

Sentencia C-1157/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Norma habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal y material

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Constitucionalidad de la ley habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Posibilidad de expedir normas en materia disciplinaria

MATERIA DISCIPLINARIA-Reserva legal

NORMA DISCIPLINARIA-No son de resorte exclusivo del Código Disciplinario Unico

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inexistencia de habilitación expresa para expedir normas disciplinarias

REGIMEN DE CARRERA-Vínculos y distinciones frente al régimen disciplinario

DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE-Doble dimensión de los deberes

La doble dimensión de los deberes como conductas necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la carrera docente y, como posibles fuentes de sanción, implica que el gobierno no estaba habilitado para expedir esta norma, pues el potencial sancionatorio de estas normas es innegable, y el artículo 111 de la ley 715 no dispuso tal facultad para el gobierno. Por tanto, ante el exceso en el uso de las facultades extraordinarias, la Corte declarará inexecutable este artículo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extralimitación

REGIMEN DISCIPLINARIO-Alcance

NORMA HABILITANTE-Debe conferir facultades concretas para modificar régimen disciplinario

REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES-Expedición excedió ejercicio de facultades extraordinarias

DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE-Norma propia de la regulación de la carrera

Referencia: expediente D-4677

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”

Demandante: David Guillermo Zafra Calderón

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., cuatro (4) de diciembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano David Guillermo Zafra Calderón solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable de los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

“DECRETO 1278

por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001,

DECRETA:

(...)

Artículo 37. Derechos. Además de los contemplados en la Constitución, en la ley, en el Código Disciplinario Único y en los reglamentos vigentes, para todos los servidores públicos, los docentes y directivos docentes al servicio del Estado tendrán los siguientes derechos:

- a) Ser estimulados para la superación y eficiencia mediante un sistema de remuneración acorde con su formación académica y desempeño, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto;
- b) Asociarse libremente;
- c) Permanecer en los cargos y funciones mientras su trabajo y conducta sean enteramente satisfactorios y realizados conforme a las normas vigentes, no hayan llegado a la edad de retiro forzoso o no se den las demás circunstancias previstas en la ley y en este decreto;
- d) Participar en el gobierno escolar directamente o por medio de sus representantes en los

órganos escolares;

e) Disfrutar de las licencias por enfermedad y maternidad de acuerdo con el régimen de seguridad social vigente.

Artículo 41. Deberes. Además de los deberes establecidos en la Constitución y la ley, y en especial en el Código Disciplinario Unico, para los servidores públicos, son deberes de los docentes y directivos docentes, los siguientes:

a) Buscar de manera permanente el incremento de la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje y sus resultados, mediante la investigación, la innovación y el mejoramiento continuo, de acuerdo con el plan de desarrollo educativo de la correspondiente entidad territorial y el Proyecto Educativo Institucional del establecimiento donde labora;

b) Cumplir con el calendario, la jornada escolar y la jornada laboral, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional;

c) Educar a los alumnos en los principios democráticos y en el respeto a la ley y a las instituciones, e inculcar el amor a los valores históricos y culturales de la Nación;

d) Observar una conducta acorde con la función educativa y con los fines, objetivos, derechos, principios y criterios establecidos en la ley general de educación y en los planes educativos;

e) Mantener relaciones cordiales con los padres, acudientes, alumnos y compañeros de trabajo, promoviendo una firme vinculación y una cooperación vital entre la escuela y la comunidad y respetar a las autoridades educativas.

Artículo 42. Prohibiciones. Además de las prohibiciones establecidas en la Constitución y la ley, y en especial en el Código Disciplinario Unico, para los servidores públicos, a los docentes y directivos docentes les está prohibido:

a) Abandonar o suspender sus labores durante la jornada de trabajo sin justa causa o sin autorización previa de sus superiores;

b) Realizar propaganda o proselitismo político o religioso dentro de los centros educativos o lugares de trabajo;

c) Portar armas de cualquier clase durante el desempeño de sus labores o dentro de los centros educativos, o durante actividades extraescolares;

d) Aplicar a los alumnos cualquier forma de maltrato físico o psíquico que atente contra su dignidad, su integridad personal o el desarrollo de su personalidad;

e) Coartar el derecho de libre asociación de los demás educadores o estudiantes;

f) Utilizar los centros educativos para actividades ilícitas o no propias de la enseñanza, o para vivienda sin la autorización correspondiente;

g) Vender objetos o mercancías a los alumnos o dentro del centro educativo en beneficio

propio o de terceros, que no responda a proyectos institucionales;

h) Realizar actividades ajenas a sus funciones docentes en la jornada de trabajo;

i) Asistir al lugar de trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas narcóticas o estupefacientes;

j) Atentar o incitar a otros a atentar contra los bienes del establecimiento o bienes públicos o hacer uso indebido de las propiedades o haberes de la institución o del Estado puestos bajo su responsabilidad;

k) Desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado;

l) Realizar o ejecutar con sus educandos acciones o conductas que atenten contra la libertad y el pudor sexual de los mismos, o acosar sexualmente a sus alumnos;

m) Manipular alumnos o padres de familia para obtener apoyos en causas personales o exclusivas de los docentes;

n) Ser elegido en un cargo de representación popular, a menos que haya renunciado al cargo docente o directivo con seis (6) meses de antelación a la elección respectiva;

o) Utilizar la evaluación de los alumnos para buscar provecho personal o de terceros.

