

Sentencia C-709/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

Referencia: expediente D-5528

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “de manera provisional”, contenidas en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 “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”

Actor: Luis Alberto Jiménez Polanco

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil cinco (2005).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Alberto Jiménez Polanco presentó demanda contra las expresiones “de manera provisional”, contenida en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 “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” por la supuesta vulneración de los artículos 1º, 2º, 13, 25 y 58 de la Constitución.

Mediante auto del dos (2) de diciembre de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda exclusivamente en relación con el cargo por el supuesto desconocimiento del artículo 58 superior y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación

para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Educación Nacional a fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Con el mismo fin ordenó invitar en este proceso a la Federación Nacional de Departamentos y a la Federación Colombiana de Municipios.

En el auto referido el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda en relación con los cargos por supuesta violación del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 13 y 25 de la Constitución y concedió un término de 3 días al demandante con el fin de que corrigiera la demanda, en el sentido de indicar las razones por las cuales consideraba que con las expresiones acusadas se vulneraban las disposiciones constitucionales aludidas, advirtiendo que si no era corregida dentro de ese término sería rechazada. Dado que el actor no efectuó la corrección a que se ha hecho referencia, mediante auto del dieciocho (18) de enero de 2005 el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda en relación con los cargos por violación del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 13 y 25 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.654 del 21 de diciembre de 2001. Se subraya lo demandado.

“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"

TITULO II

SECTOR EDUCACION

(...)

CAPITULO VI

Disposiciones transitorias en educación

Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas. La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos a más tardar el 1º de febrero de 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos

que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1º de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

Parágrafo 1º. Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

(...)

III. LA DEMANDA

El actor pretende que se declare la inexequibilidad de las expresiones “de manera provisional” contenidas en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, como quiera que en su criterio con ellas se desconocieron los derechos adquiridos de los docentes a los que ellas se aplican.

Explica que de acuerdo con lo previsto en el cuarto inciso del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 se debe vincular a partir del año 2002 de manera provisional a los docentes, directivos

docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre del año 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan con los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001.

Igualmente que el sexto inciso del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 establece que se debe vincular a partir del año 2002 de manera provisional a los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos que a 1º de noviembre de 2000, se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan con los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001.

En el mismo sentido expresa que el sexto inciso del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 establece la posibilidad de que algunos docentes contratados a 1º de noviembre de 2000, no sean nombrados de manera provisional cuando sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

Afirma que las normas transitorias a que se ha hecho referencia han "...servido de marco legal para aplicar los nombramientos en provisionalidad no sólo a los docentes vinculados a partir del año 2000 sino también a quienes fueron cobijados por las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, pero por alguna razón no fueron incorporados en propiedad a la planta de personal...".

Afirma que los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001 se regían por lo previsto en el Decreto Ley 2277 de 1979, que establecía el nombramiento en propiedad para quien cumpliese los requisitos allí fijados, de forma tal que en su criterio se presentan dos situaciones i) la de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Constitución Nacional de 1991 que no están obligados a concursar para ser nombrados en propiedad pues la Constitución Política anterior no establecía tal requisito, y ii) la de los docentes vinculados después de la vigencia de la Constitución Política de 1991 que sí deben concursar para acceder a los cargos e igualmente deben ser nombrados en propiedad.

Explica que en materia de educación los nombramientos provisionales no se encontraban previstos en normas especiales para el momento en que se expidió la Ley 715 de 2001, de forma tal que la figura de la provisionalidad hasta ese momento era propia de la carrera

administrativa prevista en los Decretos 2400 de 1968, 1950 de 1973, Ley 443 de 1998.

En ese sentido, afirma que: "...si la ley rige hacia el futuro, es decir si no es retroactiva como regla general, la expresión demandada carece de contenido jurídico porque no preexistía a ella ninguna norma especial que estableciese los nombramientos en provisionalidad en educación, tal existencia era necesaria para que el Estado Social de Derecho se respetase, pues el artículo 3º del Decreto Ley 2277 de 1979 había establecido que los docentes eran empleados de régimen especial, lo que supone que tienen una reglas propias para su ingreso, ascenso y demás aspectos profesionales...".

