

Puesto que el artículo 111.1 de la Ley 715 de 2001 no cumplió las exigencias constitucionales en materia de precisión de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, tales facultades se encontraban viciadas desde el acto mismo de su expedición. Así las cosas, el Decreto 1283 de 2002, dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales por violar el mandato constitucional de precisión (artículo 150-10 C.P.), resulta inexecutable por consecuencia.

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-No representa un juicio sobre el contenido de las disposiciones del decreto extraordinario

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Integración normativa

INEXEQUIBILIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Efectos de la declaratoria

Con miras a evitar un vacío normativo en el ordenamiento jurídico por la declaratoria de inexecutable que aquí se declara, determinar los efectos de su fallo. Al respecto cabe observar que, según doctrina constitucional de la Corporación, con la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria, en este caso el artículo 22 del Decreto 1283 de 2002, reviven las normas que habían sido derogadas por la norma ahora declarada inexecutable.

Referencia: expedientes D-4295 y 4299 (acumulados)

Demandantes: Luis Alberto Jiménez Polanco y José Hervin Suárez Tapiero (respectivamente)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 (parciales), así como contra los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21 (en su totalidad) del Decreto 1283 de 2002.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Luis Alberto Jiménez Polanco (expediente D-4295) y José Hervin Suárez Tapiero (expediente D-4299) demandaron por separado diversos artículos del Decreto 1283 de 2002, “por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media”.

El magistrado ponente, mediante auto del siete (7) de octubre de dos mil dos (2002), resolvió ADMITIR la demanda correspondiente al expediente D-4299 e INADMITIR la demanda correspondiente al expediente D-4295 y ordenó informar al respectivo demandante sobre la posibilidad de corregirla dentro del término legal, en el sentido de presentar cargos de carácter constitucional susceptibles de controvertirse en sede judicial. Dicha demanda no cumplía con las exigencias de ley y fue presentada inicialmente por el actor ante el Consejo de Estado en ejercicio de la acción pública de nulidad por inconstitucionalidad. No obstante, mediante auto del 20 de agosto de 2003, el Consejero Ponente se declaró incompetente para conocer de dicha acción por ser la Corte Constitucional la competente para pronunciarse sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República con fundamento en el artículo 150-10 de la Carta Política, y remitió la respectiva demanda a la Corte Constitucional. Inadmitida inicialmente la demanda, el actor procedió luego a corregirla dentro del término de ejecutoria del auto inadmisorio, siendo finalmente admitida mediante auto de octubre 23 de 2002.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones parcial o totalmente demandadas es el siguiente:

“DECRETO 1283

por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga el numeral 111.1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001,

DECRETA:

CAPITULO I

Aspectos generales

Artículo 1°. Ambito de aplicación. Son sujetos del Sistema de Inspección y Vigilancia al que se refiere este decreto, todas las instituciones educativas que prestan el servicio público de educación en los niveles de preescolar, básica y media en las diferentes regiones, las entidades territoriales, los docentes, directivos docentes y los administrativos de las instituciones educativas estatales.

Artículo 2°. Fines del sistema. El objeto fundamental del Sistema de Inspección y Vigilancia del servicio educativo de educación preescolar, básica y media, es garantizar la organización y prestación del mismo, cumpliendo los requisitos de calidad, eficiencia y cobertura, así como aquellos previstos en la Constitución Política.

Para ello el Sistema que se crea por el presente decreto, deberá asegurar que las entidades territoriales, las instituciones educativas y los docentes, directivos y administrativos de las instituciones educativas estatales, cumplan las normas, los requisitos pedagógicos, financieros y administrativos a los que se encuentran sujetos, con el propósito de obtener los resultados esperados.

Artículo 3°. Actividades propias del sistema. La operación del Sistema de Inspección y Vigilancia al que se refiere este decreto, requiere que se realicen las siguientes actividades:

- a) La identificación y el análisis de actos, hechos, estructuras y tendencias en el sector educativo;
- b) El análisis de la calidad, la eficiencia y la eficacia de los resultados obtenidos por las personas vinculadas al sector;
- c) La identificación de los incentivos y de los correctivos necesarios para conseguir que los actos de las entidades territoriales, las instituciones y de las personas aludidas se ciñan a las normas que se refieren de modo especial a la educación;
- d) La modificación de los actos, estructuras y tendencias que impidan el cumplimiento de las normas y la obtención de los resultados previstos en la Constitución.

