Sentencia C-679/11

(Bogotá DC , 14 de septiembre de 2011)

Referencia: expediente D- 8446

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 39, inciso 3º de la ley 715 de 2001.

Actor: Guillermo León Gómez Peláez.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Guillermo León Gómez Peláez, en ejercicio de acción pública en defensa de la Constitución Política (CP; art. 40.6), demandó la inconstitucionalidad del artículo 39, inciso 3º de la Ley 715 de 2001.

1. Texto normativo demandado.

El texto de la norma mencionada es el siguiente (subrayados los apartes demandados):

“LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 39. SUPERVISORES Y DIRECTORES DE NÚCLEO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la inspección, supervisión y vigilancia de la educación, y la destinación y provisión de las vacantes de los cargos de supervisores y directores de núcleo educativo existentes y las que se generen a partir de la vigencia de la presente ley.

Los departamentos, distritos y municipios certificados organizarán para la administración de la educación en su jurisdicción, núcleos educativos u otra modalidad de coordinación en función de las necesidades del servicio.

Las autoridades departamentales, distritales y de los municipios certificados podrán asignar funciones administrativas, académicas o pedagógicas, a los actuales docentes directivos que se desempeñen como supervisores y directores de núcleo educativo.

(…)"

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

El actor solicita sea declarado inconstitucional el aparte subrayado del artículo 39 de la Ley 715 de 2001, por considerar que vulnera el inciso primero del artículo 122 de la Constitución Política.

2.2. Fundamento: vulneración del inciso primero del artículo 122 de la Constitución Política.

El aparte demandado del artículo acusado vulnera el artículo 122 de la Carta Política, ya que el otorgamiento de competencia a las autoridades departamentales, distritales y municipales de los entes certificados, para la asignación de funciones administrativas, académicas o pedagógicas a los docentes directivos que se desempeñan como supervisores y directores de núcleo educativo, se hizo por la norma demandada sin que las funciones de dichos cargos se encuentren detalladas en una Ley o reglamento o una norma de inferior jerarquía expedida por la autoridad competente como lo es el Ministerio de Educación Nacional, pero en modo alguno por las autoridades territoriales.

3. Intervenciones públicas y ciudadanas.

3.1. El Ministerio de Educación Nacional1.

Procede desestimar los cargos de la demanda contra el artículo 39 inciso 3 de la Ley 715 de 2001, y en su lugar declarar la exequibilidad de la norma acusada.

El Legislador mediante la ley 715 de 2001, descentralizó el servicio público educativo en los niveles preescolar, básica y media, siendo las entidades territoriales certificadas las encargadas de administrar dicho servicio, dentro del cual se encuentran el personal docente y administrativo y las instituciones educativas de su jurisdicción, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones. (Arts. 6º núm. 2.3 y 7º núm. 3º Ley 715/2001). Los artículos 305 y 315 C.P., establecen que son atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes la creación, supresión y fusión de los empleos de sus dependencias, el señalamiento de las funciones especiales de los mismos y la fijación de sus emolumentos, con sujeción a la Ley, las ordenanzas o los Acuerdos, según sea el caso. De manera que corresponde a las autoridades territoriales ejercer la facultad de la asignación de funciones del personal señalado en el artículo 39 de la Ley 715/2001, en desarrollo del artículo 122 constitucional que consagra que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento, y no al Ministerio de Educación Nacional.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público2

Debe declararse la constitucionalidad de la norma acusada, por los siguientes motivos:

El artículo 39 es una norma de transición que faculta al nominador para asignar funciones administrativas, académicas o pedagógicas al Supervisor de educación y Director de Núcleo, mientras subsista la vinculación laboral, teniendo en cuenta que estos cargos no fueron contemplados en el Estatuto de Profesionalización del Docente (Decreto 1278/2002). El decreto 4710/08, establece la preferencia para que el responsable de la dependencia de coordinación pueda ser el Director de Núcleo o Supervisor, en aquellas entidades territoriales certificadas donde todavía se están desempeñando docentes directivos en cargos de supervisores y Directores de núcleo. Así, la norma demandada no vulnera el artículo 122 constitucional, teniendo en cuenta que los supervisores de educación y los directores de núcleo en su condición de "directivos docentes" tienen las funciones establecidas para dicho cargo en los artículos 4 y 5 del decreto 2740/04.