Considera entonces que la expresión acusada vulnera los derechos adquiridos de los docentes nombrados con anterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, puesto que "al dar aplicación retroactiva a dicha norma se desconocen las garantías previstas en el Decreto 2277 de 1979 y en las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994 que establecen unas condiciones especiales para el ingreso al servicio público para los docentes nombrados en provisionalidad con anterioridad a la vigencia de la Ley 715 de 2001".

Finalmente, afirma que para dar aplicación a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 ante la inexistencia de normas especiales sobre los nombramientos en provisionalidad en materia de educación, se expidió el Decreto Ley 1278 de 2002 norma que en el artículo 13 define los nombramientos en provisionalidad a los que se refiere el artículo 38 citado, norma con la que igualmente se regularon en consecuencia "situaciones anteriores a su vigencia, desconociendo así mismo derechos adquiridos conforme a las disposiciones legales vigentes anteriores a la misma".

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo respecto de la acusación formulada en contra de las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Considera que carecen de soporte legal las afirmaciones hechas por el actor en lo que respecta a la presunta vulneración del artículo 58 constitucional, toda vez que antes de la Constitución Nacional de 1991 existía una clara reglamentación para los concursos, de forma tal que no es admisible el dicho del actor según el cual el Decreto 2277 de 1979 imponía el nombramiento en propiedad, puesto que para tal fecha ya existían una serie de normas tales como los Decretos 1498 de 1986, 1706 de 1989 (arts. 14 a 16) y 1140 de 1994, que reglamentaban los concursos para docentes.

Aclara que con posterioridad a la vigencia de las normas referidas se expidió también la Ley 115 de 1994, la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y las demás disposiciones que reglamentan lo referente a los concursos.

Precisa además que el concurso constituye una mera expectativa y no un derecho reconocido susceptible de catalogarse como un derecho adquirido.

Concluye entonces que la Corte debe declararse inhibida para decidir de fondo sobre las pretensiones de la demanda por ineptitud sustantiva de la misma, toda vez que el demandante no explica en forma clara y precisa de qué manera los artículos acusados desconocen la Constitución Política.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, interviene en el presente proceso, para solicitar que se declaren exequibles las expresiones acusadas, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

Recuerda que la Corte Constitucional mediante sentencia C-1169 de 2004, se pronunció en relación con los supuestos derechos adquiridos por los docentes vinculados mediante órdenes de prestación de servicios antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001. Al respecto cita los apartes pertinentes de la providencia aludida.

Señala que las expresiones acusadas contenidas en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 se refieren a docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000, estuvieren vinculados por contrato de servicios o

las denominadas órdenes de prestación de servicios.

Advierte que los contratos de prestación de servicios tienen como particularidad la prestación del servicio a un ente público cuando no es viable hacerlo a través de un empleo previsto en la respectiva planta de personal de la entidad pública, de forma tal que en el caso particular de la educación se debía cumplir con este servicio público así fuera a través de los contratos de prestación de servicios, sin que ello signifique que tal modalidad de vinculación al servicio público sea equiparable con los nombramientos y derechos que se hacen bajo las normas que regulan el Estatuto Docente.

En ese orden de ideas, considera que lo que pretendió el legislador al establecer el artículo 38 de la Ley 715 de 2001, fue crear una nueva clase de nombramientos de docentes con el fin de proteger a quienes estaban vinculados bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, de suerte que es lógico: "...que la incorporación de estos contratistas de prestación de servicios se haga bajo nombramientos provisionales y sean sometidos a concurso de méritos...", especialmente si se considera que la Corte en reiterada jurisprudencia ha señalado que el ingreso al servicio público debe hacerse mediante el respectivo concurso de méritos, y es por esa razón que el nombramiento en propiedad sólo procederá para quien supere tal etapa de admisión.

3. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, interviene en el presente proceso, para solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo respecto de la acusación formulada en el presente proceso, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

Afirma que de la demanda no es posible desentrañar un cargo concreto de violación, puesto que no existe una proposición jurídica que determine por qué razón se sostiene que la expresión acusada es violatoria del artículo 58 constitucional, toda vez que lo único que se hace en ella es invocar normas de rango legal para afirmar que en el régimen de los educadores públicos no existe el fenómeno de la provisionalidad.