Artículo 4°. Definiciones.

4.1 Administración de servicios educativos regionales

Es un régimen en virtud del cual, la Nación, obrando por medio del Ministerio de Educación Nacional, prohíbe a una entidad territorial determinados actos o contratos relacionados con la administración de servicios educativos regionales, o exige que se sometan a autorización previa, y adopta otras medidas correctivas.

4.2 Administración temporal de la educación territorial

Es el régimen en virtud del cual el Ministerio de Educación Nacional podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público educativo y designar de forma temporal un administrador especial que podrá ser un funcionario nacional o departamental, o a quien designe el Ministerio para que asuma por el tiempo y en las condiciones que se determine, la administración del servicio educativo en la entidad territorial.

4.3 Indicadores de resultados

Son informes cuantitativos que tienen el propósito de medir la eficacia, eficiencia y calidad en la prestación del servicio de educación.

4.4 Resultados educativos

Son las metas que se alcancen en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de recursos del sector educativo, así como los resultados de asimilación y uso de conocimientos y valores por parte de los niños y jóvenes.

4.5 Población atendida

Población de niños y jóvenes efectivamente matriculados en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.

4.6 Población por atender en condiciones de eficiencia

Es el número de niños y jóvenes a los que no se está atendiendo con el servicio de educación, y a los que se podría atender si para cada grado, se asignará a cada uno una suma de dinero igual al promedio nacional que las entidades públicas destinan a cada niño en el mismo grado.

CAPITULO II

Competencias en materia de inspección y vigilancia sobre la educación

Artículo 5°. Competencia del Presidente. En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema Inspección y Vigilancia de la educación, y velará por el cumplimiento de sus fines. Dicha función se ejercerá a través de la evaluación de resultados y la vigilancia administrativa.

Sin perjuicio de otras atribuciones constitucionales y legales, le compete al Presidente de la República, las siguientes funciones:

- a) Definir, diseñar, reglamentar y mantener un Sistema de Información del sector educativo;
- b) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto en la sociedad;
- c) Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector educativo en las entidades territoriales;
- d) Definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación anual del

personal docente y directivo docente;

e) Aplicar a las entidades territoriales, a las instituciones educativas oficiales y privadas y a los funcionarios vinculados al servicio educativo estatal, cuando encuentre mérito para ello, los correctivos y las sanciones a que se refiere este decreto, previa observancia del debido proceso;

f) Adoptar las acciones administrativas necesarias.

Por razones excepcionales, y cuando a su juicio sea necesario, el Presidente de la República y las autoridades del nivel nacional que hayan sido delegadas, podrán siempre ejercer de manera preferente, las facultades que les confiere este Decreto para ejercer la Inspección y Vigilancia sobre la educación en los niveles Departamental, Distrital y Municipal y sobre las instituciones, directivos y docentes.

(...)

Artículo 8°. Delegación de funciones al Ministro de Educación Nacional. Además de las funciones dispuestas en el artículo 5° del presente Decreto y las otras señaladas en esta norma, le corresponde por delegación al Ministro de Educación Nacional, las siguientes funciones:

a) Adoptar las medidas cautelares y acciones administrativas previstas en este decreto, cuando determine que las personas y autoridades que prestan el servicio educativo, desconocen las normas legales o reglamentarias del mismo, a efectos de que corrijan los actos violatorios;

b) Determinar si las entidades territoriales certificadas cumplen las disposiciones del Sistema General de Participaciones para educación;

c) Ocuparse de eventuales infracciones a las normas educativas e imponer sanciones a los infractores;

d) Hacer las evaluaciones que sean de su competencia y, excepcionalmente, evaluar a las instituciones educativas, a los rectores y directores, docentes y administrativos docentes de las entidades territoriales, cuando encuentre que las autoridades a las que se hubiere

delegado dicha función, no fueron diligentes o imparciales o desconocieron las normas aplicables.

Parágrafo. El Gobierno Nacional modificará la estructura del Ministerio de Educación Nacional y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, para que pueda cumplir las funciones de Inspección y Vigilancia del servicio educativo a que se refiere el presente Decreto.