3.3. Departamento Nacional de Planeación 3

La Corte debe declararse inhibida para conocer del fondo, pues la inconformidad del actor se funda en que las funciones asignadas por las autoridades territoriales a los docentes directivos que se desempeñan como supervisores y directores de núcleo educativo, no tienen en cuenta el perfil de los mismos, refiriéndose a la forma de aplicación de la norma, a la lectura dada por el actor a la misma y no a su contenido material, careciendo el cargo de certeza.

Solicita en caso de que se entre al estudio de fondo, se declare la exequibilidad del aparte acusado de la Ley 715 de 2001, atendiendo a los siguientes argumentos:

La disposición atacada forma parte del esquema de reorganización del sector de la educación y de las plantas docentes permitiendo a los organismos territoriales la asignación de funciones a los docentes directivos que se desempeñen como supervisores y directores de núcleo educativo. En desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 11, numeral 2 de la citada ley, se expidió el Decreto Ley 1278/02, mediante el cual se regula la carrera docente y su profesionalización con base en criterios de mejor salario, establecimiento de incentivos, evaluación, mejoramiento entre otros y en el cual se enuncian una serie de funciones a los directivos entre las cuales se encuentran funciones pedagógicas y académicas. En la medida que los departamentos, distritos y municipios certificados tienen la facultad de crear núcleos educativos, tendrán la posibilidad de asignar funciones administrativas, académicas y pedagógicas a los docentes directivos.

3.4. Departamento de Cundinamarca 4

Partiendo de los conceptos sobre funciones administrativa, pedagógica y académica, pedagogía, didáctica y supervisión "…no se requiere ni siquiera que se le atribuyan funciones a lo que fluye natural por la misma naturaleza del cargo, entendiéndose que el Supervisor lo que hace es supervisar. Por eso cuando en virtud de la norma demandada se atribuye se atribuye (sic) a los departamentos y demás entes territoriales la organización para ejercer la inspección y vigilancia, no está haciendo otra cosa que direccionando la función de supervisar para que se ejerza en orden y mediante procesos que los sistema (sic) modernos de la Gestión de Calidad determinan para hacer lo que corresponde, como corresponde y en su momento. El legislador no puso a los entes Territoriales a inventar funciones, sino a orientar lo que corresponde lo que la naturaleza del cargo establece y la ley le da vida

jurídica.”

3.5. Federación Colombiana de Educadores – FECODE-5

Entendiendo que las entidades territoriales estén ejerciendo la facultad de asignar funciones a los supervisores de educación y directores de núcleo educativo, y que dichas funciones se encuentren actualmente vigentes, es inexequible el artículo 39, inciso 3º. de la ley 715 de 2001, por vulneración de los artículos 122, 123 y 150, núm. 23 de la Constitución Política. Facultar a las autoridades territoriales para asignar funciones a dichos servidores, desconoce el principio constitucional de que todo empleo debe tener funciones detalladas en la ley o el reglamento, correspondiéndole dicha función únicamente al Congreso de la República, sin que pueda arrogarse dicha competencia ninguna otra autoridad. Por el contrario, si las facultades de asignación de funciones a los supervisores de educación y directores de núcleo educativo fueron ejercidas pero actualmente no están produciendo efectos jurídicos, en virtud de la transitoriedad de la norma acusada, solicitan que la Corte dicte sentencia inhibitoria por carencia actual de objeto.

3.6. Universidad Pedagógica Nacional 6

La norma acusada se ajusta a la Constitución Política en tanto va en concordancia con las funciones y facultades que por derecho y asignación constitucional les corresponden a los Gobernadores y Alcaldes, tal como se consignan en los artículos 305 y 315 de la Carta Magna.

La Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, por cuanto la misma no reúne los presupuestos materiales que deben observarse en una demanda de constitucionalidad. En especial, lo referido a que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor, puesto que la acusación se reduce a deducciones e interpretaciones que no se advierten en la disposición atacada y en su contenido normativo, por lo cual no es posible establecer una confrontación alguna entre ésta y la Constitución.

Frente a la vulneración del artículo 122 CP, de su texto no se deduce una clara competencia en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, para determinar las funciones de los docentes directivos que ejerzan funciones de supervisores y directores de núcleo educativo. La norma superior se limita a establecer que no habrá cargo público sin funciones detalladas en una ley o en un reglamento. En el caso concreto, el Legislador, en ejercicio del principio de libertad de configuración de la ley, dispuso que las autoridades territoriales sean las que asignen funciones administrativas, académicas o pedagógicas a los citados funcionarios.

Expresa el Ministerio Público que la controversia planteada no es de la jurisdicción constitucional, puesto que trata del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades territoriales en la asignación de las funciones a los docentes directivos que se desempeñan como supervisores y directores de núcleo educativo.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición contenida en una ley -Ley 715/01-, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Marco y alcance de la normatividad demandada.

2.1. La Ley 715 de 2001, de la cual hace parte la disposición demandada, adoptó normas orgánicas en materia de recursos y competencias de la Nación y las entidades territoriales, para la organización de la prestación de servicios, entre otros, de educación.

2.2. El artículo 39 trae unas regulaciones relativas a los "supervisores y directores de núcleo" educativo. En su primer inciso – inexequible-8 la norma legal hizo explícita la potestad reglamentaria de Gobierno Nacional en dos materias: los procedimientos de inspección, supervisión y vigilancia de la educación y la suerte -"destinación y provisión"- de los cargos de supervisores y directores de núcleo educativo.

En el segundo inciso, se ordena a los entes territoriales certificados la organización de "núcleos de desarrollo educativo u otros medios de coordinación" para la administración de la educación dentro de su jurisdicción, en función de las particulares necesidades del servicio.

2.3. Debe precisarse que los entes territoriales certificados son los departamentos, distritos, municipios con más de 100.000 habitantes, y los municipios con menos de 100.000 habitantes que cumplan los requisitos establecidos por el reglamento respectivo de certificación. A éstos, les corresponde la prestación del servicio educativo a través del sistema educativo oficial o mediante entidades sin ánimo de lucro de carácter estatal o particular de reconocida idoneidad y trayectoria; los departamentos, a su vez, se encargan de organizar la administración de la educación de los municipios no certificados.

Así mismo, para la financiación del servicio las entidades territoriales cuentan con recursos del Sistema General de Participaciones, constituido por las transferencias de ingresos de la Nación en cumplimiento de mandatos constitucionales (arts. 356 y 357). Tales entidades territoriales se hallan facultadas para dirigir, administrar y prestar el servicio educativo, administrar y distribuir los recursos del SGP, administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo, pudiendo nombrarlos, trasladarlos y ascenderlos de acuerdo con las necesidades del servicio9.

2.4. En relación con la categoría de "directivo docente", la Ley 115/90 los definió como los educadores que ejercen funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría. Previó que dicho cargo de directivo docente puede ser creado por las entidades territoriales que asuman directamente la prestación de los servicios educativos estatales, en la medida que las instituciones educativas lo requieran, con las siguientes denominaciones: Rector o director de establecimiento educativo, Vicerrector, Coordinador, Director de Núcleo de Desarrollo Educativo o Supervisor de Educación (art. 126). Y su autoridad nominadora es el gobernador o el alcalde distrital o de los municipios que hayan asumido la prestación del servicio educativo (art. 127).

2.5. Finalmente, en el inciso tercero del artículo 39, la disposición demandada (i) faculta a

determinadas autoridades territoriales para (ii) asignar funciones a los “docentes directivos” que fungen como supervisores o directores de núcleo educativo; tales funciones pueden ser de (iii) carácter administrativo, académico o pedagógico (Inc final del art. 39). Se observa que estos directivos docentes son funcionarios principalmente administrativos, lo que explica que en el inciso tercero demandado se haya previsto para ellos la asignación de adicionales tareas académicas o pedagógicas.

En este contexto se enmarca el aparte acusado del artículo 39, relacionado con la asignación de adicionales funciones educativas a los directivos docentes que laboran como supervisores o directores educativos, por las autoridades territoriales certificadas.

3. Aptitud del cargo de la demanda.

3.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que para poder pronunciarse de fondo en una demanda de inconstitucionalidad es necesario que esta contenga cargos sustentados contra la norma acusada, esto es, que permitan hacer una evaluación real de constitucionalidad de una norma. “En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada”10. Además de la observancia formal de los requisitos a que se refiere el artículo 2º del Decreto 2067 de 199111, debe establecerse “el objeto de la demanda, la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella, y el concepto de la violación”12.

