

Sentencia C-675/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento del requisito de certeza

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA EDUCATIVA-Ejercicio

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Diferencia con la reserva de legal

POTESTAD REGLAMENTARIA-Requisitos para su ejercicio

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Evaluación del servicio de educación y de quienes lo prestan

Corresponde a la ley garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente (Art. 68 C.Pol.); exigir en general títulos de idoneidad para ejercer las profesiones (Art. 26 C. Pol.), y regular la prestación de los servicios públicos (Arts. 150, Num. 23, y 365 C.Pol.) para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Ello significa que en esta materia existe reserva de ley, es decir, ella debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario. Dicha materia comprende lógicamente la evaluación de la prestación del servicio de educación en general y, en particular, la evaluación de quienes lo prestan. Como consecuencia, es imperativo que la ley establezca al menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, conforme a los lineamientos jurisprudenciales de esta corporación, expida la reglamentación correspondiente con miras a su ejecución o cumplimiento. En caso contrario, la ley vulneraría las citadas disposiciones constitucionales y, también, lo dispuesto en el Art. 150, Num. 10, ibídem, que establece las condiciones para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del órgano legislativo.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA EDUCACION-Atribución de la función de regulación por el gobierno nacional/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Desbordamiento en regulación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación

El Art. 80 de la Ley 115 de 1994 demandado trata de la evaluación de la educación y dispone que el Ministerio de Educación Nacional establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio. Así mismo prescribe que el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con dicho artículo. Del examen de estas disposiciones legales se deduce que ellas prevén un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, lo cual está comprendido dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia. Sin embargo, ellas atribuyen al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema, sin señalar los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación, de modo que al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución sustituyen al legislador en una materia que la Constitución reserva expresamente a éste y desbordan así el ámbito de la potestad reglamentaria, que está limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley. Por otra parte, no existe un otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del Congreso de la República conforme a las normas superiores para expedir normas con fuerza de ley sobre la misma materia.

Referencia: expediente D-5540

Demandada de inconstitucionalidad contra los Arts. 80, 81, 83 y 84 de la Ley 115 de 1994

Demandante: Luis Alberto Jiménez Polanco

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005).

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Alberto Jiménez Polanco presentó demanda contra los Arts. 80, 81, 83 y 84 de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41214 del 8 de Febrero de 1994.

LEY 115 DE 1994

(febrero 8)

Por la cual se expide la ley general de educación

DECRETA:

CAPÍTULO III.

EVALUACIÓN

ARTÍCULO 80. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y

física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.

El Sistema diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente.

El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo.

El educador que no obtenga el puntaje requerido en el examen, tendrá la oportunidad de presentar un nuevo examen. Si presentado este segundo examen en el tiempo máximo de un año no obtiene el puntaje exigido, el educador incurrirá en causal de ineficiencia profesional y será sancionado de conformidad con el estatuto docente.

ARTÍCULO 83. EVALUACIÓN DE DIRECTIVOS DOCENTES PRIVADOS. La evaluación de los directivos docentes en las instituciones educativas privadas será coordinada entre la

Secretaría de Educación respectiva o el organismo que haga sus veces, y la asociación de instituciones educativas privadas debidamente acreditada, a que esté afiliado el establecimiento educativo.

La evaluación será realizada directamente por la Secretaría de Educación, en el caso de no estar afiliado el establecimiento en el que se hallen prestando el servicio los docentes directivos.

ARTÍCULO 84. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL ANUAL. En todas las instituciones educativas se llevará a cabo al finalizar cada año lectivo una evaluación de todo el personal docente y administrativo, de sus recursos pedagógicos y de su infraestructura física para propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que se imparte. Dicha evaluación será realizada por el Consejo Directivo de la institución, siguiendo criterios y objetivos preestablecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Las instituciones educativas cuya evaluación esté en el rango de excelencia, serán objeto de estímulos especiales por parte de la Nación y las que obtengan resultados negativos, deberán formular un plan remedial, asesorado y supervisado por la Secretaría de Educación, o el organismo que haga sus veces, con prioridad en la asignación de recursos financieros del municipio para su ejecución, si fuere el caso.