Artículo 9°. Competencia departamental. Corresponde a los Gobernadores para ejercer la Inspección y Vigilancia de la Educación, las siguientes funciones:

- a) Ejercer las facultades que le delegue el Presidente de la República respecto de los municipios no certificados de su jurisdicción;
- b) Evaluar anualmente el desempeño de rectores y directores y demás directivos del servicio educativo estatal de su jurisdicción;
- c) Evaluar si las instituciones educativas estatales de los municipios no certificados han cumplido las metas de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos;
- d) Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas de los municipios no certificados;
- e) Organizar el Sistema de Información del sector educativo en su jurisdicción; mantenerlo actualizado y administrarlo según los reglamentos y responder por su funcionamiento y por la oportunidad y calidad de la información que debe proporcionar;
- f) Vigilar que las instituciones educativas de su jurisdicción cumplan con los requisitos para la prestación del servicio educativo;
- g) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en los municipios no certificados, y el impacto de su actividad en la sociedad;
- h) Evaluar los resultados de las instituciones educativas oficiales y privadas de su jurisdicción;

i) Aplicar las acciones administrativas necesarias.

Parágrafo. Los municipios no certificados cofinanciarán con los recursos asignados para calidad el 20% de la evaluación trienal de logros en su municipio.

Artículo 10. Competencia de los distritos y municipios certificados. Para ejercer la Inspección y Vigilancia de la educación, le corresponde a los Alcaldes de distritos y municipios certificados, las siguientes funciones:

a) Ejercer las facultades que les delegue el Presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de la educación en su jurisdicción;

b) Organizar el Sistema de Información del sector educativo en su jurisdicción; mantenerlo actualizado y administrarlo según los reglamentos y responder por su funcionamiento y por la oportunidad y calidad de la información que debe proporcionar;

c) Cofinanciar el 20% de la evaluación trienal de logros educativos en el municipio o distrito;

d) Evaluar anualmente el desempeño de rectores y directores y demás directivos del servicio educativo estatal de su jurisdicción;

e) Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas;

f) Evaluar la forma en la cual las instituciones educativas estatales de su jurisdicción han cumplido las metas de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos señalados, y asignar los incentivos, a quienes los hayan merecido;

g) Vigilar que las instituciones educativas de su jurisdicción cumplan con los requisitos para la prestación del servicio educativo;

h) Evaluar los resultados de las instituciones educativas oficiales y privadas de su jurisdicción;

i) Aplicar las demás acciones administrativas necesarias.

CAPITULO III

Facultades de las autoridades para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia

Artículo 11. Funciones de inspección y vigilancia. Le corresponde a las autoridades a que se refiere el presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones:

- b) Exigir la información necesaria para fines de evaluación;
- c) Definir si los actos de las personas y entidades sometidas a la vigilancia cumplen con la Constitución y las leyes;
- d) Definir si las mismas entidades y personas del literal anterior están en capacidad de producir los resultados de cobertura, eficacia, eficiencia y calidad en el sector educativo.

CAPITULO IV

Evaluación del sector educativo en las entidades territoriales

Artículo 12. Evaluación. Para el cumplimiento de las funciones de Inspección y Vigilancia, se establecen las siguientes competencias en materia de evaluación:

- a) La evaluación del servicio educativo en cada entidad territorial certificada se realizará por el Gobierno Nacional cada año con base en los informes que le rindan dichas entidades. Los informes contendrán resúmenes y datos agregados en relación con la cobertura, aplicación de recursos y calidad, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional;
- b) Las instituciones públicas y privadas, serán evaluadas cada año por las entidades territoriales certificadas, con base en los informes que le rindan dichas instituciones. Los informes contendrán resúmenes y datos agregados en relación con la cobertura, la promoción, la retención y los resultados de calidad de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional;
- c) El desempeño de los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales será evaluado cada año por el rector o director de la correspondiente institución en donde presten sus servicios. En las instituciones privadas, ese desempeño será evaluado por los órganos que señalen los Proyectos Educativos Institucionales;
- d) El desempeño de los rectores o directores y demás directivos de la educación estatal, será

evaluado cada año por las entidades territoriales certificadas.