La Corte ha establecido que la acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público y esto implica que la demanda debe analizarse a la luz del principio pro actione, también ha indicado que en la demanda deben “concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse”13. En tal sentido, para poder pronunciarse de fondo en una demanda de inconstitucionalidad es necesario que esta contenga cargos que sean “claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes”14. Estos requisitos no pueden interpretarse como una decisión arbitraria de la Corte, sino como un requerimiento de idoneidad de los argumentos para poder pronunciarse. Así, el propósito específico de estas exigencias se concreta: primero, “en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real”15 y, segundo, “en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa”16.

Siendo esto así, se debe entender que los cargos son claros si permiten vislumbrar el motivo de la presunta violación. Esto es, que sea posible distinguir con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean comprensibles de forma sencilla. Por su parte, la certeza hace referencia a que los cargos deben versar “sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente”17. Las conjeturas, las suposiciones, las presunciones y las sospechas del demandante respecto de la norma acusada no son un cargo cierto y, por tanto, no pueden ser considerados como un

argumento de inconstitucionalidad. La especificidad se refiere a que “los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad”18. Los cargos son pertinentes cuando son de orden constitucional, es decir, que los cargos contraponen normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Finalmente, los cargos deben ser suficientes, es decir, que despierten una sospecha mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada, de tal suerte que de inicio “realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”19.

3.2. El demandante soporta el cargo manifestando que el aparte de la disposición acusada vulnera el artículo 122 de la Carta Política, pues éste establece que no habrá empleo público sin funciones detalladas en ley o reglamento. El Legislador, al otorgar competencia a las autoridades departamentales distritales o municipales de los entes certificados para la asignación de funciones administrativas, académicas y pedagógicas a los docentes que se desempeñen como supervisores educativos y directores de núcleo, condujo a que las funciones para dichos cargos no quedaran en forma precisa, en la misma ley o en reglamento expedido por autoridad competente, que en criterio del accionante, es el Ministerio de Educación Nacional.

Encuentra la Corte que de la acusación realizada por el accionante sobre la presunta vulneración del artículo 122 constitucional y señalada anteriormente, es clara, en la medida que de sus afirmaciones se logra deducir la acusación planteada y los argumentos sobre la presunta vulneración constitucional; es cierta en tanto el cargo formulado se refiere a un texto normativo existente en el ordenamiento jurídico y a su contenido material y no a deducciones o suposiciones realizadas por el actor o a afirmaciones vagas e indeterminadas de las que se pueda inferir carencia de especificidad. En cuanto a la pertinencia de la acusación, encuentra la Corte que el cargo formulado permite confrontar el parte de la norma acusada con una disposición constitucional, (art. 122) siendo por lo tanto un cargo de constitucionalidad y en lo que se refiere a la suficiencia, el cargo planteado genera una mínima sospecha de la constitucionalidad de la norma acusada, motivos por los cuales, esta Corporación se pronunciará de fondo.

Respecto de la intervención de FECODE solicitando que la Corte dicte sentencia inhibitoria por carencia actual de objeto, este Tribunal considera que es procedente el examen del aparte acusado, toda vez que las facultades de asignación de funciones a los supervisores de educación y directores de núcleo educativo establecidas en esta norma puede estar produciendo efectos jurídicos en la actualidad.

4. Problema jurídico constitucional.

El problema jurídico a resolver es: ¿se vulnera el artículo 122 de la Constitución Política -según el cual los empleos públicos deben tener funciones detalladas en la ley o reglamento- al facultar el Legislador a las autoridades de entidades territoriales certificadas para la asignación de funciones administrativas, pedagógicas o académicas a los docentes directivos que se desempeñen como supervisores y directores de núcleo educativo? En otras palabras,

¿los reglamentos dictados por las entidades territoriales son desarrollo del articulo 122 C.P., o esta norma solo admite el ejercicio de la potestad reglamentaria por el propio Gobierno Nacional?

5. Cargo único: vulneración del artículo 122 C.P. por el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 715 de 2001.

5.1. La razón de inconstitucionalidad en la demanda.

5.1.1. En esencia, el actor alega la incompetencia de las autoridades territoriales para dictar reglamentos de asignación de funciones administrativas, académicas o pedagógicas a los docentes directivos que se desempeñen como supervisores o directores de núcleo educativo. A su juicio, solo el propio Gobierno Nacional podría reglamentar las funciones de dichos servidores públicos y en modo alguno las entidades territoriales. En suma, considera que la expresión "reglamento" que trae el inciso primero del artículo 122 de la Constitución es sinónimo de potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, con exclusión de las otras autoridades como las del orden territorial.

5.1.2. Por su parte, el inciso primero del artículo 122 constitucional20 -presuntamente vulnerado- dispone que: (i) las funciones de todo empleo público estarán detalladas en ley o reglamento; (ii) la previsión de un empleo en la planta correspondiente y de su remuneración en el presupuesto del caso, son prerrequisitos para la provisión de un empleo público remunerado.

5.1.3. Con base en lo anterior, se concluye que sólo el reglamento del Gobierno Nacional -Ministerio de Educación- puede detallar las "funciones administrativas, docentes o pedagógicas" de los "docentes directivos", careciendo la autoridad territorial de competencia para dictarlas a través de sus propios actos y reglamentos.

5.2. El alcance del concepto "reglamento" en el artículo 122 de la Carta: comprensivo de actos generales dictados por autoridades administrativas diferentes al Gobierno Nacional.

5.2.1. Noción general de "reglamento": no equivale solamente a reglamento de autoridad nacional.

Tal como lo reconoció la Corte en la sentencia C-447 de 1996, nuestra Carta Política emplea el término reglamento con otras distintas acepciones: (i) en los artículos 122 y 123 al referirse a los reglamentos de la función pública21; (ii) en el numeral 11 del artículo 189 Superior, al referirse a la potestad reglamentaria del Presidente de la República22; (iii) en los artículos 235, numeral 6; 237, numeral 6; 241, numeral 11, y 265, numeral 11, respectivamente, al referirse a los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, y del Consejo Nacional Electoral23; y (iv) en el artículo 257, al referirse a la función del Consejo Superior de la Judicatura de dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia24. Esto sin contar con las veces en que el Constituyente atribuye al propio Legislador la tarea de reglamentar una disposición constitucional.

En un sentido más preciso, ha señalado la Corte que por “reglamento” ha de entenderse “el conjunto de normas creadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración o por los distintos organismos del Estado que no ostentan la potestad legislativa”25, correspondiente a la noción de “reglamentos ejecutivos o secundun legem”, por ser expedidos en ejecución de una ley preexistente, función que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, como los que preparan su aplicación.

Así, la voz “reglamento” hace referencia a las normas de contenido general, expedidas en desarrollo de una ley preexistente por autoridades en ejercicio de funciones administrativas. En modo alguno, los reglamentos corresponden exclusivamente al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional.

5.2.2. El concepto de “reglamento” para detallar las funciones de los empleos públicos.

Visto está que la voz “reglamento”, como fuente para la definición de las funciones de cada empleo público (CP 122.1), no excluye la posibilidad de tratarse de actos diferentes a los de la administración central o nacional. Pero aún más, la Corte ha precisado en su jurisprudencia “[q]ue cuando el artículo 122 exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al manual general de funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad” 27.

Resulta apenas lógica tal interpretación. Al restringir exegéticamente la interpretación de la citada norma constitucional para admitir que la asignación de funciones únicamente procede por medio de ley o decreto expedido por el Presidente de la República o el Ministerio de Educación Nacional, por tratarse de un asunto en materia educativa, se atentaría contra los principios de eficacia, economía y celeridad que orientan la función administrativa, la cual, entre otras formas, se cumple mediante la delegación, la desconcentración y la descentralización de funciones (CP, art 209). Un orden jurídico que atribuyera al Legislador y al Gobierno Nacional la potestad de fijar las tareas propias de los empleos de todos los niveles centralizados y descentralizados de la administración nacional -por no hablar de la administración territorial- negaría el carácter de república descentralizada, participativa y autonómica que predica nuestra Constitución (CP; art 1).

Es pertinente resaltar que lo anterior es distinto de la precisión de las tareas concretas que le asigne la autoridad administrativa correspondiente dentro del marco de las funciones generales previamente definidas en la ley o en el reglamento. En efecto, la autoridad competente podrá detallar las tareas que le correspondan a los docentes con arreglo a dicho marco, sin que ello implique que se estén definiendo funciones ad – hoc o contrarias a la premisa de generalidad que deben tener los reglamentos.

5.2.3. En suma, se cumple con el artículo 122 Superior al definir las funciones de los distintos empleos públicos por un acto de alcance general, que puede estar plasmado en una ley, un decreto nacional, una resolución general o un reglamento interno del propio órgano o dependencia al que pertenezca la planta del cargo en cuestión. Dicho acto general deberá contener la enunciación y definición de las funciones a ser desempeñadas por el funcionario

que ocupe determinado empleo público.

5.3. La competencia de la autoridad territorial para asignar funciones en materia de educación y, específicamente, a través de reglamento, a los “docentes directivos”.

5.3.1. Nuestro ordenamiento constitucional en el Titulo XI, Capítulo I, que las entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, destacando el derecho de “ejercer las competencias que les correspondan” (CP, art. 287). La Constitución Política señala como una de las finalidades del Estado asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos a la totalidad de los habitantes del territorio nacional (CP, artículo 365). Cuando la responsabilidad la prestación de un servicio sea compartida por la Nación y las entidades territoriales, las competencias de éstas se ejercen de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP, 288).

5.3.2. En materia educativa, el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 356 de la Constitución, ordenó al Legislador fijar los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos y Municipios, y para ello creó el Sistema General de Participaciones -SGP- , con el fin de proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. A su vez, la Ley 715/01 distribuyó las competencias entre la Nación y las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios certificados y no certificados-, asignando a la Nación aquellas referidas a la formulación de políticas, la expedición de la regulación, el diseño de mecanismos de medición de la calidad, la vigilancia y control, administración, distribución y regulación del Sistema General de Participaciones, entre otros. Los entes territoriales certificados, por su parte, quedaron a cargo de la prestación misma del servicio educativo, con la facultad de dirigir y administrar sus instituciones educativas, el personal docente y administrativo, y determinar los nombramientos, traslados y ascensos del personal, de acuerdo con las necesidades del servicio28.

5.3.3. En desarrollo de la facultad constitucional para la prestación de los servicios públicos asignados, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales son competentes para la determinación de la estructura de la administración, las funciones de las dependencias y las escalas de remuneración a las distintas categorías de empleos (Arts. 300 y 131 CP), y específicamente, para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios de educación a cargo del ente territorial correspondiente. A su vez, los gobernadores y alcaldes, para asegurar su cumplimiento, tienen potestad de crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, a las ordenanzas y acuerdos correspondientes (CP, arts. 305 y 315 CP), entre ellas las propias del servicio educativo. Así, corresponde a los entes territoriales la prestación del servicio público de la educación, de conformidad con las facultades y competencias otorgadas por la Constitución y desarrolladas por el Legislador, para lo cual cuentan con autonomía para la gestión de los establecimientos educativos que forman parte del sistema oficial de su jurisdicción. Específicamente, las autoridades territoriales están facultadas para la asignación de las funciones y el régimen de novedades del personal educativo de su jurisdicción, de acuerdo con las necesidades del servicio, dentro del marco constitucional y legal.

5.3.4. Es menester confirmar la competencia de las autoridades territoriales para asignar las funciones cuya constitucionalidad se cuestiona, por lo siguiente: (i) las entidades territoriales cuentan con facultades constitucionales y legales para ejercer competencias en materia educativa; (ii) tienen atribuciones legales generales para la prestación del servicio de educación preescolar, primaria y media (Ley 715, arts. 5 y 6); (iii) son competentes -en cuanto entidades territoriales certificadas- para organizar "para la administración de la educación en su jurisdicción, núcleos educativos u otra modalidad de coordinación" (Ley 715, art. 39, inciso 2); y, finalmente, (iv) están legalmente habilitadas para la creación del cargo de docente directivo -rector o director de establecimiento educativo, vicerrector, coordinador, director de núcleo o supervisor de Educación-, siendo su autoridad nominadora el gobernador o el alcalde distrital o de los municipios que hayan asumido la prestación del servicio educativo (Ley 115/94, arts. 126 y 127). Forzoso es concluir que, en el ámbito de su jurisdicción, las autoridades territoriales pueden asignar las funciones administrativas, académicas o pedagógicas adicionales a funcionarios docentes directivos que ocupan cargos de supervisores o directores educativos.

6. Razón de la decisión de exequibilidad.

6.1. El concepto de "reglamento" incluido en el artículo 122 de la Carta, no equivale solamente a reglamento de autoridad central del orden nacional. Por el contrario, es comprensivo de actos generales dictados por autoridades administrativas diferentes al Gobierno Nacional.

6.2. Los reglamentos que deben detallar las funciones inherentes a un cargo público -inciso 1 del artículo 122 constitucional-, pueden adquirir diversa forma según se trate de resoluciones, circulares, instrucciones, órdenes, etc., provenientes de diferentes autoridades no legislativas del orden nacional o del orden territorial, central o descentralizado. Y pueden consistir en manuales generales de la administración o en manuales específicos de funciones generales de cada entidad o dependencia.

6.3. Las entidades territoriales departamentales, distritales y municipales -certificadas- son competentes organizar la prestación del servicio educativo en el ámbito de su jurisdicción y, particularmente, para establecer núcleos educativos u otras modalidades de coordinación del mismo. También sus autoridades tienen competencia para crear, suprimir y fusionar cargos en el área educativa y asignarles funciones a los mismos, en el marco de las disposiciones legales que los regulan. Específicamente, cuentan los gobernadores y alcaldes con tal atribución respecto del cargo de docente directivo.

6.3. El otorgamiento de facultades por parte del Legislador a las autoridades territoriales para asignar funciones administrativas, docentes y académicas a los directivos docentes que se desempeñen como supervisores o directores de núcleo educativo, representa un desarrollo legal de las competencias constitucionales del Legislador en materia educativa (CP, art. 67) y una concreción de sus facultades generales de dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales por parte de las autoridades territoriales.

6.4. En suma, a través de reglamentos generales, las autoridades territoriales pueden asignar las funciones administrativas, académicas o pedagógicas adicionales a funcionarios docentes directivos que ocupan cargos de supervisores o directores educativos, en el ámbito territorial respectivo, sin necesidad de que las funciones de los docentes directivos deban ser adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: Declarar la exequibilidad del aparte demandado del inciso 3 del artículo 39 de la Ley 715 de 2001, por el cargo formulado.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folios 118 a 124 cuaderno ppal.

2 Folios 49 a 55 cuaderno ppal.

3 Folios 57 a 71 del cuaderno ppal.

4 Folios 73 a 116 cuaderno ppal.

5 Folios 35 a 43 cuaderno ppal.

6 Folios 44 a 48 cuaderno ppal.

7 Concepto No 5147, recibido en la Corte Constitucional el 13 de abril de 2011. Folios. 126 a 130 cuaderno ppal.

8 La razón de la inexequibilidad: siendo atribución del Congreso la expedición de la ley a la que debe sujetarse el Gobierno para ejercer las funciones de inspección y vigilancia, en el inciso primero del artículo 39 de la Ley 715 “se observa que el legislador le entregó a la facultad reglamentaria del Presidente una competencia que sólo le corresponde al Congreso”, razón por la cual se halló inconstitucional tal disposición (C-617 de 2002).

9 Artículos 6, 7 y 8 de la Ley 715/01.

10 Ver Auto 032/05

11 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional .

12 Sentencias C-1052/01 y C-717/08.

13 Sentencia C-717/08.

14 Sentencia C- 1052/01.

15 Sentencia C-1115/04.

16 ibídem.

17 Auto 032/05.

18 ibídem.

19 C- 1052 de 2001 Al respecto pueden consultarse: C- 918/02, C- 150, C- 332 y C- 569 , estas últimas de 2003.

20 Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

21Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

22 Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

23Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 6. Darse su propio reglamento. Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (...) 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...)11. Darse su propio reglamento. Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: (...) 11. Darse su propio reglamento.

25 C-447 de 1996 y C- 312de 2003, entre otras.

26 Sentencia C- 447 de 1996.

27 Ibídem.

28 Artículos 6, 7 y 8 de la Ley 715/01.