III. DEMANDA

El demandante considera que las normas demandadas vulneran los Arts. 68, 125 y 150, Num. 23, de la Constitución, con los siguientes argumentos:

Afirma que el Art. 150, Num. 23, de la Constitución establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y por medio de ellas ejerce, entre otras, la función de expedir

aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Lo anterior significa que esas materias únicamente pueden ser reguladas por el poder legislativo.

Sostiene que el Art. 80 de la Ley 115 de 1994 delega al Ministerio de Educación Nacional la competencia para establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y lo faculta para diseñar y aplicar criterios y procedimientos con el fin de evaluar la prestación del servicio público de educación, asuntos éstos cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República.

Expone que el Art. 81 acusado establece la evaluación de la idoneidad de los docentes cada seis (6) años, según el área de especialidad y de actualización pedagógica y profesional, dispone la compatibilidad de dicha evaluación con la institucional y prevé unas consecuencias jurídicas para la pérdida de la evaluación.

Indica que el Art. 83 de la citada ley se refiere a la evaluación de los directivos docentes de los planteles educativos de carácter privado y que el Art. 84 de la misma ley crea la evaluación institucional anual.

Plantea que las citadas disposiciones no establecen los criterios y normas básicas que el poder ejecutivo deberá tener en cuenta para hacer la evaluación, la cual hace parte de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República, dejando así en manos de aquel la regulación de la materia por vía reglamentaria.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Mediante escrito recibido el 19 de Enero de 2005, la ciudadana Julia Betancourt Gutiérrez, obrando en representación del Ministerio de Educación Nacional, solicita a la Corte que se declare inhibida para adoptar decisión de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, y, en subsidio, que declare la exequibilidad de las normas demandadas, con las siguientes razones:

Arguye que la demanda no expone las razones por las cuales se considera que las normas

acusadas vulneran la Constitución, es decir, no cumple los requisitos previstos en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991.

Seguidamente formula unas consideraciones sobre el derecho a una educación de calidad y afirma que la demanda carece de fundamento porque la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001 facultan al Gobierno Nacional para que expida la reglamentación sobre la evaluación del servicio público de educación y señale en ella los criterios y procedimientos aplicables. Agrega que en desarrollo de la segunda de dichas leyes aquel expidió al respecto el Decreto 2582 de 2003.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 3757 presentado el 16 de Febrero de 2005, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare exequibles las disposiciones demandadas, por los aspectos en él analizados, con fundamento en lo siguiente:

Enuncia que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 67 de la Carta Política, la educación es un derecho, una obligación y un servicio público que tiene una función social, siendo responsables de ella el Estado, la sociedad y la familia, correspondiéndole al primero regular y ejercer la suprema inspección de la misma, con el objeto de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes.

Indica que el Art. 68, inciso 3º, de la Constitución establece que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, otorgándole a la ley la función de garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Sostiene que en su condición de servicio público, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de la educación a todos los habitantes del territorio nacional y que el Art. 150, Num. 23, superior atribuye al legislador la función de expedir las normas que regirán su prestación, quien puede otorgar a otras entidades estatales facultades de regulación, señalando los parámetros dentro de los cuales deben actuar.

Considera que si bien el legislador atribuyó al Ministerio de Educación la facultad de

establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, también es cierto que, por un lado, fijó el objeto del mismo y los parámetros a los que debe sujetarse la entidad para el efecto y, por el otro, asignó al Gobierno Nacional la competencia para reglamentar todo lo relacionado con esta materia, es decir, el citado ente administrativo debe sujetarse a lo dispuesto por el Congreso en el Art. 80 acusado y al reglamento que expida el Gobierno Nacional. En consecuencia, dicho artículo no vulnera el Art. 150, Num. 23, de la Carta Política.

Respecto de la acusación contra los Arts. 81, 83 y 84 de la Ley 115 de 1994, expresa que en cuanto el Art. 68 de la Constitución consagra que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica y otorga a la ley la función de garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente, la ley puede encomendar a la autoridad administrativa especializada que precise las condiciones de las personas e instituciones para prestar el servicio de educación.