Artículo 13. Reglas a las cuales debe someterse la evaluación. Las competencias relacionadas con la evaluación educativa se ejercerán de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Las evaluaciones harán énfasis en elementos objetivos y comparables que permitan clasificar a la entidad, institución o persona evaluada en las categorías que determine el gobierno nacional;
- b) Los resultados de la evaluaciones que realicen las entidades estatales, serán de público conocimiento, debiendo proteger la identidad de los alumnos;
- c) Las evaluaciones que sean hechas por personas distintas de los docentes y autoridades académicas o del sector educativo, se harán con base en información que proteja la identidad de los alumnos;
- d) Cada institución educativa está en el deber de hacer evaluación periódica de los resultados que obtiene en los aspectos pedagógicos y financieros; pero los resultados de tales evaluaciones no serán de obligatoria aceptación por parte de las autoridades o de los demás miembros de la comunidad educativa.

Artículo 14. Evaluación trienal de logros. Cada tres años, contados a partir de la fecha que determine el Ministerio de Educación Nacional, se hará una evaluación de logros educativos en todas las instituciones educativas oficiales y privadas de cada uno de los Departamentos, Distritos y Municipios, según la metodología que determine el Ministerio de Educación Nacional.

La metodología que se elabore procurará que las informaciones y trámites necesarios para hacer esta evaluación, coincidan con las necesarias para evaluar el logro de metas de calidad, introducir correctivos y asignar incentivos, y con los relativos a la gestión financiera, técnica y del sector educativo, de modo que en lo posible se evite duplicidad en la recolección de datos, su procesamiento y uso posterior.

Artículo 15. Evaluación anual de desempeño de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Los Rectores y Directivos serán evaluados por el superior jerárquico, dando valor especial a los resultados del proceso educativo, indicadores de promoción y retención, así

como la eficacia en el uso de los recursos, gestión de la institución y relación con la comunidad educativa.

El rector o director evaluará al terminar cada año escolar a los docentes o directivos que hayan servido en la institución educativa por un término superior a tres (3) meses durante el respectivo año académico.

Los actuales supervisores de educación y los directores de núcleo serán evaluados por el superior jerárquico de la dependencia en la que desempeñen las funciones académicas, administrativas o pedagógicas, que les hayan sido asignadas.

El Gobierno Nacional reglamentará la evaluación de desempeño, los aspectos de la misma, y la valoración porcentual de cada uno de los instrumentos y de los evaluadores.

Parágrafo. El docente que obtenga en la evaluación de desempeño una calificación inferior al sesenta por ciento (60%), la cual se considera no satisfactoria, durante dos (2) años consecutivos, será excluido del escalafón y por lo tanto retirado del servicio.

Los directivos docentes que obtengan en la evaluación de desempeño una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenía de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio.

Artículo 16. Evaluación de competencias. El Ministerio de Educación Nacional podrá efectuar evaluaciones de competencias específicas a los educadores de una o varias entidades territoriales o instituciones educativas, cuando los resultados o logros educativos no se consideren satisfactorios de acuerdo con los estándares que fije el Gobierno Nacional.

Quienes obtengan una calificación insatisfactoria en esta evaluación, tendrán la oportunidad de ser evaluados de nuevo en el año siguiente. Si no obtienen la calificación requerida serán retirados del servicio docente.

En el caso de los directivos que provienen de la carrera docente, serán regresados a la docencia; si no provienen de la dicha carrera, serán retirados del servicio.

El Gobierno Nacional reglamentará este artículo.

(...)

Acciones administrativas

Artículo 18. Sanciones. Sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, el Presidente de la República o sus delegados en ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia, impondrán a los sujetos a quienes se les aplica el presente Decreto, según el caso, previa observancia del debido proceso, las siguientes sanciones:

- a) Amonestación pública a las personas que participen en la administración o prestación del servicio público educativo por incumplir las disposiciones legales;
- b) Suspensión temporal del rector de la institución educativa privada;
- c) Multa hasta de diez salarios mínimos mensuales vigentes a las instituciones educativas privadas;
- d) Cancelación de la personería jurídica de la institución.

Parágrafo. Las sanciones descritas podrán ser impuestas por el Gobernador o el Alcalde de Distrito o Municipio certificado según el caso, de acuerdo con el reglamento que defina el Gobierno Nacional.

Artículo 19. Administración de servicios educativos regionales. Cuando el Ministro de Educación Nacional, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o de cualquier miembro de la comunidad educativa, tenga conocimiento sobre la existencia de una o varias de las causales previstas en la ley, podrá asumir la administración de uno o varios aspectos del servicio educativo a cargo de una entidad territorial, mediante un procedimiento administrativo.

Aun antes de ser comunicado el inicio de la actuación, y en cualquier estado de ella, podrá el Ministro, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas las medidas cautelares que estime pertinentes.

Artículo 20. Administración temporal de la educación regional. Si faltando un mes para

cumplirse el plazo señalado para terminar el régimen de control de administración de servicios educativos regionales, no se han corregido las fallas que le dieron origen, el Ministerio de Educación Nacional, sin necesidad de actuación adicional, podrá asumir la administración temporal de la educación regional.

Contra este acto procederá el recurso de reposición.

Artículo 21. Medidas cautelares. Cuando las autoridades nacionales del sector educativo adviertan que una entidad territorial o una persona natural o jurídica, están causando o pueden causar un daño irremediable al Estado o a los particulares, o que afecte el interés general, podrán tomar las siguientes medidas cautelares:

- a) Ordenar la inmediata cesación o suspensión de las actividades que puedan originar el daño;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, relacionados con la prestación del servicio educativo, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión de una entidad territorial.

(...)”

(Se subraya lo demandado)

Las demandas correspondientes a los expedientes D-4295 y D-4299 acusan por inconstitucionales diversos apartes de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 11, así como la totalidad de los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21 del Decreto 1283 de 2002. Para el demandante en el proceso D-4299, las mencionadas disposiciones infringen los artículos 1, 2, 5, 25, 29, 42, 53, 54, 58 y 150 numeral 10 de la Constitución, mientras que para el actor en el proceso D-4295 las normas acusadas violan los artículos 1, 2, 4, 6, 113, 114, 121, 150 numerales 1 y 10, 151, 189 numerales 10 y 11, 209, 228, 287, 300, 313 (numerales 1, 2, 4, 5 y 10); artículo 322 (inciso 2) de la Carta Política.

No obstante, advierte la Corte que antes de proceder al resumen de los cargos elevados contra algunos artículos del Decreto 1283 de 2002, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, existe un cargo general que debe estudiarse, a saber, si la sentencia que declaró la inexequibilidad de

las facultades extraordinarias conferidas por el mencionado numeral¹ conlleva la inexecuibilidad parcial o total del Decreto 1283 de 2002, caso en el cual no se requeriría, por sustracción de materia, pronunciarse sobre los demás cargos elevados contra las normas aquí demandadas.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Julia Betancourt Gutiérrez, actuando como apoderada del Ministerio de Educación Nacional, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ivonne Johana Alvarez Moreno, actuando como apoderada especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pide a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas del Decreto 1283 de 2002.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto 3102 del 10 de diciembre de 2002, solicita a la Corte Constitucional hacer las siguientes declaraciones:

1. “Declarar EXEQUIBLES, en lo acusado, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21 del Decreto 1283 de 2002, sólo por los cargos de la demanda.”

1. “Declarar INEXEQUIBLE el párrafo del artículo 8 del Decreto 1283 de 2002.”

Según la vista fiscal, sólo el párrafo del artículo 8 del Decreto 1283 de 2002 vulnera los artículos 150, numerales 10 y 7, y 189 numeral 16 de la Constitución, puesto que desconoce el límite material de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en la Ley 715 de 2001, artículo 111.1.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Inconstitucionalidad por consecuencia de la totalidad del Decreto 1283 de 2002. Integración normativa

2.1 La Corte Constitucional, mediante sentencia C-097 de 2003, declaró la inexecutable del numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, norma ésta que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto 1283 de 2002, “por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media.”

Puesto que el artículo 111.1 de la Ley 715 de 2001 no cumplió las exigencias constitucionales en materia de precisión de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, tales facultades se encontraban viciadas desde el acto mismo de su expedición. Así las cosas, el Decreto 1283 de 2002, dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales por violar el mandato constitucional de precisión (artículo 150-10 C.P.), resulta inexecutable por consecuencia. Ha sostenido la Corte en relación con la inexecutable por consecuencia, también llamada “inconstitucionalidad consecuencial”:

“La Corte de manera general ha señalado que se configura una “inconstitucionalidad consecuencial” cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias².