Artículo 43. Abandono del cargo. El abandono del cargo se produce cuando el docente sin justa causa deja de concurrir al trabajo; cuando no reanuda sus funciones al vencimiento de una licencia, una comisión, un permiso o las vacaciones reglamentarias; cuando en caso de renuncia, hace dejación del cargo antes de que se le autorice para separarse del mismo o antes de transcurrido un mes después de presentada, o cuando no asume el cargo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique un traslado.

El abandono del cargo conlleva la declaratoria de vacancia del mismo, previo un proceso sumario en el que se garantice el derecho a la defensa. A su vez, la autoridad debe iniciar el correspondiente proceso disciplinario y proceder a la exclusión del Escalafón Docente.

Artículo 44. Inhabilidades. Además de las inhabilidades señaladas en la Constitución y la ley, especialmente en el Código Disciplinario Unico, para todos los servidores públicos, no podrán ejercer la docencia:

a) Los educadores que padezcan enfermedad infecto - contagiosa u otra que, previa valoración médica de la correspondiente entidad de previsión social, represente grave peligro para los educandos o les imposibilite para la docencia;

b) Los educadores que no se encuentren en el pleno goce de sus facultades mentales, dictaminada por médico psiquiatra de la correspondiente entidad de previsión social;

c) Los que habitualmente ingieran bebidas alcohólicas o que consuman drogas o sustancias

no autorizadas o tengan trastornos graves de la conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio.

Artículo 45. Incompatibilidades. Además de las establecidas en la Constitución y en las leyes para todos los servidores públicos, el ejercicio de cargos en el sector educativo estatal es incompatible con:

b) El goce de la pensión de jubilación, vejez, gracia o similares.

Artículo 62. Suspensión en el cargo. La suspensión en el cargo puede proceder como medida provisional impuesta por orden de autoridad judicial, por la Procuraduría o a instancias de la oficina de control interno disciplinario o como sanción disciplinaria.

El tiempo de la suspensión no se contabiliza para ningún efecto y se pierde el derecho a la remuneración durante dicho tiempo, a menos que el proceso termine por cesación de procedimiento o por preclusión de la instrucción, o cuando sea absuelto o exonerado, en cuyo caso el pago debe ser asumido por la entidad que impartió la orden de suspensión.

La suspensión en el cargo genera vacancia temporal, y en consecuencia es procedente un nombramiento provisional o un encargo para la atención de las respectivas funciones

Artículo 64. Exclusión del Escalafón Docente. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior conlleva la exclusión del escalafón docente y la pérdida de los derechos de carrera.”

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que las normas acusadas violan el artículo 150-2 de la Carta. Considera el demandante que estos artículos contienen modificaciones y adiciones al Código Disciplinario Único y por tanto no podían hacerse mediante facultades extraordinarias, pues éstas no pueden conferirse para expedir códigos (art. 150-10 C.P.). Esto afecta la estructura general del CDU y reitera cuestiones ya establecidas, para sustentar su cargo el acto especifica que cada una de las normas demandadas adiciona distintos capítulos y artículos del CDU. Además, el artículo 62 constituye la figura de la suspensión provisional de manera distinta a la establecida por el legislador en el artículo 157 del CDU. Concluye que el uso de las facultades se extralimitó afectando la estructura general del CDU, pues incluso algunas de las disposiciones acusadas literalmente anuncian una adición al Código Disciplinario Único.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención del Ministerio de Educación Nacional

La ciudadana Claudia Otalvaro, representante del Ministerio de Educación Nacional considera que las normas acusadas fueron expedidas en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas expresamente por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, declarado exequible por la Corte Constitucional. En virtud de lo anterior la interviniente solicita a la Corte que tenga en cuenta la cosa juzgada sobre esta norma. Agrega la representante del Ministerio que las disposiciones acusadas no pretenden expedir un nuevo código disciplinario, sólo precisan

derechos y deberes propios de los docentes como sujetos de un régimen especial. Por lo anterior solicita que los artículos demandados sean declarados exequibles.

2.- Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El ciudadano William Acero, representante del Departamento Administrativo de la Función Pública considera que los artículos demandados son exequibles ya que fueron expedidos en virtud del margen permitido por las facultades extraordinarias que habilitaron al Presidente para ello. Así, estas normas tienen fuerza de ley y por tanto podían modificar otra norma de la misma jerarquía, además, no adicionan la ley 734 sino que regulan situaciones especiales (sector educativo y docente).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3316, recibido el 14 de agosto de 2003, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45 y 64 del Decreto Ley 1278 de 2002, y que declare la inexecutableidad del artículo 62 del mismo cuerpo legal.