Finalmente manifiesta que no analiza la posible violación del Art. 125 de la Constitución, por no haberse formulado cargo alguno.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si al facultar los Arts. 80, 81, 83 y 84 de la Ley 115 de 1994 al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional para regular la evaluación de la prestación del servicio público de educación quebrantan los Arts. 68, 125 y 150, Num. 23, de la Constitución Política.

Consideraciones preliminares

Inhibición para proferir decisión de mérito respecto del cargo formulado contra el Art. 83 de

la Ley 115 de 1994. Procedencia del examen de constitucionalidad en relación con los Arts. 80, 81 y 84 de la misma ley por encontrarse totalmente vigentes.

3. De conformidad con lo previsto en los Arts. 40 y 242 de la Constitución, cualquier ciudadano podrá instaurar las acciones públicas de inconstitucionalidad previstas en el Art. 241 ibídem, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

El Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 consagra los requisitos de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, los cuales constituyen las condiciones mínimas para que la Corte Constitucional pueda ejercer su función general de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, entre ellos la expresión de las razones por las cuales se estiman violados los textos constitucionales.

Esta corporación ha señalado en múltiples ocasiones que las razones de la demanda deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En particular, en relación con el requisito de certeza ha expresado:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”² e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda³. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”^{4.”} ⁵

En la acusación se afirma que el Art. 83 de la Ley 115 de 1994 atribuye competencia de regulación al poder ejecutivo en relación con la evaluación de los directivos docentes en las instituciones educativas privadas, lo cual no guarda correspondencia con su texto, que es el siguiente:

"La evaluación de los directivos docentes en las instituciones educativas privadas será coordinada entre la Secretaría de Educación respectiva o el organismo que haga sus veces, y la asociación de instituciones educativas privadas debidamente acreditada, a que esté afiliado el establecimiento educativo.

"La evaluación será realizada directamente por la Secretaría de Educación, en el caso de no estar afiliado el establecimiento en el que se hallen prestando el servicio los docentes directivos".

Se observa que esta disposición no consagra dicha competencia de regulación, o sea, el establecimiento de reglas, normas o disposiciones jurídicas de carácter general o abstracto, y que, en cambio, prevé que la Secretaría de Educación realice la evaluación, en coordinación con la asociación de instituciones educativas privadas debidamente acreditada, a que esté afiliado el establecimiento educativo, o en forma exclusiva, en el caso de no estar afiliado el establecimiento.

Ello significa que el cargo no cumple el mencionado requisito de certeza, por lo cual la Corte se declarará inhibida para emitir decisión de fondo respecto del mismo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Por otra parte, debe señalarse que el Art. 80 de la Ley 115 de 1994 trata de la evaluación de la educación, en forma general, incluyendo expresamente el desempeño profesional de los docentes y los directivos docentes; el Art. 81 de la misma ley, en cambio, trata de la evaluación, mediante exámenes periódicos, únicamente de los educadores, y el Art. 84 ibídem tiene por objeto la evaluación de las instituciones educativas, comprendiendo explícitamente el personal docente.

El Decreto ley 1278 de 2002, por el cual se expidió el Estatuto de Profesionalización Docente, aplicable a quienes se vinculen a partir de la vigencia del mismo para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo

dispuesto en él (Arts. 2º y 65), prevé en el Capítulo IV, Arts. 26 a 36, las pautas y criterios para la evaluación de aquellos, como lo examinó esta corporación en la Sentencia C-734 de 20036, en la cual concluyó al respecto:

“Se establece entonces, del recuento normativo anterior que el legislador extraordinario fijó los tipos, los criterios, los objetivos, los instrumentos, los lineamientos y las consecuencias del proceso de evaluación de los educadores.

“Con lo que las pautas generales del proceso de evaluación están consignadas en la Ley, restándole al Presidente de la República, dictar la regulación destinada a la aplicación concreta de dicho proceso de evaluación, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce la Constitución (art. 189-11 C.P.), por supuesto dentro de su ámbito propio, en los términos de la ley reglamentada y conforme a la Constitución.”