(...)

Así mismo, en las sentencias en cita, la Corporación, en armonía con la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la Ley 489, que se expidió con efectos desde la fecha de promulgación de la misma, decidió que la inexecutable de los Decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias “por obvias razones de unidad normativa”, debía proferirse con efectos desde la fecha de promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada,

nunca nacieron a la vida jurídica.”³

2.2. Adicionalmente, la Corte ha subrayado que la inexecutable por consecuencia no representa un juicio sobre el contenido de las disposiciones del decreto extraordinario sino un efecto necesario de la inconstitucionalidad de la causa jurídica en que se sustentaba. Dijo la Corte:

“...del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

“Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

“Desde luego la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar, no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que hubiera proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, más no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política”⁴

2.3. Observa la Corte que en la presente ocasión los actores no demandan la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto 1283 de 2002, sino únicamente algunos de sus artículos. No obstante, en virtud de la comunidad de fundamento habilitante (numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001) que tienen las normas que integran dicho decreto, tal declaratoria de inexecutable habrá de recaer sobre la totalidad de las normas dictadas en desarrollo de las facultades inválidamente otorgadas. Así las cosas, la Corte procede a hacer la integración normativa de todos artículos del Decreto 1283 de 2002, tanto de los parciales o totalmente demandados como de los no demandados, pero que hacen parte del Decreto expedido con base en facultades inválidamente concedidas, para efectos de decidir sobre su inexecutable por consecuencia.

3. Efectos de la declaratoria de inexecutable. Reviven las normas anteriores que habían sido derogadas por el Decreto 1283 de 2002

Resta finalmente a la Corte, con miras a evitar un vacío normativo en el ordenamiento jurídico por la declaratoria de inexecutable que aquí se declara, determinar los efectos de su fallo. Al respecto cabe observar que, según doctrina constitucional de la Corporación, con la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria, en este caso el artículo 22 del Decreto 1283 de 20025, reviven las normas que habían sido derogadas por la norma ahora declarada inexecutable. En efecto, ha sostenido la Corte en este punto lo siguiente:

“(C)onsidera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexecutable se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley (...) que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud. Sobre este aspecto dijo la Corporación en sentencia de 14 de diciembre de 1992:

“No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente Decreto trató de remplazar y que regulan la materia”⁸.
”⁷

La anterior doctrina ha sido reiterada posteriormente, entre otras, en las sentencias C-427 de 20028, en la que a su vez se recoge la tesis sentada en sentencia C-501 de 20019:

“Cabe recordar que en relación con los efectos de la inexecutable de una norma derogatoria, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha señalado que tal determinación acarrea como consecuencia que las disposiciones que habían sido derogadas reviven. Así, en reciente oportunidad¹⁰ la Corte Constitucional al reconocer la reincorporación al ordenamiento jurídico del párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, por efecto de la inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, se refirió in extenso a dicho fenómeno en los siguientes términos:

“Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

“A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo Nº 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

“Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada.”

“B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutableidad revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

“Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y 8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutableidad del Decreto 700.

“La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

“Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutableidad de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexecutables, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958.”

“Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en

el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

“Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad”.

“C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

“Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

“La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto.”

“En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

“Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana 11”.¹²

Ahora bien, la Corte no entra a pronunciarse sobre la suerte jurídica de los actos y decisiones administrativas dictadas al amparo del decreto durante su vigencia y que ahora se declara inexecutable. Un pronunciamiento en tal sentido corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En consecuencia, la Corte, hecha la intergración normativa de la totalidad del Decreto 1283 de 2002, y declarada la inexecutable de la Ley de facultades extraordinarias que sirviera de fundamento normativo a la expedición del mencionado decreto, procederá a declarar la inexecutable por consecuencia de la totalidad del Decreto 1283 de 2002.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1283 de 2002, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2000.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Aclaración de voto a la Sentencia C-357/03

INEXEQUIBILIDAD-Declaración no implica que revivan las normas anteriores (Aclaración de voto)

ESTADO DE DERECHO-Libertad como elemento fundamental (Aclaración de voto)

INEXEQUIBILIDAD-Efectos de la declaratoria (Aclaración de voto)

INEXEQUIBILIDAD-Situaciones que pueden presentarse con la declaratoria (Aclaración de voto)

NORMA DEROGADA-No recobra vigencia (Aclaración de voto)

NORMA DEROGADA-Situación en que revive (Aclaración de voto)

La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexequibilidad decida si la ley abrogada recobra su vigencia

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia expresa por la Constitución que le permita revivir normas derogadas (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedía la inhibición al haber desaparecido la norma del ordenamiento jurídico (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4295 y D-4299 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 (parciales), así como contra los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21 (en su totalidad) del Decreto 1283 de 2002.