Para la Vista Fiscal es claro que está prohibido que el gobierno expida códigos en uso de facultades extraordinarias. Anota que la ley 734 es un verdadero código de acuerdo con el entendimiento que de este concepto ha tenido la Corte Constitucional (sentencias C-248 y 252 de 1994, C-397 de 1995 y C-290 de 1997). Teniendo en cuenta que en el derecho disciplinario existen normas de carácter abierto que requieren normas especiales para que se pueda estructurar una falta disciplinaria determinada, encuentra el Ministerio Público que las normas acusadas son necesarias para estructurar faltas especiales en un sector particular. Por tanto, para el Procurador, las disposiciones demandadas no reformaron el CDU, pues no hacen parte de su normatividad, son parte de otro régimen, aunque en algunos casos pueden utilizarse para estructurar las faltas disciplinarias de los docentes. Además, la expedición de estas normas se realizó al amparo de precisas facultades extraordinarias, declaradas constitucionales por la Corte. Agrega la Procuraduría que la expedición de estas normas no excedió las facultades otorgadas, pues existe una relación directa entre el señalamiento de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los docentes y los asuntos fijados en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001 (norma habilitante). Tal relación surge en razón a la conexidad sistemática y teleológica que constituye el hilo conductor de toda la argumentación anterior. Por tanto las normas deben ser declaradas exequibles, pues no hay adición ni reforma alguna al CDU. Considera el Ministerio Público que el Congreso tiene la facultad de definir las situaciones administrativas de los servidores públicos frente a la entidad donde están vinculados, y aunque este asunto tiene reserva de ley, el Congreso puede habilitar al gobierno, además no se trata de una norma propia del CDU.

En cuanto a la suspensión provisional de carácter disciplinario de los servidores públicos administrativos, docentes y directivos docentes estatales, la Procuraduría anota que los artículos 157, 158, 159 y 160 de la Ley 734 de 2002 se ocupan de la suspensión provisional en términos distintos a los del Decreto 1278. Teniendo en cuenta que la mencionada ley enteró en vigor dos meses antes que el decreto parcialmente acusado y que existe una contradicción normativa, el Procurador considera aplicable el principio de temporalidad de antinomias para concluir que en procesos disciplinarios contra servidores públicos

administrativos, docentes y directivos estatales, la norma aplicable es la establecida en el Decreto 1278 de 2002. La Vista Fiscal anota que la suspensión establecida en la ley 734 es más favorable que la establecida en el Decreto 1278, pues este último no especifica el tipo de falta por la que procede, ni las causales ni los recursos que proceden contra esta medida, ni el término de los mismos, y finalmente agrega que el funcionario no tiene derecho a remuneración alguna durante el lapso que haya estado suspendido. Aunque el operador que se encuentre frente a esta antinomia debería tener en cuenta el principio de favorabilidad e inaplicará la norma contenida en el decreto 1278, el despacho del Procurador considera que el artículo 62 acusado deberá ser declarado inexecutable ya que las facultades concedidas en el artículo 11 de la ley 715 de 2002 no incluía la posibilidad de reformar el CDU, y aunque así lo hubiera hecho la norma también sería inexecutable pues el Congreso no puede deshacerse de la función de expedir los códigos, así como de su reforma para otorgarle facultades al presidente de la República para tal fin.

En cuanto a la exclusión del escalafón docente como consecuencia del retiro de servicio de los docentes y directivos docentes estatales, la Vista Fiscal considera que no se trata de una norma que tenga reserva de iniciativa en cabeza del Congreso, pues lo que hace es regular las distintas situaciones administrativas de los servidores públicos frente a la entidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 5º de la Carta, ya que las disposiciones acusadas hacen parte de un decreto con fuerza de ley expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

Asunto previo. Cosa juzgada en relación con algunos de los artículos demandados.

2.- Antes de hacer el análisis de los artículos acusados, hay que advertir que la Corte analizó en la sentencia C-734 de 2003 varios artículos del Decreto 1278 de 2002, entre ellos, los artículos 42, 43, 44 y 64, ahora demandados. En aquella oportunidad, la Corte decidió declarar inexecutable los artículos 42, 43 y 44, y declarar executable, por el cargo formulado, el artículo 64 del mencionado Decreto.

De conformidad con lo anterior, en cuanto a los artículos 42, 43 y 44, la declaratoria de inexecutable los ha excluido del ordenamiento, por tanto, la Corte se estará a lo resuelto en aquella oportunidad.