Lo anterior significa que aunque las normas acusadas de la Ley 115 de 1994 no son aplicables a la evaluación de una parte de los educadores que son regulados por el Decreto ley 1278 de 2002, las mismas mantienen su vigencia en relación con la evaluación de los educadores que se vincularon al servicio del Estado en los citados niveles con anterioridad a la iniciación de la vigencia de aquel Decreto y no sean asimilados conforme al mismo, quienes estaban sujetos y continúan sujetos a lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979.7

Además, como se anotó, la evaluación prevista en las normas acusadas se refiere no solamente a los docentes y directivos docentes sino también a otros aspectos de la prestación del servicio público de educación, es decir, tiene un ámbito de aplicación más amplio que el del citado Decreto ley 1278 de 2002.

Por consiguiente, procede el análisis de constitucionalidad en relación con los Arts. 80, 81 y 84 de la Ley 115 de 1994.

Ejercicio de la potestad reglamentaria

El Art. 67 de la Constitución establece que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los

educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La potestad de regulación de la educación que el constituyente asignó al Estado debe ser ejercida por el legislador, puesto que si bien existe en aquel la tridivisión clásica de las ramas del poder público, conforme a lo previsto en el Art. 113 superior, existe una primacía del Congreso de la República frente a los poderes ejecutivo y judicial, por ser aquel el órgano propio de la representación popular. En otras palabras, la voluntad de un Estado democrático debe ser expresada en primer lugar por el legislador.

En este orden de ideas, a la rama legislativa corresponde dictar las leyes (Arts. 114 y 150 C. Pol.), a la rama ejecutiva ejecutarlas y a la rama judicial declarar con base en las mismas si existen o no los derechos y obligaciones y quiénes son sus titulares.

Con fundamento en ello, la doctrina constitucional ha entendido que el Congreso de la República es el titular de la llamada cláusula general de competencia legislativa, lo que significa que en principio es el órgano encargado de desarrollar la Constitución, salvo cuando ésta asigna dicha competencia en forma expresa a otro órgano estatal.

En vinculación estrecha con dicha cláusula existe la figura de la reserva legal, que ha sido entendida como “una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley.”⁸

Así mismo, el Art. 189 superior establece que corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios

para la cumplida ejecución de las leyes".

En numerosas sentencias la Corte Constitucional se ha referido al tema del ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes, en las cuales ha expresado, entre otros puntos, que dicha potestad no es exclusiva del Presidente de la República y puede ser ejercida también por otros funcionarios del Estado a quienes la ley la atribuya en forma expresa y determinada en relación con materias de orden técnico o especializado, dentro del campo respectivo de competencia, pero su ejercicio estará siempre subordinado a la potestad presidencial, por tener ésta un fundamento constitucional.

A este respecto ha dicho:

"Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

"(...)

"El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no puedan adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierne a los asuntos a su cargo."9

“Encuentra la Corte que, en este contexto, la potestad reglamentaria no puede atribuirse por la ley a otros órganos administrativos distintos del Presidente de la República. La atribución de tal competencia la hace la Constitución a un órgano constitucional como es el Presidente de la República y por tanto no puede ser variada por la ley. Atribuirla parcialmente por la ley a un órgano distinto, implicaría disminuir y limitar la competencia que, sin condicionamiento alguno, ha sido atribuida por la Constitución.

“Ello, como se ha señalado, no obsta para que otros órganos administrativos, en este caso los Ministros del Despacho, expidan reglamentos, pero tales reglamentos, no tienen, en el sistema de fuentes, la misma jerarquía de aquellos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, sino que se encuentran subordinados a ellos. Así, por ejemplo, no podría un Ministro, obrando dentro de su ámbito competencial, expedir un reglamento o una regulación técnica que sea contraria a lo dispuesto en un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.

“(…)

“En los anteriores términos, no resulta inconstitucional que una ley atribuya, de manera directa, a los Ministros del Despacho, competencias para expedir normas de carácter general sobre las materias en ella contenidas, cuando tales normas correspondan a regulaciones de carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la competencia de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria”. 10

Por otra parte, esta corporación ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, y que la autoridad que expide la reglamentación respete el mismo, así como también el texto de las demás leyes y, con mayor razón, el de la Constitución.