Magistrada Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Aún cuando comparto la decisión contenida en la parte resolutive de la sentencia, sobre la inexequibilidad, del Decreto 1283 de 2002 “por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001; aclaro mi voto para reiterar que, tal como exprese en el salvamento de voto a las sentencias C-617 y C-618 de 2002, a mi juicio la Ley 715 de 2001, en su totalidad es inexecutable por las razones consignadas en los salvamentos de voto mencionados.

Además de los argumentos expuestos, debo agregar que la declaración de inexequibilidad no implica que revivan las normas anteriores; en abono a esta declaración reafirmo lo que ya exprese en el salvamento de voto a la sentencia C-501 de 2001, destacando en lo pertinente los siguientes argumentos:

2. El mencionado artículo había subrogado el artículo 52 de la Ley 510 de 1999.

3. De la comparación del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001 con el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 se observa que el contenido del párrafo de la última ley mencionada había perdido su vigencia y, en consecuencia había dejado de regir, en el acto mismo de la publicación de la Ley 640 esto es, el día 5 de enero del presente año.

4. Se plantea entonces el siguiente problema jurídico: si el fallo de inconstitucionalidad relativo al párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640, hace “revivir” el párrafo tercero del 52 de la Ley 510 de 1999. ¿Dicho de otra manera, si la norma derogada por una ley que luego es declarada inconstitucional, revive o adquiere nuevamente vigencia por el hecho de

ser declarada inconstitucional la norma que la había derogado o subrogado?

5. La mayoría de la Corporación, con fundamento en la jurisprudencia existente, que rechazamos, y en la doctrina corriente, considera que la norma derogada revive con el fallo de inconstitucionalidad de la norma que la había derogado.

Nos apartamos de esa jurisprudencia y de esa doctrina por las siguientes razones:

a. Cuando se estudia en detalle toda la jurisprudencia anterior y la doctrina, se observa que el argumento que reiteradamente se aduce es que no pueden existir vacíos jurídicos y, parangonando a la ciencia física, se dice que así cómo la naturaleza repele el vacío, también el derecho rechaza el vacío jurídico. Expresado de una manera más simple, no pueden existir materias que no sean objeto de regulación por parte del derecho.

Esta premisa es una premisa no sólo equivocada sino que contiene una falacia como paso a demostrarlo:

- En la relación del derecho con el hombre no existen vacíos jurídicos, ya que el derecho siempre está tocando al hombre, bien de manera positiva o bien de manera negativa; el derecho se acerca al hombre en una relación positiva o en una relación negativa, pero siempre se está relacionando con él. A veces el derecho, para que el hombre pueda realizar cierta conducta, establece ciertas condiciones o requisitos (en este caso ha tocado al hombre positivamente); otras veces el derecho no exige ninguna condición o requisito para la realización del acto y deja que el hombre se autoregule respecto de ellos (en ese evento ha tocado negativamente al hombre).

* Otro elemento fundamental para el análisis de este problema es el supuesto del cual se parte en el Estado de derecho, que es el de la libertad; en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza, en principio, de una libertad ilimitada de manera tal que el individuo puede realizar todos los actos que no le estén expresamente prohibidos por una norma jurídica. Siendo el hombre libre no necesita de ninguna norma para poder ejercer su libertad, o sus libertades públicas, que no son más que una consecuencia de ser una persona

libre, como lo señalara Hegel.

El propio sistema de libertades fundamentales no podría entenderse si no se aceptase que existe una cierta esfera de la actividad en la que el Estado no puede entrar y si, de hecho penetra, existen mecanismos jurídicos para sacarlo de esa esfera. Esa esfera funciona con un ámbito de libertad y es un dique que protege del Estado y sirve para controlar el poder político. Este es el fundamento de todas las libertades negativas, como es por ejemplo la libertad física.

* Un ejemplo sobre la libertad de tránsito nos ayuda a aclarar el problema jurídico; los individuos tienen la libertad de transitar por los parques públicos. Como son hombres libres tienen en consecuencia la libertad de tránsito y esta libertad cubre la de transitar por los parques públicos. Si después se dicta una ley A que condiciona esa libertad y dice que para transitar por el parque se necesita un permiso y luego se dicta una ley B, que deroga la ley A y que establece que para transitar por los parques se requiere el permiso y además un certificado médico y esta ley B luego es declarada inconstitucional no quiere decir que la ley A revive y que ahora los individuos vuelven a necesitar el permiso para transitar. Lo que sucede con el mentado derecho de tránsito, es que después de la declaratoria de inexecutable los individuos pueden volver a transitar por los parques públicos sin que se requiera ninguna condición (ni permiso ni certificado médico), pues hemos retornado al reino de la libertad, al supuesto básico del Estado de derecho que es el que las personas no necesitan de ninguna autorización para ejercer sus derechos.

Como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad viene a crearse una situación jurídica en la cual la materia regulada por la ley inexecutable queda libre de toda regulación y a las anteriores obligaciones jurídicas subentra la libertad.

b) La declaratoria de inexecutable no implica el restablecimiento de la situación de derecho anterior a la entrada en vigencia de la ley inexecutable y no hace revivir la ley anterior que había estado derogada; lo que ha pasado es que una materia que había sido regulada hasta ese momento, deja de estarlo, desaparecen las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas a los individuos y sigue la libertad jurídica.

a. Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por medio de una norma derogatoria no revive por la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que la ha derogado; en el fondo, por ningún medio puede ser vuelta a su vigencia y lo único que se puede hacer, es dictar una nueva norma que tenga el mismo contenido de la que había sido previamente derogada.

* La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexecuibilidad decida si la ley abrogada recobra su vigencia, que fue lo que hizo la Corte Austriaca al darle a la Corte Constitucional esta facultad en una norma que decía: “cuando mediante decisión de la Corte Constitucional venga declarada inconstitucional una ley o parte de ella, las normas jurídicas abrogadas por tal ley vuelven a recobrar su vigencia con la decisión de la Corte, salvo que esta última no disponga diversamente”. Esta norma es la que falta en el ordenamiento jurídico colombiano. Como se puede observar la decisión de la Corte Constitucional Austriaca que no solo anulaba una ley sino que también revivía la norma derogada, no era un simple acto negativo de legislación sino también un acto de legislación positiva.

Mientras no exista en la Constitución Colombiana una competencia expresa de la Corte Constitucional que le permita revivir las normas derogadas por la ley declarada inconstitucional, la consecuencia jurídica será que esas materias quedaran sin regulación, subentrará la libertad y las personas tendrán una relación negativa con el derecho.

En el caso concreto que nos ocupa la declaratoria de inexecuibilidad del párrafo tercero del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, por mucho que se haya hecho antes que el pronunciamiento sobre el artículo 52 de la Ley 510, anteriormente este pronunciamiento no revive el párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999 que ya se encontraba sin vigencia y, en consecuencia, no era procedente la declaratoria de exequibilidad del párrafo 3 de artículo 52 de la Ley 510 de 1999 y, a mi juicio, lo procedente era la declaratoria de inhibición respecto de él, pues esa norma ya había desaparecido del ordenamiento jurídico

colombiano.”

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Ver, entre otras, las Sentencias C-448 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C-923 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis. (En esta ocasión la Corte declaró inconstitucional por consecuencia el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998, previa integración normativa de todas las normas del mencionado decreto por la existencia de unidad normativa, en atención a que el mencionado artículo 120 que habilitaba al Presidente para ejercer las facultades legislativas fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-702 de 1999).

4 Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Se reitera en la sentencia C-969 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

5 Decreto 1283 de 2002, Artículo 22. “Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

8 Sentencia C-608 de 14 de diciembre de 1992. Ponente Dr. Jaime Sanin Greiffenstein.

7 Sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto Jaime Araujo Rentería.

9 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto Jaime Araujo Rentería.

10 C-501 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con salvamentos de voto de Jaime Araujo

Rentería y Rodrigo Escobar Gil.

11 Sentencia C-045 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Sentencia C-427 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.