3.- En cuanto al artículo 64, este Tribunal limitó el alcance de la cosa juzgada y por consiguiente es necesario determinar si se trata del mismo cargo, caso en el cual la Corte se estará a lo resuelto anteriormente, o si, por el contrario, se trata de un cargo distinto. Si se trata de esta última hipótesis, esta Corporación deberá entonces adelantar el examen de constitucionalidad.

En aquella oportunidad el tema planteado por la demanda era que el texto acusado desconocía el artículo 125 de la Constitución por cuanto regulaba materias de competencia

exclusiva del legislador que no podían ser objeto de concesión de facultades extraordinarias. Al respecto la Corte anotó que se trataba de una materia en la cual el Congreso estaba facultado para revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias. Además de no violarse la reserva legal, la Corte también consideró que fue respetado el límite de las facultades conferidas. Así, el numeral segundo del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para dictar el Estatuto de Profesionalización Docente y, dentro de éste, para regular aspectos relacionados con los requisitos de ingreso, la evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera. Por tanto para este Tribunal, no hubo exceso en el uso de las facultades conferidas por la ley 715 y además, las mismas no violaron la reserva de ley establecida en el artículo 125 superior.

En el presente caso, el cargo presentado en la demanda se refiere a la violación de la prohibición que pesa en cabeza de presidente en cuanto a la expedición y reforma de códigos y al posible exceso en el uso de facultades extraordinarias. Como se puede ver, se trata básicamente de los mismos cargos, pues en ambas oportunidades, la demanda considera que el Presidente, al expedir el artículo 64 del Decreto 1278 de 2002, se habría excedido en el uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 111 de la ley 715 y habría desconocido la reserva de ley en este campo, pues habría modificado el Código Disciplinario Único (de ahora en adelante CDU). Estos cargos ya fueron analizados por la sentencia C-734 de 2003, por lo que ha operado la cosa juzgada constitucional (CP art. 243), y la Corte se atenderá a lo resuelto en esa oportunidad.

Problema Jurídico

4.- Para el demandante, las normas acusadas violan el artículo 150-2 de la Carta ya que sólo el Congreso puede crear o modificar códigos y en este caso, a través de facultades extraordinarias el presidente modificó el CDU. Además plantea que las facultades otorgadas fueron excedidas con la expedición de normas disciplinarias. Para los intervinientes y el Procurador, las normas son exequibles pues fueron dictadas en virtud de facultades conferidas por el Congreso al Presidente. Además, la Vista Fiscal considera que estas disposiciones no hacen reforma alguna al CDU, pues sólo precisan ciertas conductas de un grupo especial de personas, a fin de aplicar el régimen disciplinario teniendo en cuenta especificidades de los docentes. Con todo, considera el Ministerio Público que el artículo 62 efectivamente reforma el CDU, lo cual está prohibido por la Carta, y por ello solicita que la Corte declare inexecutable ese artículo.

5.- De conformidad con lo anterior, en el fondo el cargo que plantea el actor es que el Presidente se habría extralimitado, pues expidió normas disciplinarias que modificaron el CDU, sin estar facultado para ello, con lo cual además habría violado la prohibición de expedir códigos en ejercicio de facultades extraordinarias (CP art. 150 ord 10). Para resolver ese cargo, la Corte deberá determinar en primer lugar si el Presidente excedió o no las facultades otorgadas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001. Para ello la Corte precisará el alcance de esas facultades y analizará la naturaleza de las normas expedidas para verificar si éstas fueron dictadas en el marco de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Gobierno.

El alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

6- Las normas acusadas hacen parte de un decreto extraordinario expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111, numeral 2 de la Ley 715 de 2001.

Ahora bien, como lo recuerdan algunos intervinientes, esta norma habilitante ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corte, pues la sentencia C-617 de 2002 la declaró exequible. Entra pues esta Corporación a examinar el alcance de esas facultades, para lo cual conviene resulta recordar el texto de la norma habilitante, la cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 111. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

(...)

111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.¹

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso.
3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto - ley 2277 de 1979.

Esta norma circunscribe el alcance de las facultades, pues enuncia con precisión las materias sobre las cuales podía el presidente legislar de manera extraordinaria. De acuerdo con ello debe la Corte determinar si estas facultades fueron respetadas o excedidas en la expedición de las normas acusadas.

7- La Corte ha señalado de manera reiterada que el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la

República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado². Así, este Tribunal ha enfatizado en el carácter expreso y preciso de las facultades, lo que implica la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas³.

8- Como ya se explicó, la sentencia C-617 de 2002 estudió la constitucionalidad del artículo 111, numeral 2 de la Ley 715 de 2001, que es la norma habilitante en la presente oportunidad. La Corte precisó en esa oportunidad que esa disposición “i) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, iii) por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, iii) para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, iv) que ingresen a partir de la promulgación de la ley y v) ese régimen debe ser acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.” Ese criterio fue reiterado por la Sentencia C- 313 de 2003, que indicó que por medio de esa norma, el Congreso de la República concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro de un término definido, expidiera el nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos que ingresaran a partir de la promulgación de la ley 715 de 2001. Y la Corte agregó en esa sentencia, que para el efecto, en el segundo inciso de la norma, el legislador enunció algunos de los criterios que el Gobierno debía tener en cuenta al momento de expedir dicho régimen, a saber: a) mejor salario de ingreso a la carrera docente; b) requisitos de ingreso; c) escala salarial única nacional y grados de escalafón; d) incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización; e) mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; f) oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes, y; g) asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto ley 2277 de 1979. La Corte concluyó entonces que “el ejercicio de las facultades por parte del Presidente de la República debía limitarse a aquellas materias relacionadas con un nuevo régimen de carrera docente y administrativa, atendiendo, los mencionados criterios”⁴.

9- El ejercicio de las facultades por parte del Presidente de la República debe entonces limitarse a aquellas materias relacionadas con un nuevo régimen de carrera docente y administrativa, atendiendo los mencionados criterios. Pero la interpretación de los mismos debe ser estricta. Así, la sentencia C-280 de 1996 reiteró el criterio acogido por esta Corporación según el cual la concesión de facultades extraordinarias altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Y, por ser una institución excepcional, la interpretación de su alcance debe ser estricta y restrictiva⁵. Por lo anterior las facultades extraordinarias sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías.

10- Una vez precisado el marco hermenéutico, pasa la Corte a estudiar los cargos planteados por el actor. Según la demanda, esta Corporación debe dilucidar si i) mediante un decreto extraordinario dictado en ejercicio de facultades extraordinarias es posible dictar normas disciplinarias, que en concepto del actor solamente deben figurar en el Código Disciplinario Único y, ii) si en el presente caso el Presidente de la República tenía o no facultades extraordinarias para dictar normas en materia disciplinaria como las contenidas en los

artículos acusados. En este punto serán retomados los criterios expuestos en la sentencia C-734 de 2003, que se refirió a aspectos similares relacionados con algunas disposiciones del cuerpo normativo bajo examen.

11- En aquella oportunidad la Corte consideró que era posible que mediante decretos extraordinarios se dicten normas en materia disciplinaria. Así, según lo anotado por esta Corte en la sentencia C-724 de 2003, de lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución se desprende la existencia de una reserva de ley en materia disciplinaria que excluye la posibilidad de que mediante decretos dictados por el Gobierno se establezcan prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades o faltas de los servidores públicos. Con todo, la Corte ha precisado que dichas normas pueden ser expedidas en virtud de facultades extraordinarias. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

“Únicamente por vía legal, lo cual incluye a los decretos con fuerza de ley, se puede regular lo concerniente al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses a los particulares, como quiera que está de por medio el acceso a una función pública.

(...)

en materia disciplinaria existe una reserva legal, en el sentido de que únicamente por medio de una ley, incluyendo los decretos con fuerza de ley, se puede erigir un comportamiento determinado en conducta reprochable disciplinariamente. De tal suerte que el régimen sancionatorio aplicable a los notarios no puede ser la excepción a la regla, por cuanto no existe ninguna razón constitucionalmente válida para ello” 6.

12- De otro lado, el CDU no es el único cuerpo legal que puede contener disposiciones disciplinarias. Lo anterior se desprende de las consideraciones hechas por la Corte en la sentencia C-448 de 1998 que determinó que nada impide que normas con fuerza de ley diferentes del Código Disciplinario Único establezcan comportamientos reprochables disciplinariamente.

Es pues claro que las normas disciplinarias - relativas en particular al establecimiento de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y faltas- no son del resorte exclusivo del CDU y que éstas pueden encontrarse establecidas en decretos con fuerza de ley. Así, ya que el actor se equivoca al afirmar que las normas en materia disciplinaria son del resorte exclusivo del CDU y, por el contrario, es claro que éstas pueden encontrarse establecidas en decretos con fuerza de ley, como el Decreto 1278 de 2002, queda por determinar, teniendo en cuenta el carácter extraordinario de dicho decreto, si el Presidente de la República estaba facultado en este caso para regular los asuntos a que se refieren los artículos acusados.

Encuentra la Corte que no existe habilitación expresa para expedir normas disciplinarias, pues los temas a que se refiere la norma habilitante no contemplan esta posibilidad pues se refieren a los siguientes aspectos: -a) mejor salario de ingreso a la carrera; b) requisitos de ingreso; c) escala salarial única nacional y grados de escalafón; d) incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización; e) mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; f) oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes, y; g) asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes

contemplado en el Decreto ley 2277 de 1979-.

13- Del análisis hecho previamente respecto al alcance de las facultades extraordinarias conferidas, concluye la Corte que no se otorgaron facultades extraordinarias para dictar normas en materia disciplinaria. Así, el artículo 111 de la ley 715 enunció algunos de los criterios que debía tener en cuenta el gobierno al momento de expedir el régimen de carrera docente, entre los cuales no está ninguna atribución para expedir normas disciplinarias.

14- Con todo, algunas normas podrían generar confusión pues el régimen de carrera y el régimen disciplinario presentan ciertos puntos de encuentro. La Corte se ha referido a las distinciones entre estos regímenes en la sentencia C-088 de 2002, en la cual estableció que la carrera administrativa y el derecho disciplinario tienen vínculos importantes, pues buscan garantizar, entre otras cosas, un ejercicio diligente, eficiente, imparcial, pulcro e idóneo de las funciones públicas. Así, este Tribunal ha señalado que el derecho disciplinario “busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP arts 2º y 209)”⁷. Y, por su parte, la carrera administrativa cumple múltiples funciones y propósitos: busca que se vinculen y permanezcan en el Estado las mejores personas, a través de procesos de selección y evaluación, bajo el criterio de méritos y calidades, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones públicas. Igualmente la carrera protege la igualdad de todos los ciudadanos para acceder a los cargos públicos y ampara los derechos subjetivos de los empleados a la estabilidad⁸.

15- A pesar de esos vínculos, la carrera administrativa y el derecho disciplinario tienen diferencias de fondo, pues la primera está fundada en el mérito y se centra en asegurar ante todo la eficacia y continuidad de la actividad estatal, mientras que los procesos disciplinarios protegen preferentemente la moralidad de la administración, y por ello se centran en verificar el cumplimiento de los deberes propios del cargo por parte de los respectivos funcionarios. Así, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionatorio⁹, mientras que el régimen de carrera no tiene una vocación de sanción sino de selección de los mejores servidores, su evaluación y el control de su desempeño.

16- La anterior diferencia implica que si un funcionario es separado de su cargo, en forma temporal o permanente, por razones disciplinarias, es claro que la razón es alguna falta que ese servidor cometió. En cambio, el régimen de carrera prevé el retiro del empleado en muchos eventos que no tienen ninguna connotación sancionadora, sino que simplemente buscan mejorar la calidad y eficacia del servicio. De acuerdo con estos criterios entra la Corte a analizar cada uno de los artículos acusados.

17- En cuanto al artículo 41 que establece los deberes, podría afirmarse que ellos son el desarrollo de los numerales 4º y 5º de la norma habilitante, referidos al desempeño en el aula y a los criterios de evaluación y permanencia en la carrera docente. Con todo, debe la Corte recordar que la interpretación de las facultades extraordinarias es restrictiva y por tanto no puede hacerse extensión alguna. En ese sentido, ya que el legislador extraordinario está estableciendo una carga sobre los funcionarios de la carrera docente, debía contar con expresas facultades para hacerlo. Observa este tribunal que aunque estas normas tienen

relación con la organización de la carrera, a la vez se convierten en conductas que de ser incumplidas acarrearían sanciones a los funcionarios. La doble dimensión de los deberes como conductas necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la carrera docente y, como posibles fuentes de sanción, implica que el gobierno no estaba habilitado para expedir esta norma, pues el potencial sancionatorio de estas normas es innegable, y el artículo 111 de la ley 715 no dispuso tal facultad para el gobierno. Por tanto, ante el exceso en el uso de las facultades extraordinarias, la Corte declarará inexecutable este artículo.

18- Podría objetarse que la anterior interpretación no es admisible, pues implica que cualquier modificación de la ley, en virtud de facultades extraordinarias, supone que el Gobierno también debe estar facultado para reformar el régimen disciplinario de los servidores públicos, pues uno de los deberes primarios de éstos es respetar la Constitución y la ley (CP art. 6º), por lo que el incumplimiento de cualquier norma legal puede tener consecuencias disciplinarias. Conforme a este reparo, cualquier modificación de cualquier ley tendría implicaciones disciplinarias, por lo que siempre que se faculte al Gobierno para expedir una norma legal, tendría que facultársele también para reformar parcialmente el régimen disciplinario de los servidores públicos, lo cual parece irrazonable.

Esta objeción permite a la Corte precisar el alcance de la argumentación adelantada en el punto precedente. Es cierto que el incumplimiento de cualquier disposición legal puede llegar a tener consecuencias disciplinarias, debido a la obligación genérica que recae sobre todo servidor público de acatar la Constitución y la ley. Sin embargo, eso no elimina la especificidad del régimen disciplinario de un servidor público, que está referido a la estructura de la falta disciplinaria, y al régimen concreto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades que recaen sobre dicho servidor. Así, esta Corte ha definido el alcance del régimen disciplinario en los siguientes términos:

“El régimen disciplinario, por su parte, está integrado por una serie de disposiciones legales en las que se consagran no solo la descripción de los deberes y prohibiciones a que están sujetos los empleados y funcionarios de determinada entidad o rama del poder público, sino también las faltas en que pueden incurrir, las sanciones aplicables, el procedimiento para su imposición, los funcionarios competentes para conocer de ellas, las causales de impedimento y recusación, términos de prescripción y caducidad, etc.¹⁰”

Por consiguiente, una norma habilitante debe conferir facultades concretas para modificar el régimen disciplinario, si el Congreso desea atribuir al Gobierno facultades extraordinarias para reformar la estructura de la falta disciplinaria o el régimen de los deberes y prohibiciones de un servidor público; pero eso no significa que la concesión de facultades para un cambio de una ley, que no tenga relación directa con el régimen disciplinario, exija igualmente que la norma habilitante prevea que el Gobierno también puede reformar el régimen disciplinario. Ahora bien, en el presente caso, el artículo 111, numeral 2 de la Ley 715 de 2001 no atribuyó competencia al Gobierno para modificar el régimen disciplinario de los educadores, y sin embargo el Ejecutivo expidió el artículo 41 del Decreto 1278 de 2002, que realmente tiene implicaciones disciplinarias específicas, pues modifica el régimen de deberes de los docentes y directivos docentes, lo cual implica una alteración del contenido particular de las posibles faltas disciplinarias de estos servidores públicos.

19- Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que el artículo 45, referido a las incompatibilidades, fue también expedido excediendo las facultades que le fueron otorgadas al Gobierno. En efecto, una incompatibilidad implica una prohibición para un servidor público de realizar otros oficios u actividades, mientras se desempeña como servidor público. La violación del régimen de incompatibilidades tiene obvias consecuencias disciplinarias, por lo que el Gobierno no podía reformar dicho régimen, puesto que el Congreso no lo habilitó expresamente para tal efecto. Por tanto, es evidente que el ejecutivo desbordó las facultades conferidas y por tanto el artículo 45 deberá ser declarado inexecutable.

20- En cuanto al artículo 62, suspensión en el cargo, la Corte encuentra que no existe habilitación expresa para que el presidente, en ejercicio de las facultades extraordinarias, pudiese expedir esta norma. Una disposición como esta obviamente tiene naturaleza disciplinaria. Así, como lo anota el Procurador, esta institución se encuentra regulada en el CDU. Incluso la regulación del Código es más favorable que la hecha en este Decreto. Es evidente entonces que esta norma modifica la institución de la suspensión en el caso del personal de la carrera docente, y tal posibilidad no estaba incluida en las facultades dadas por el artículo 111 de la ley 715. Así, en virtud de la interpretación restrictiva de la norma habilitante, por tratarse de una excepción al reparto general de competencias (150-10), este Tribunal no puede llegar a una conclusión distinta a la de la inconstitucionalidad de la norma, por haber sido expedida excediendo las precisas facultades otorgadas por el Congreso. La norma será pues declarada inexecutable ya que se trata de una disposición de naturaleza disciplinaria que incluso reproduce con variaciones y agravantes una norma del CDU.

Exequibilidad del artículo 37.

21- En cuanto al artículo 37, que establece los derechos de los docentes y los directivos docentes, encuentra esta Corte que no fueron excedidas las facultades otorgadas por el artículo 111 de la Ley 715, pues esta norma responde a la necesidad de generar incentivos para estos empleados, de conformidad con lo determinado en el numeral 4º del artículo 111 citado. Así, se trata de una norma que es propia de la regulación de la carrera docente, pues ésta no sólo busca que se vinculen y permanezcan en el Estado los mejores ciudadanos, sino que también ampara los derechos subjetivos de los empleados a la estabilidad¹¹ considerando siempre las calidades de los trabajadores.

Según un criterio material, el artículo 37 no es una norma disciplinaria porque no constituye una sanción y su incumplimiento no afecta los principios de la función pública. Es una disposición instituida en favor de los funcionarios de la carrera docente. Desde un criterio formal, esta norma tampoco puede calificarse como de naturaleza disciplinaria pues su contenido y consecuencias no se asemejan a los de las normas ya contenidas en cuerpos legales de naturaleza disciplinaria. Por estas razones, encuentra la Corte que el artículo 37 debe ser declarado executable, pero executable únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-734 de 2003 que declaró inexequibles los artículos 42, 43 y 44 del Decreto 1278 de 2002 y exequible el artículo 64 del mismo cuerpo normativo sólo por los cargos estudiados en aquella ocasión.

Segundo.- Declarar inexequibles los artículos 41, 45 y 62 del Decreto 1278 de 2002.

Tercero.- Declarar exequible, únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad, el artículo 37 del Decreto 1278 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Expediente: D-4677

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”

Con el acostumbrado respeto hacia las decisiones proferidas por el pleno de esta Corporación, me permito explicar las razones que me llevaron a salvar mi voto en el asunto de la referencia, aclarando que mi disenso es parcial en cuanto está circunscrito, exclusivamente, a la declaratoria de inexecutable del artículo 45 contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002.

En la Sentencia de la cual discrepo, la Corte estimó que, el artículo 45 referido a las incompatibilidades es inexecutable, por cuanto fue expedido excediendo las facultades que le fueron otorgadas al Gobierno. Al respecto sostuvo que:

“.. [e]n efecto, una incompatibilidad implica una prohibición para un servidor público de realizar otros oficios u actividades, mientras se desempeña como servidor público. La violación del régimen de incompatibilidades tiene obvias consecuencias disciplinarias, por lo que el Gobierno no podía reformar dicho régimen, puesto que el Congreso no lo habilitó expresamente para tal efecto. Por tanto, es evidente que el ejecutivo desbordó las facultades conferidas y por tanto el artículo 45 deberá ser declarado inexecutable.

Afirmar que las incompatibilidades consagradas en el artículo 45 del Decreto Ley 1278 de 2002, corresponden a una materia respecto de la cual, no había facultades extraordinarias como era el régimen disciplinario, es a nuestro juicio errado, toda vez que la regulación que trata dicho artículo -incompatibilidades para el ejercicio de cargos en el sector educativo- corresponde a una materia propia y específica del régimen de carrera docente y administrativa. En cambio, no sucede lo mismo con los artículos 41 y 62 del mismo decreto, que sí contienen una regulación propia del régimen disciplinario y que, por tal motivo, fueron acertadamente declarados inexecutables.

En nuestro concepto, las incompatibilidades a diferencia de las inhabilidades no tiene una naturaleza disciplinaria, pues no se trata de una sanción aplicable a un servidor público por haber incurrido en una violación de la ley o en un incumplimiento de sus deberes, sino que se trata de una prohibición que se le impone a una persona para acceder a un cargo público, celebrar contratos o realizar cualquier gestión pública en razón del cargo que se desempeña o ha desempeñado, es decir, con motivo y como consecuencia de una condición objetiva inspirada en la necesidad de preservar la moralidad, eficiencia y eficacia de la función pública.

Así, el artículo 45 al señalar que el ejercicio de cargos en el sector educativo estatal es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo o servicio retribuido y el goce de la pensión de jubilación, vejez, gracia o similares, se refiere a una prohibición que establece la ley para acceder o permanecer en un cargo en el sector educativo estatal y no a una inhabilidad, que como quedó dicho, generalmente es una sanción pues se impone como consecuencia de la responsabilidad derivada de un hecho imputable al sancionado.

Por lo tanto, en virtud de los argumentos anteriores, consideramos que el artículo 45 del

Decreto ley 1278 de 2002 debió declararse exequible por tratarse de la regulación de una materia comprendida expresamente dentro de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Presidente de la República, mediante el artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Aclaración de voto a la Sentencia C-1157/03

Ref.: Expediente D-4677

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto 1278 de 2002 "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente".

Magistrado Ponente:

Eduardo Montealegre Lynett

Como quiera que en relación con la Ley 715 de 2001, tanto en las sentencias C-617 y C-618 de 2002, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexecutable por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad aclaro mi voto en el sentido de que, el decreto 1278 de 2002 es un decreto legislativo expedido con fundamento en la ley 715 de 2001, la cual, si bien fue declarada exequible por esta Corporación, por mi parte no compartí esa decisión expresando al efecto mi salvamento de voto y los argumentos allí expuestos también son aplicables en esta oportunidad y a ellos me remito.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRAN SIERRA, EN RELACION CON LA SENTENCIA C-1157 DE 4 DE DICIEMBRE DE 2003 (Expediente D-4677).

Aclaro mi voto en relación con la Sentencia C-1157 de 4 de diciembre de 2003 por cuanto en las Sentencias C-617 y C-618 de 2002 manifesté que, a mi juicio la Ley 715 de 2002 es inexecutable en su integridad, razón por la cual salvé entonces el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

1 Este inciso fue declarado exequible por esta Corte a través de la sentencia C-617 de 2002

2 Ver entre otras, las Sentencias C-255 de 1995, C-129 de 1995, C-397 de 1995, C-712 de 2001, C-286 de 2002, C-298 de 2002, C-398 de 2002.

3 Ver entre otras sentencias C-417 de 1993, C-080 de 1994, C- 050 de 1997 y C-702 de 1999.

4 Sentencia C-313 de 2003, Fundamento 3.5.1.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-416 de 1992, C-514 de 1992 y C-498 de 1995

6 Sentencia C-1076 de 2002.

7 Sentencia C-280 de 1996, fundamento 3. En el mismo sentido, ver las sentencias T-438 de 1992, C-417 de 1993, C-251 de 1994, C-244 de 1996 y C-769 de 1998.

8 Ver, entre otras, las sentencias C-317 de 1995, C-334 de 1996 y C-769 de 1998

9 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992, C-195 de 1993, y C-280 de 1996

10 Sentencia C-546 de 1993, Consideración de la Corte c.2.

11 Ver, entre otras, las sentencias C-317 de 1995, C-334 de 1996 y C-769 de 1998