La primera exigencia impide que por la vía reglamentaria el Presidente de la República, u otro funcionario de la Administración Pública si fuere el caso conforme a lo expuesto, ejerza funciones propias del legislador, para lo cual sería menester que éste le otorgara precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, en las condiciones previstas en el Art. 150, Num.

10 de la Constitución. La segunda exigencia es consecuencia de la estructura piramidal del ordenamiento jurídico positivo y condición de validez de toda norma jurídica.

Sobre el primer tema la Corte ha manifestado:

“Cabe recordar, de otra parte, que la Corte ha hecho énfasis igualmente en que si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda regular - en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta¹¹-, éste no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración. (C-734/03)

“Ha dicho en efecto la Corte que un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad.

“Sobre el particular ha señalado la Corporación lo siguiente:

“Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.” ¹² ¹³

En otra ocasión señaló:

“Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla¹⁴.

Además, esta Corte ha precisado que “la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria”¹⁵. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El “requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria”, ha dicho esta Corte, es “la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar”¹⁶. Por ello no puede admitirse que en este caso se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria.”¹⁷

Examen del cargo formulado

Inconstitucionalidad parcial de los Arts. 80, 81 y 84 de la Ley 115 de 1994.

6. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la educación adquiere en la Constitución una doble connotación jurídica. El Artículo 67 de la Constitución Política define en efecto la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: el acceso al conocimiento, a la técnica, a la ciencia y a los demás bienes y valores de la cultura¹⁸.

Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje (Art. 27 C. Pol.), como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago (art. 67 inc. 4 C. Pol.). En su doble dimensión derecho-deber la Constitución exige que se curse como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco (5) y los quince (15) años de edad (art. 67 inc. 3 C. Pol.).

En su calidad de servicio público la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general (art. 365 C. Pol.), lo mismo que al régimen específico de prestación que fije la ley (art. 150, Num.23)

Por su significado social, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 67 inc. 5 C. Pol.).

Así mismo, la Carta exige que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, e impone a la ley la garantía de la profesionalización y dignificación de la actividad docente. (art. 68 inc. 3 C. Pol.) .

7. Conforme a los mandatos constitucionales, corresponde a la ley garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente (Art. 68 C.Pol.); exigir en general títulos de idoneidad para ejercer las profesiones (Art. 26 C. Pol.), y regular la prestación de los servicios públicos (Arts. 150, Num. 23, y 365 C.Pol.) para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Ello significa que en esta materia existe reserva de ley, es decir, ella debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario.

Dicha materia comprende lógicamente la evaluación de la prestación del servicio de educación en general y, en particular, la evaluación de quienes lo prestan. Como consecuencia, es imperativo que la ley establezca al menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, conforme a los lineamientos jurisprudenciales de esta corporación, expida la reglamentación

correspondiente con miras a su ejecución o cumplimiento. En caso contrario, la ley vulneraría las citadas disposiciones constitucionales y, también, lo dispuesto en el Art. 150, Num. 10, ibídem, que establece las condiciones para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del órgano legislativo.

8. El Art. 80 de la Ley 115 de 1994 demandado trata de la evaluación de la educación y dispone que el Ministerio de Educación Nacional establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales, sistema que diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

Señala que las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se deriven de factores internos que impliquen negligencias o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente.

Así mismo prescribe que el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con dicho artículo.

El Art. 81 demandado de esa ley consagra que además de la evaluación anual de carácter institucional a que se refiere el artículo 84 de la misma, los educadores presentarán un examen de idoneidad académica en el área de su especialidad docente y de actualización pedagógica y profesional, cada seis (6) años según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Agrega que el educador que no obtenga el puntaje requerido en el examen, tendrá la

oportunidad de presentar un nuevo examen. Si presentado este segundo examen en el tiempo máximo de un año no obtiene el puntaje exigido, el educador incurrirá en causal de ineeficiencia profesional y será sancionado de conformidad con el estatuto docente.

El también demandado Art. 84 de la ley citada se refiere a la evaluación institucional y establece que en todas las instituciones educativas se llevará a cabo al finalizar cada año lectivo una evaluación de todo el personal docente y administrativo, de sus recursos pedagógicos y de su infraestructura física para propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que se imparte. Dicha evaluación será realizada por el Consejo Directivo de la institución, siguiendo criterios y objetivos preestablecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Igualmente estatuye que las instituciones educativas cuya evaluación esté en el rango de excelencia, serán objeto de estímulos especiales por parte de la Nación y las que obtengan resultados negativos, deberán formular un plan remedial, asesorado y supervisado por la Secretaría de Educación, o el organismo que haga sus veces, con prioridad en la asignación de recursos financieros del municipio para su ejecución, si fuere el caso.

Del examen de estas disposiciones legales se deduce que ellas prevén un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, lo cual está comprendido dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia.

Sin embargo, ellas atribuyen al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema, sin señalar los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación, de modo que al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución sustituyen al legislador en una materia que la Constitución reserva expresamente a éste y desbordan así el ámbito de la potestad reglamentaria, que está limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley. Por otra parte, no existe un otorgamiento de facultades

extraordinarias al Presidente de la República por parte del Congreso de la República conforme a las normas superiores para expedir normas con fuerza de ley sobre la misma materia.

La Corte destaca que, por existir reserva de ley en esta materia, como se indicó en estas consideraciones, el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de la jerarquía de Ley previa o anterior a la que se juzga, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria establecida en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes.

En consecuencia la potestad reglamentaria queda sometida a esta ley como a otra Leyes, ya que el poder reglamentario debe respetar tanto la Ley reglamentada como cualquier otra Ley o norma de superior jerarquía, ya que la potestad reglamentaria es un poder normativo sometido a la Constitución y a las Leyes. El poder reglamentario es un poder para desarrollar la Ley, no para reemplazar al Legislador. El poder reglamentario del Gobierno se conserva dentro de estos límites.

Con base en lo anterior, por ser contrarias a lo preceptuado en los Arts. 26, 67, 68, 150, Num. 23, y 365 de la Constitución, la Corte declarará inexequibles las expresiones “el Ministerio de Educación Nacional” y “el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo” contenidas en el Art. 80; la expresión “según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional” contenida en el Art. 81, y la expresión “por el Ministerio de Educación Nacional” contenida en el Art. 84, todos ellos de la Ley 115 de 1994.

En lo demás, declarará exequibles, por el cargo examinado, los Arts. 80, 81 y 84 de la Ley 115 de 1994.

VII. 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,

R E S U E L V E:

Primero.- DECLARARSE INHIBIDA para proferir decisión de mérito respecto del cargo formulado contra el Art. 83 de la Ley 115 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- DECLARAR INEXEQUIBLES las expresiones “el Ministerio de Educación Nacional” y “el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo” contenidas en el Art. 80; la expresión “según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional” contenida en el Art. 81, y la expresión “por el Ministerio de Educación Nacional” contenida en el Art. 84, todos ellos de la Ley 115 de 1994.

En lo demás, DECLARAR EXEQUIIBLES, por el cargo examinado, los Arts. 80, 81 y 84 de la Ley 115 de 1994.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

2 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

5 Sentencia C- 1052 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 M. P. Alvaro Tafur Gálvis. Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

7 El Art. 1º del Decreto 1278 de 2002 dispone que “El presente decreto tiene por objeto establecer el Estatuto de Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes”.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 2º del mismo Decreto, “las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma”.

Por su parte, el Art. 1º del Decreto ley 2277 de 1979 establece: “El presente Decreto establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema Educativo nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales”.

8 Sentencia C-570 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

10 Sentencia C-805 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

11 Al respecto la Corte ha señalado que : “De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212 C.P.)- va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto.

“Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.” (Sentencia C-917 de 2002)

13 Sentencia C-734 de 2003, M. P. Alvaro Tafur Gálvis, Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

14 Sentencia C-570 de 1997, consideración VI.4.2. Ver también, entre otras, la sentencia C-1191 de 2001. Fundamento 39.

15 Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6.

16 Sentencia C-290 de 1997, Consideración Quinta.

17 Sentencia C-530 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento Parcial de Voto de Jaime Araújo Rentería.

18 Sentencia C-008/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis