deben atenderse con carácter reforzado, en procura de evitar imponer cualquier barrera injustificada que dificulte o limite la información que requieren para desenvolverse en sociedad y hacer ejercicio pleno de sus derechos.
12. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dentro de su estructura organizacional, cuenta con una Secretaría Jurídica, que coordina la gestión de las oficinas jurídicas de las entidades nacionales. Ella es instancia de decisión en cuanto a políticas de mejora normativa y lidera los procesos de racionalización normativa.

13. El Departamento Nacional de Estadística (DANE) es una entidad cuyos objetivos misionales son de carácter técnico, circunscritos a la administración de la información estadística del país y a la definición de los estándares para su producción y control.
14. El Ministerio de Justicia tiene como objetivo principal el de liderar la política pública en relación con el ordenamiento jurídico, lo cual abarca acciones en el ámbito de la seguridad jurídica, la gestión de la información, la defensa del ordenamiento, el acceso a la justicia formal y alternativa, y la promoción de la cultura de la legalidad.
15. El ICFES tiene especialización en definir y aplicar estándares de calidad a los servicios educativos que se ofrecen en el país. Es en general el ente dedicado al ejercicio de funciones técnicas que abordan tanto la perspectiva cuantitativa como la cualitativa para realizar diagnósticos que sirvan de referente para la caracterización y mejora de la oferta educativa a nivel nacional.
16. El Departamento Administrativo de la Función Pública ejerce una labor de liderazgo en materia jurídica, en la medida en que es definida como autoridad en doctrina jurídica para las entidades y organismos del Estado. Es una voz autorizada en asuntos relacionados con la interpretación y orientación del derecho en el ámbito de la administración pública en los temas de su competencia, que en esencia se circunscriben a la organización y el funcionamiento del Estado y la administración del personal a su servicio.
17. El Ministerio de Educación, en particular su Oficina Asesora Jurídica, es la autoridad sobre la cual recae la administración y gerencia de la información jurídica en el sector educativo. Por lo que se puede concluir que, dado que entre las atribuciones generales de esta entidad está la de emitir conceptos y prestar asesorías de tipo jurídico a clientes internos y externos, bien se pueden incluir dentro de estas las solicitudes de concepto en relación con los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso a la educación en todos sus niveles, por lo que es una entidad que puede dar cuenta de criterios puntuales para la determinación de ciertas condiciones particulares de quienes no han tenido acceso a la educación o a los niveles más bajos de formación básica, así como los parámetros necesarios para la superación de esa situación.

6. El caso concreto

Le corresponde a la Sala definir la autoridad competente para resolver de fondo una petición de consulta, relacionada con la existencia o no de tarifa legal para probar que una persona es analfabeta, y en caso de resultar negativa la respuesta a esta primera pregunta, se cuestiona sobre el modo de probar la condición de analfabeta en el marco de un proceso judicial.

Las entidades inicialmente involucradas remitieron por competencia a otras, la solicitud presentada, sin aducir mayores argumentos. Dada la mutua negativa de competencia, el peticionario solicitó que se resolviera el conflicto negativo de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.

En medio de este trámite se vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, al Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación -ICFES-, y al Departamento Administrativo de la Función Pública, por considerar que dadas sus funciones podrían tener un eventual interés en el asunto. Sin embargo, todas estas entidades rechazaron también su competencia al considerar que dentro de las funciones que les han sido otorgadas por ley, no estaría inmersa la de dar respuesta a peticiones de consulta como la que origina el presente conflicto.

Si bien la Sala entiende que en lo concerniente a consultas de tipo jurídico, de naturaleza abstracta, las entidades públicas se abstienen de dar respuesta alguna a las inquietudes ciudadanas, salvo que se trate de asuntos directamente ligados con sus atribuciones específicas, en casos como estos, en donde por su especificidad no existe concretamente una atribución legal expresa para dar cuenta de una respuesta plena al derecho ciudadano de petición, entiende la Sala que debe ser la entidad con la mayor relación en sus funciones al objeto final de la problemática, la que dé la respuesta que le corresponda, a la inquietud ciudadana.

Así, con base en los antecedentes del caso, en los documentos que forman parte del expediente y en la normativa citada, la Sala declarará competente, por tanto, al Ministerio de Educación, para conocer y resolver de fondo la petición presentada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa.

Para llegar a tal conclusión es necesario analizar la clase de petición y el contenido de la misma. En primer lugar, debe resaltarse que el solicitante elevó una petición de consulta, que tiene como propósito obtener una opinión o una orientación, no vinculante para la administración, con respecto a un tema de carácter jurídico general, relacionado con un grupo poblacional particular.

En segundo lugar, el contenido de las preguntas planteadas es propio del derecho procesal probatorio y versa sobre un supuesto hipotético, a saber: cómo podría demostrarse que una persona es analfabeta en el marco de un proceso judicial. Es decir, que el contenido de la consulta se plantea en relación con la ley, a saber: el Código General del Proceso que regula el asunto en cuestión y sin sujeción a un caso concreto.

De este modo, la solicitud versa sobre un asunto caracterizado por su grado de abstracción, por cuanto, la solicitud se circunscribe a una de las ramas del derecho

antes descritas, como aquellas que, por su grado de generalidad, pueden ser contingente en el ejercicio de la función pública, es decir, que forma parte del conocimiento general de todas las entidades estatales.

Adicionalmente, la solicitud de consulta cabe dentro del concepto de información pública, debido a que tiene por objeto acceder al conocimiento de un tema general de la ley procesal, y si esto es así, el derecho a su acceso a esa información es exigible a las entidades públicas en los términos de la Constitución y la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

En este sentido, el contenido de la consulta es general y sobre aspectos básicos del derecho probatorio, ligado con un grupo poblacional particular, que es el de las personas analfabetas. De lo que se derivan dos interpretaciones posibles: la primera según la cual la atribución de competencia debe mirarse desde una perspectiva restrictiva, lo que llevaría a concluir que ninguna entidad, al menos de las involucradas, tiene la competencia expresa y directa para responder peticiones sobre conocimientos jurídicos generales o sobre aspectos básicos del derecho, ligados con este grupo poblacional concreto, dentro de lo que cabría la consulta sobre la tarifa legal para demostrar que una persona es analfabeta. Interpretación que tendría como efecto, dar cuenta de la imposibilidad de la Administración de dar respuesta alguna a esta pregunta en el marco jurídico nacional y por consiguiente de su incapacidad para garantizar el derecho de petición del solicitante, en su totalidad, interpretación que como es obvio, es deber del intérprete descartar, por traer en la práctica consecuencias ajenas a un estado de derecho.

La segunda interpretación, fundada en un concepto amplio de competencia, permitiría suponer que una consulta sobre derecho procesal probatorio general, como base común de conocimiento jurídico que subyace a la función administrativa, debería poder ser respondida, en principio, por la entidad con la mayor cercanía en sus funciones al objeto final de la problemática, dado que sus competencias, al menos parcialmente, están orientadas a fijar criterios que den cuenta del fundamento mismo de la inquietud ciudadana.

Esto es así, máxime si se tiene en cuenta que las entidades del Estado son en sí mismas operadores jurídicos cualificados, que pueden orientar al ciudadano sobre temas relacionados con las actividades que ellos mismos desarrollan, así sea de manera parcial.

Lo anterior especialmente, si se tiene en consideración que, en este caso, la respuesta que se emita puede resultar útil para el ejercicio de los derechos de una persona analfabeta, que como se mencionó, tiene especial protección constitucional, lo que exige que en su interacción con la institucionalidad estatal obtenga el mayor apoyo posible en el acceso sus derechos fundamentales.

Al analizar el ámbito de competencia de las entidades involucradas en el presente conflicto, se observa que las dos que pueden tener mayor relación entre el objeto de consulta y sus funciones son: el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación.

La primera, en la medida en que dentro sus objetivos misionales, se encuentra el de la definición de políticas públicas que faciliten el acceso a la justicia formal (artículo 1° y artículo 2° numeral 3° Decreto 1427 de 2017), lo que podría considerarse abarca el ámbito de la consulta, si se considera que esta se circunscribe al proceso judicial. Sin embargo, esta función de definición de políticas de acceso a la justicia es distinta al desempeño de un litigante en un proceso judicial, y los parámetros procesales y probatorios que deben orientar la gestión de sus pretensiones. Es decir, una cosa es promover el acceso a la justicia y definir acciones que de forma global permitan ampliar los indicadores de cobertura del sistema de judicial y otra orientar sobre el ejercicio de la defensa judicial en el marco de un litigio, por lo que en desarrollo de este objetivo particular no cabría la resolución de la consulta.

Respecto las demás funciones del Ministerio de Justicia, si bien se enmarcan en los objetivos de política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, drogas, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad y respeto a los derechos, son generales frente a la materia específica de la consulta, y no tendrían aplicación directa sobre la misma.

En relación con la segunda, es decir, el Ministerio de Educación, se observa entonces que dentro de las consideraciones presentadas por esta entidad, refiere que, como ente rector del sector educativo, ha establecido el procedimiento que se aplica en la práctica para determinar si una persona mayor de 15 años es analfabeta o no, en el marco del proceso de alfabetización y de la implementación del «ciclo lectivo especial integrado CLEI 1».

Dentro de dichos procesos se cuenta como primera actividad a desarrollar, la aplicación de una prueba diagnóstica o de entrada a la población joven, adulta y mayor no alfabetizada, la cual está diseñada para valorar el desarrollo de competencias de lectura, escritura, cálculo matemático, competencias ciudadanas y medio ambiente correspondientes a los grados escolares 1,2, y 3 de la educación básica primaria. Un criterio que desde el punto de vista educativo da cuenta de quién puede ser catalogado en situación de analfabetismo y quien no, y que arroja luces sobre formas posibles de determinar esta condición, desde una perspectiva de acceso a la educación.

Sobre esa base, se observa que ese ministerio, no solo tiene el conocimiento jurídico necesario responder inquietudes generales y abstractas en materia jurídica en el ámbito de su competencia general, sino que puede hacerlo sobre criterios que son objeto de su análisis, ya que a esa entidad le corresponde la caracterización de la población que desde el punto de vista educativo es analfabeta.

A su vez, tiene conocimientos desde el punto de vista práctico relacionados con determinar bajo que requisitos técnicos – esto es pruebas técnicas- puede determinarse esa condición de manera concreta. De este modo, al integrar estos dos ámbitos se puede concluir con suficiencia que la respuesta a la solicitud de consulta presentada por el señor Rodríguez Novoa, debe ser contestada por dicha entidad.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en consideración los objetivos de este Ministerio se observa que, es posible establecer una relación entre las competencias de esta entidad y la materia de la consulta formulada, que se refiere a la existencia de tarifa legal respecto de la forma de probar la condición de analfabetismo en un proceso judicial. Dicha relación puede concretarse en el objetivo de «Garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión» (artículo 1º Decreto 5012 de 2009).

En este objetivo se inserta, la implementación del «ciclo lectivo especial integrado CLEI 1» que se ha diseñado para superar el analfabetismo y brindar un modelo especial y acorde con las necesidades particulares de la población mayor de 15 años no alfabetizada, el cual prevé como primera actividad a desarrollar, la aplicación por parte del establecimiento educativo de la prueba diagnóstica o de entrada a la población joven, adulta y mayor no alfabetizada de acuerdo con el modelo educativo flexible implementado, la cual está diseñada para valorar el desarrollo de competencias de lectura, escritura, cálculo matemático, competencias ciudadanas y medio ambiente correspondientes a los grados escolares 1, 2, y 3 de la educación básica primaria.

De manera que, tal procedimiento, en particular esa prueba diagnóstica, bien puede constituirse en un medio probatorio para el operador judicial tratándose de acreditar dicha condición en el trámite de un proceso judicial.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, en las consideraciones presentadas por esta entidad en el trámite de este conflicto, ya de hecho cita las disposiciones jurídicas y la conclusión que de ellas se desprende para dar respuesta a la pregunta formulada en la consulta, esto al expresar:

«En relación con la existencia de una “tarifa legal” para determinar o acreditar a nivel probatorio si una persona es analfabeta, corresponde remitirse a los artículos 165 y 176 del Código General del Proceso de lo cual considera que dicha condición no podría escapar de las reglas de la “sana crítica”»

Dichas disposiciones establecen:

Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.

Artículo 176. Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

Conforme lo anterior, se considera que, de una parte, el Ministerio de Educación, desde el punto de vista de la relación existente entre sus objetivos y la materia de consulta, es competente para atenderla, y de otra, que la manifestación del ministerio que se cita, contiene el criterio jurídico para responder la consulta en la medida en que se remite al Código General del Proceso que es la norma que determina el sistema de valoración probatoria imperante en el sistema jurídico colombiano.

En consecuencia, es el Ministerio de Educación, por las razones expuestas, el llamado a avocar el conocimiento de la solicitud de consulta elevada por el señor Rodríguez Novoa toda vez que, es la autoridad sobre la cual recae la administración y gerencia de la información jurídica en el sector educativo y la que caracteriza a la población que puede ser considerada o no analfabeta para asegurar su integración al sistema educativo y la superación de tales circunstancias, además de tener el conocimiento jurídico necesario y que ya ha sido expuesto en el trámite de este conflicto para dar respuesta a la consulta que lo originó.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente al Ministerio de Educación Nacional para estudiar y resolver de fondo la petición presentada por el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia al Ministerio de Educación Nacional.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Estadística, Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, al Ministerio de Educación, al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Calidad de la Educación -ICFES-, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa.

QUINTO: ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3.º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase.

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.