Considera además que en la parte final de la demanda la inconformidad del demandante se dirige contra el Decreto Ley 1278 de 2002, pues: "...pareciera que el actor está en la

convicción de que toda persona que haya ejercido la docencia en una entidad estatal, bajo cualquier modalidad de vinculación, tiene el derecho adquirido a ser nombrado en propiedad, siempre y cuando supere el concurso respectivo...”, en cuyo caso la fuente del derecho no será la vinculación preexistente sino el haber obtenido el primer puesto en las pruebas de admisión realizadas.

En esos términos, señala que no tiene sentido que se pretenda que la Corte Constitucional declare inexequibles todas las posibilidades de nombramiento provisional, no obstante que la expresión contenida en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 prevé tal forma de designación únicamente para quienes están ejerciendo la docencia sin haber participado y superado los respectivos concursos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3775, recibido el 10 de marzo de 2005, en el cual solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, afirma que el cargo de inconstitucionalidad planteado por el demandante, -a saber, el desconocimiento del derecho adquirido por los docentes vinculados mediante órdenes de prestación de servicios antes de la Ley 715 de 2001 y en vigencia del Decreto 2779 de 1979-, parte de un supuesto completamente erróneo, a saber, que tales docentes podían ser nombrados en propiedad sin cumplir con el requisito de concurso de méritos, debido a que supuestamente tal requisito no estaba previsto para ese efecto en el régimen legal de vinculación a la carrera docente vigente para la época.

Explica que a diferencia de lo afirmado por el actor, en manera alguna el régimen de vinculación a la carrera de docente antes de la vigencia de la Constitución, -esto es el régimen previsto en el Decreto Ley 2277 de 1979 por el cual se establece “el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio y 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”-, excluyó como requisito para ingresar a dicha carrera, la superación de las etapas de los procesos de selección o concurso para la designación en un cargo docente en propiedad.

Sobre el particular recuerda que la Corte Constitucional en sentencia C-1169 de 2004, explicó que no podía afirmarse que antes de la Constitución de 1991 y la vigencia de la Ley 715 de 2001 no existiera el requisito del concurso para acceder en propiedad a un cargo en el sector oficial de la educación. Cita los apartes pertinentes de dicha sentencia.

Señala que si bien aquellos docentes públicos vinculados mediante orden de servicios durante la vigencia del Decreto-Ley 2277 de 1979 ingresaban al Escalafón Nacional Docente, de la misma manera que lo hacían los docentes del sector privado de la educación, ello en manera alguna significó que tal ingreso fuera equivalente al ingreso a la carrera docente con todos los derechos que de ella se desprendían.

En esos términos, advierte que la Procuraduría General de la Nación mediante concepto No. 3625 emitido respecto del expediente D-5206 con motivo de la demanda de inconstitucionalidad formulada por una presunta extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República al emitir el Decreto 1278 de 2002 “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”, tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con los supuestos derechos adquiridos por los docentes vinculados mediante órdenes de prestación de servicios antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001, planteamientos que fueron avalados por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1169 de 2004. Al respecto cita los apartes pertinentes del concepto referido, así como de la sentencia citada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor las expresiones “de manera provisional” contenidas en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 desconocen el artículo 58 superior por

cuanto al establecerse el carácter provisional de la vinculación de los docentes a que en dichos incisos se alude se habrían desconocido sus derechos adquiridos en materia de acceso a la carrera docente de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes al momento de su vinculación.

Los intervenientes en representación del Ministerio de Educación Nacional y de la Federación Colombiana de Municipios solicitan a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo pues consideran que carece de todo fundamento la acusación planteada en cuanto se da a las normas invocadas por el actor un alcance que no tienen, al tiempo que no se plantearon precisos y concretos argumentos para sustentar la acusación formulada en la demanda.

El interviniante en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Señor Procurador General de la Nación, por su parte solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas frente al cargo planteado, pues consideran que ninguna vulneración a los derechos adquiridos puede alegarse en el presente caso. Hacen énfasis en que i) La Corte en la Sentencia C-1169 de 2004 dejó claro que no podían invocarse derechos adquiridos en materia de carrera por los docentes vinculados mediante órdenes de prestación de servicios antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001; y ii) que no puede confundirse el acceso al escalafón docente -regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979 con el acceso a la carrera docente con todos los derechos y deberes que ella comporta y dentro de ellos la necesaria superación de un concurso para poder ser nombrado en propiedad en un cargo de carrera docente.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si con las expresiones acusadas se vulnera o no el artículo 58 superior. Previamente empero debe analizar la solicitud de inhibición planteada, así como la eventual carencia actual de objeto del pronunciamiento a emitir por la Corte sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

3. La solicitud de inhibición

Los intervenientes en representación del Ministerio de Educación Nacional y de la Federación Colombiana de Municipios afirman que el actor no formuló en debida forma el cargo de inconstitucionalidad por violación del artículo 58 superior por lo que solicitan a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso por ineptitud sustantiva de la demanda. Resaltan que los supuestos en los que se basa el actor carecen

de todo fundamento, así como que en la demanda no se expresaron precisos y específicos argumentos para sustentar el cargo referido.

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha explicado de manera reiterada¹ que dado que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, al ciudadano se le impone entonces como carga mínima que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional².

Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que contrariamente a lo afirmado por los intervenientes aludidos, el actor no solo invoca la norma constitucional que considera vulnerada respecto de la cual se admitió la demanda, a saber el artículo 58 superior-, sino que afirma que en su criterio, de acuerdo con las normas anteriores a la expedición de la Ley 715 de 2001 -en particular el Decreto-Ley 2277 de 1979, la Ley 115 de 1994 y la Ley 60 de 1993-, se reconoció un derecho a la carrera docente que no puede desconocerse por el Legislador sin vulnerar los derechos adquiridos de los docentes vinculados al escalafón docente previamente a la expedición de la Ley 715 de 2001.

En este orden de ideas no puede afirmarse que el demandante haya incumplido la carga que le corresponde asumir para permitir el juicio de constitucionalidad, pues de la demanda se desprende claramente cuáles son las expresiones que se acusan, cuál norma superior se viola y cuáles las razones por las que se considera vulnerada.

Téngase en cuenta que si bien los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 deben cumplirse, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido a todo ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Constitucional y obtener una sentencia³.

Tales fueron las razones que se tuvieron en cuenta para admitir parcialmente la demanda planteada y son las que llevarían a la Corte a pronunciarse de fondo sobre la misma.

4. Inhibición por carencia actual de objeto

4.1 Sobre este punto cabe recordar que esta Corporación ha señalado, de manera reiterada⁴ que no procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido derogadas y no continúan produciendo efectos jurídicos, como tampoco cuando se trata de disposiciones cuyo contenido normativo se ha agotado, por haberse realizado los mandatos en ellas contenidos y haber éstas perdido su vigencia. En tales eventos ha dicho la Corporación que la decisión carecería de objeto.

Al respecto ha expresado la Corte:

“Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida.

En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexequible, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase”⁵.

No procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre una disposición que no sea susceptible de seguir produciendo efectos, tal y como esta Corporación lo ha señalado en numerosas sentencias⁶. Ahora bien, ello ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía. En tales casos la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carece de todo objeto⁷.

Cabe precisar que la Corte ha señalado que el carácter temporal de una disposición no es óbice para ejercer el control de constitucionalidad, a condición de que en el caso concreto, la norma continúe produciendo efectos jurídicos.

Ha dicho la Corporación:

“(U) una norma legal transitoria es aquella expedida para un fin específico y concreto o por

un período de tiempo determinado. Usualmente tiene como objetivo evitar que durante el tránsito de una normatividad constitucional o legal a otra se presenten vacíos, inseguridad jurídica o traumatismos respecto del asunto nuevamente regulado.

Teniendo en cuenta el carácter temporal de la respectiva norma, sus efectos en principio, están llamados a extinguirse una vez el cometido propuesto por el constituyente o el legislador haya sido alcanzado. Sin embargo, el hecho que una norma legal sea de carácter transitorio, no quiere decir que la misma carezca de validez jurídica y que no pueda ser sometida al control de constitucionalidad. De hecho, un examen de la jurisprudencia de la Corte evidencia que el carácter transitorio que tenga una norma no constituye obstáculo alguno para que esta Corporación profiera un fallo de fondo, pues éste es procedente siempre y cuando la norma continúe produciendo efectos, como en el caso que nos ocupa, pues siguen produciendo efectos las sentencias a las que se refiere el artículo transitorio en estudio.

Por lo tanto, la Sala advierte que el carácter transitorio que presenta el artículo 14 de la Ley 25 de 1992 de manera alguna constituye un obstáculo para que la Corte pueda hacer un pronunciamiento de fondo sobre el mismo.”⁸

4.2 Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que i) las expresiones acusadas se encuentran contenidas en una norma de carácter transitorio ii) el mandato legal a que ellas aluden debía cumplirse en relación con el año lectivo 2002 iii) la situación específica de los docentes a los que las expresiones acusadas se aplicaban en relación con la vinculación provisional a que se alude en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 fue regulada por una norma posterior, a saber, el Decreto Ley 1278 de 2002.

4.2.1 El carácter transitorio de la norma en que se contienen las expresiones acusadas

La Corte constata en efecto que el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 “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”

-donde se contienen las expresiones acusadas⁹-, hace parte del capítulo VI sobre “Disposiciones transitorias en educación” del Título II sobre el “Sector Educación” de la referida Ley 715 de 2001. Es pues claramente una norma transitoria.

4.2.2. El mandato legal a que aluden las expresiones acusadas debía cumplirse en relación con el año lectivo 2002

Como se desprende de los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 donde se contienen las expresiones acusadas el mandato legal de vincular de manera provisional a los docentes a que en ellos se alude está circunscrito al año 2002.

Así, en dichos incisos se señala lo siguiente:

“Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos a más tardar el 1° de febrero de 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1° de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.” (subrayas fuera de texto).

4.2.3 La situación específica de los docentes a los que las expresiones acusadas se aplicaban en relación con la vinculación provisional para el año 2002 a que se alude en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 fue regulada por una norma posterior, a saber, el Decreto Ley 1278 de 2002.

La Corte advierte, así mismo, que con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la misma Ley 715 de 2001, expidió el Decreto-Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente” en cuyo artículo 13 se reguló de manera específica la situación de los docentes vinculados en provisionalidad en virtud del artículo 38 de la Ley 715 de 2001.

En efecto en dicho artículo se señaló lo siguiente:

Artículo 13. Nombramientos provisionales. Cuando se trate de proveer transitoriamente empleos docentes, los nombramientos deben realizarse en provisionalidad con personal que reúna los requisitos del cargo, en los siguientes casos:

- a) En vacantes de docentes cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal, el nombramiento provisional será por el tiempo que dure la respectiva situación administrativa. En este caso deberá hacerse uso del listado de elegibles vigente y su no aceptación no implica la exclusión del mismo;
- b) En vacantes definitivas, el nombramiento provisional será hasta cuando se provea el cargo en período de prueba o en propiedad, de acuerdo con el listado de elegibles producto del concurso.

Parágrafo. Los educadores contratados por órdenes de prestación de servicio que tienen el derecho a ser vinculados en provisionalidad en virtud del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, serán regidos por las normas de este Estatuto y, por ende, nombrados provisionalmente de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, en los cargos vacantes de la planta de personal que fije la Nación en ejercicio de su competencia especial dada por el artículo 40 de la Ley 715 de 2001.

Para ser vinculados en propiedad y gozar de los derechos de carrera deben superar el concurso de méritos y obtener evaluación satisfactoria del período de prueba, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.”¹⁰

Es decir que no solamente el contenido normativo de las expresiones acusadas contenidas en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 se ha agotado, por haberse realizado los mandatos en

ella contenidos -a saber, la posible vinculación en provisionalidad por el año 2002 de determinados docentes-, sino que no es posible afirmar que las mismas sigan surtiendo algún tipo de efecto jurídico pues la situación concreta de los docentes a los que ellas se refirieron fue regulada por una norma posterior, a saber, el artículo 13 del Decreto-Ley 1278 de 2002.

Así las cosas es claro que al no poderse predicar efectos jurídicos actuales de las expresiones acusadas contenidas en el referido artículo 38 de la Ley 715 de 2001 la Corte se encuentra en la imposibilidad de emitir una decisión de fondo sobre la constitucionalidad de las mismas pues su pronunciamiento carece actualmente de objeto.

En consecuencia la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “de manera provisional” contenidas en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

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:

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “de manera provisional” contenidas en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 “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”, por carencia actual de objeto.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

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 Ver entre otras las sentencias C-1289/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-419/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-894/01y C-488/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

2 Ver entre otros los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-177 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-013 de 2000 y C-362 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Gálvis, C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre varios pronunciamientos.

3 Ver entre otras las Sentencias C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-362/01 y C-510/04 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

4 Al respecto ver, entre otras las sentencias C- 350/94 y C-685/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-583/95 C-1644/00 M.P. José Gregorio Hernández, C-074/04 y C-757/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-1373/00 y C-823/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Sentencia C-350/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Al respecto puede verse, entre otras, las sentencias C-454/93, C-457/93, C-467/93, C-541/93, C-103/93, C-377/93, C-047/94 y C-104/94.

7 Sentencia C-685/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Sentencia C-074/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

9 Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas. La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos fueron renovados en el año 2001, por el municipio o el departamento, indistintamente, serán vinculados de manera provisional durante el año lectivo de 2002. Mientras ello ocurre, deberán, los departamentos y municipios, renovarles los contratos a más tardar el 1º de febrero de 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que demuestren que estuvieron vinculados por órdenes de prestación de servicios por los departamentos o municipios, dentro de los dos meses antes y el 1º de noviembre de 2000, demostrando solución de continuidad durante ese período, y que cumplan los requisitos del cargo, serán vinculados de manera provisional durante el año 2002.

Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1º de noviembre de 2000 se encontraban contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios, y que cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y cuyos contratos no fueron renovados en el 2001, serán vinculados durante el año 2002 de manera provisional, previa identificación y verificación de requisitos, salvo que sus contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial.

Parágrafo 1º. Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.

10 Cabe señalar que en relación con dicho artículo la Corte se pronunció en la Sentencia C-1169 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia donde se examinó el régimen de

vinculación de docentes anterior a la expedición de la Ley 715 de 2001 y el alcance dado por la jurisprudencia a los derechos de los docentes vinculados al escalafón docente frente a un cargo similar al que se propuso por el actor en el presente proceso. Concretamente respecto de la acusación contra algunos apartes del artículo 13 aludido la Corte señaló:

“Los argumentos esgrimidos para declarar la constitucionalidad del artículo 2º del Decreto-Ley 1278 de 2002, son suficientes para reiterar dicha decisión en relación con los preceptos legales demandados del artículo 13 del citado Decreto.

En primer lugar, a diferencia de lo expuesto por el demandante, es claro que no se adquieren los derechos de la carrera docente previstos en el Decreto 2277 de 1979, por haber estado inscrito en el Escalafón Nacional Docente, pues dicho sistema de clasificación -según se vio- se aplica indistintamente para los educadores del sector oficial y no oficial.

En segundo término, para el ingreso a la carrera administrativa docente no sólo se exigía la inscripción en el Escalafón Nacional, sino también superar las etapas del concurso de méritos, lograr el nombramiento en propiedad en un cargo docente y tomar posesión del mismo.

Desde esta perspectiva, retomando lo previamente expuesto, emana con absoluta claridad que los educadores a los que hace referencia el demandante, sujetos a las directrices del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, fueron nombrados en provisionalidad y, por lo mismo, no adquirieron los derechos y garantías de la carrera docente prevista en los artículos 27 y subsiguientes del Decreto 2277 de 1979.

Por consiguiente, el Presidente de la República no se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 111.2 de la Ley 715 de 2001, pues los educadores nombrados en provisionalidad conforme al artículo 38 de la citada Ley, al no formar parte de la carrera administrativa docente establecida en el Decreto 2277 de 1979, requerían de algún tipo de iter legislativo que permitiese su vinculación en propiedad, finalidad loable que cumple -en los términos reseñados- el artículo demandado.

En efecto, como se trata de trabajadores no vinculados aún a la carrera administrativa docente, como lo exige la Constitución Política en el artículo 125, el legislador estableció en el texto demandando, una serie de pasos y presupuestos jurídicos que hacen viable su

ingreso a la citada carrera, en aras de alcanzar los objetivos de mérito, igualdad de oportunidades y profesionalización que se espera con el ingreso y permanencia dentro de dicha institución jurídica.

Así las cosas, esta Corporación declarará exequible los preceptos legales demandados del artículo 13 del Decreto-Ley 1278 de 2002, por el cargo y las razones expuestas en esta providencia." Sentencia C-1169 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil