

Sentencia C-723/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de certeza en razones que respaldan el cargo de inconstitucionalidad

PRINCIPIO DE CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA-Alcance

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Objeto

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Constitución

NORMA GENERAL EN MATERIA EDUCATIVA-Competencia del legislador para expedirlas/NORMA GENERAL EN MATERIA EDUCATIVA-Incompetencia del Ejecutivo para expedirlas en cuanto al ejercicio de la función pública y del retiro de la carrera

Dichos apartes asignan al Presidente de la República la función de dictar normas generales en materia educativa, específicamente normas que tratan del ejercicio de la función pública y del retiro de la carrera administrativa por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, las cuales deben ser dictadas por el legislador, ordinario o extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 114, 125 y 150, Num. 23, de la Constitución, que por tanto resultan vulnerados.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA EDUCATIVA-Ejercicio

Una vez dictadas las citadas normas por el legislador, al Presidente de la República corresponde ejercer la potestad reglamentaria contemplada en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de aquellas. Dicho ejercicio exige, por una parte, la existencia de una ley que pueda ser objeto de reglamentación, y, por otra parte, el respeto del marco establecido por la misma ley, por las demás leyes y, obviamente, por la Constitución Política como norma de normas.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE EVALUACION Y CAPACITACION DEL PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE-Subordinación a la ley expedida o que en el futuro se expida sobre la misma materia

COMPETENCIAS DE LA NACION EN EL SECTOR EDUCATIVO-Incompetencia del Presidente de la República para dictar normas generales

Referencia: expediente D-5024

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º (parcial), el artículo 6º (parcial), el artículo 7º (parcial) y el artículo 10º (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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 el numeral 5.8 del artículo 5º, el numeral 6.2.6 del artículo 6º, el numeral 7.7 del artículo 7º, el numeral 10.10 del artículo 10º y el párrafo 1º del artículo 10º de la Ley 715 de 2001.

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

## I. LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.654 de 21 de diciembre de 2001.

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 I

Competencias de la Nación

Artículo 5º. Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las

establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

(...)

5.8. Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.

(...)

## CAPITULO II

### Competencias de las entidades territoriales

Artículo 6°. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

(...)

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

(...)

Artículo 7°. Competencias de los distritos y los municipios certificados

(...)

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes

(...)

Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

(...)

10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

(...)

Parágrafo 1°. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón.

### III- DEMANDA

El demandante pide la declaración de inexecutable y, en subsidio, la executable condicionada, de los apartes señalados. Considera que éstos vulneran el preámbulo y los artículos 1, 4, 6, 13, 113, 114, 121, 122, 125 inciso 4º, y 150, numeral 23, de la Constitución.

Señala que el numeral 23 del artículo 150 constitucional confirió al legislador la facultad para expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Indica que las normas acusadas delegan en abstracto, sin definición de tiempo, y contrariando lo dispuesto en el numeral 10º del artículo 150 de la Carta Política, en el Presidente de la República, las entidades territoriales y los rectores y directores de las Instituciones Educativas, facultades que la Constitución reserva al legislador.

Manifiesta que la situación anotada se agrava si se tiene en cuenta que las entidades territoriales y los directores y rectores de las instituciones educativas públicas no pueden ser depositarios de facultades legislativas y que, por tanto, las disposiciones demandadas, al delegar en ellos dichas atribuciones no contempladas en la Constitución, vulneran las normas arriba citadas.

Por último indica que sólo el Congreso de la República podrá expedir el marco normativo que regule lo relacionado con la materia demandada en lo que hace referencia al inciso 4º del artículo 125 de la Carta, respecto del retiro de los cargos de carrera por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo. Precisa que sólo entonces el Presidente de la República podrá expedir los decretos reglamentarios concernientes, que en todo caso deberán ajustarse al marco normativo que disponga el legislador para tal efecto.

### I. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

La ciudadana Rosa María Laborde Calderón, en representación del Departamento Nacional de Planeación, interviene para defender la constitucionalidad de los apartes demandados.

Indica que, de acuerdo con lo dispuesto en varias disposiciones de la Constitución, y al ser, por mandato contenido en el Art. 80 de la Ley 153 de 1887, la Nación persona jurídica, su representación administrativa corresponde al Presidente de la República. Señala que admitir la hipótesis del demandante en el sentido de considerar que la representación legal de la Nación se encuentra en cabeza del Congreso, equivaldría a contrariar la Constitución y admitir que a través de la Ley 715 de 2001 el legislativo se atribuyó facultades que no le competen.

Frente a la presunta vulneración del inciso 4º del artículo 125 constitucional, precisa que la Ley 715 de 2001 contempló un límite temporal para que se pueda entender el retiro por calificación no satisfactoria.

Por último manifiesta que al expedir la Ley 715 de 2001, el Congreso efectuó la regulación que el demandante echa de menos en la demanda, y que en ella se encontraba legitimado por la Constitución para otorgar al ejecutivo las facultades reglamentarias en relación con la materia.

## 1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

La ciudadana Claudia Patricia Otálvaro Trejos interviene en representación del Ministerio de Educación Nacional para defender la constitucionalidad de los apartes acusados.

Luego de exponer consideraciones acerca del sistema de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes y del derecho de los educandos a recibir una educación de calidad, la representante del ministerio indica que la Ley 715 de 2001 sí facultó al Presidente de la República para reglamentar las materias concernientes a la evaluación de que tratan las normas demandadas. Señala que ello se desprende del numeral 5.8 del artículo 5 y el parágrafo 1º del artículo 10º de la citada ley.

Frente a la aparente potestad reglamentaria que las disposiciones acusadas radican en cabeza de las entidades territoriales y de rectores y directores, para la interviniente dichas disposiciones se ajustan al principio constitucional de descentralización administrativa y al legal de descentralización educativa.

En relación con la necesidad de que el Congreso elabore una reglamentación que el demandante echa de menos, precisa que la evaluación docente ya ha sido materia de ley en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 3525 radicado el 29 de Marzo de 2004, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del numeral 5.8 del artículo 5º y del parágrafo 1º del artículo 10º de la Ley 715 de 2001. Además insta a la Corte Constitucional para que se inhíba de fallar de fondo en relación con los cargos formulados contra el numeral 6.2.6 del artículo 6º, el numeral 7.7 del artículo 7º y el numeral 10.10 del artículo 10º de la misma ley.

Para tal efecto el Procurador indica que la Ley 715 de 2001 cumple el mandato contenido en el Art. 288 superior, en virtud del cual el legislador orgánico debe distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que al atribuir algunas de ellas a la Nación debe entenderse que lo hace a las autoridades centrales, es decir, al Congreso de la República y al Presidente de la República. Lo anterior, precisa, conduce a considerar que el numeral 5.8 del artículo 5 y el parágrafo 1º del artículo 10º no pueden interpretarse de tal manera que se considere que el Presidente de la República es su único destinatario, pues de su texto se infiere que prevén funciones predicables de ambos órganos.

Adicionalmente manifiesta que por definición constitucional la reglamentación atinente a normas de evaluación y capacitación del personal docente le corresponde al Presidente de la Nación. Señala que por lo demás el actor desconoció la existencia de la Ley General de la Educación, Ley 115 de 1994, en la que el Congreso ya abordó la materia de la evaluación docente.

También expresa que la Corte Constitucional debe inhibirse de estudiar la constitucionalidad de las normas que hacen referencia a facultades en cabeza de las entidades territoriales y de los rectores y directores de Instituciones Educativas, pues es claro que las normas en comento no atribuyen potestad reglamentaria, sino tan solo conceden la facultad de evaluar el desempeño de algunos funcionarios. Apunta el Procurador que el demandante confunde la actividad de evaluar con la de legislar y que, por consiguiente, demanda la inconstitucionalidad de un contenido normativo que no corresponde al de la norma demandada. Indica que los juicios de validez constitucional sólo pueden efectuarse con base en la confrontación del contenido real de las normas, por lo que en el caso no procede un pronunciamiento de fondo.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. Esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los apartes acusados, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, toda vez que ellos forman parte integrante de una ley.

### Problema jurídico planteado

#### Análisis del problema jurídico planteado

Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con la acusación formulada contra el numeral 6.2.6 del artículo 6º, el numeral 7.7 del artículo 7º y el numeral 10.10 del artículo 10º de la Ley 715 de 2001.

3. Sobre la base del carácter público de la acción de inconstitucionalidad (Arts. 40, Num. 6, y 242, Num. 1, de la Constitución), como expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 contempla los requisitos de las demandas correspondientes, con los cuales se busca permitir que la Corte Constitucional adelante el estudio del asunto planteado y adopte una decisión de fondo.

Sobre este tema esta corporación ha realizado numerosos pronunciamientos, en los cuales ha manifestado 1:

(E)l ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la

Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991).

Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”<sup>2</sup>. Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso.

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”<sup>3</sup>. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>4</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>5</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”<sup>6</sup>.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el

Estatuto Fundamental”7, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>8</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>9</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>10</sup>. 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”<sup>11</sup>.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>12</sup>. 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, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>13</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>14</sup>.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>15</sup> y doctrinarias<sup>16</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>17</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>18</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>19</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales

asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia 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.

4. En la demanda que se examina el actor afirma que los apartes acusados atribuyen al Presidente de la República, los departamentos, los distritos, los municipios certificados y los rectores o directores de las instituciones educativas públicas la función de dictar normas generales y abstractas sobre la evaluación del desempeño del personal docente y directivo docente, las cuales conforme a disposiciones constitucionales deben ser expedidas por el Congreso de la República.

Dicha afirmación no corresponde al contenido del numeral 6.2.6 del artículo 6º, el numeral 7.7 del artículo 7º y el numeral 10.10 del artículo 10º de la Ley 715 de 2001, ya que éstos respectivamente disponen que: i) es competencia de los departamentos “evaluar” el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes; ii) es competencia de los distritos y los municipios certificados “evaluar” el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes, y iii) los rectores o directores de las instituciones educativas públicas tendrán la función de “realizar la evaluación” anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

Ello significa que las citadas expresiones no asignan a las entidades y funcionarios mencionados la función de dictar normas jurídicas sobre la evaluación del desempeño del personal docente y directivo docente y que, por tanto, la acusación contra ellas no cumple el requisito de certeza señalado por la jurisprudencia de la Corte, en cuanto no es real o verdadero el contenido expuesto por el demandante.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 241 superior, esta corporación sólo tiene competencia para examinar la constitucionalidad de las disposiciones legales en virtud de demanda, o de manera oficiosa en los casos señalados en aquel expresamente, por lo cual se declarará inhibida para emitir decisión de mérito sobre tal impugnación.

La asignación de competencia al Presidente de la República en materia de evaluación del desempeño del personal docente y directivo docente es contraria a la Constitución. Num. 5.8 del Art. 5 y parágrafo 1º del Art. 10 de la Ley 715 de 2001

5. El demandante afirma que el Num. 5.8 del Art. 5 de la Ley 715 de 2001, en virtud del cual corresponde a la Nación ejercer, en relación con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, la función de “definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente”, atribuye dicha competencia al Presidente de la República, y no al Congreso de la República, órgano éste al que corresponde exclusivamente conforme a la Constitución, en particular los Art. 125 y 150, Num. 23, que contemplan la

potestad de éste último de expedir las leyes que rigen el retiro de los cargos de carrera en la función pública por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y las leyes que regulan el ejercicio de dicha función.

Así mismo plantea que la previsión contenida en el párrafo 1º del Art. 10 de la misma ley, en el sentido de que el desempeño de los rectores y directores de las instituciones educativas públicas será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional, viola por la misma razón las citadas disposiciones superiores.

Según lo previsto en el Art. 1º superior, Colombia es un Estado social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Por su parte, el Art. 287 ibídem contempla que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Conforme a estas disposiciones, en el Estado colombiano rige el principio de la centralización política y la descentralización administrativa, lo cual significa que las funciones constitucional, legislativa y jurisdiccional están centralizadas, mientras que la función administrativa está descentralizada.

Para materializar estos principios de la organización territorial del Estado, el Art. 288 de la Constitución prevé que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

A este respecto la misma Ley 715 de 2001, en su artículo 1º, que no es objeto de impugnación, estableció que el Sistema General de Participaciones está constituido “por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.”

Como ejemplo de distribución de competencias en materia educativa puede indicarse la hipótesis en la cual la ley orgánica estableciera que a la Nación corresponde prestar el servicio de educación superior, a los departamentos prestar el servicio de educación secundaria y a los municipios prestar el servicio de educación primaria y preescolar.

En el presente caso, el Num. 5.8 del Art. 5º de la Ley 715 de 2001, en virtud del cual es función de la Nación, en relación con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente, y el párrafo 1º del Art. 10 de la misma ley, según el cual la evaluación anual del desempeño de los rectores y directores de las instituciones educativas públicas deberá hacerse atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional, no distribuyen competencias en materia educativa, conforme a lo previsto en el Art. 288 superior, pues no asignan a la Nación la prestación del servicio público de educación que la primera norma menciona.

En cambio, dichos apartes asignan al Presidente de la República la función de dictar normas generales en materia educativa, específicamente normas que tratan del ejercicio de la

función pública y del retiro de la carrera administrativa por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, las cuales deben ser dictadas por el legislador, ordinario o extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 114, 125 y 150, Num. 23, de la Constitución, que por tanto resultan vulnerados.

6. Por otra parte, debe destacarse que una vez dictadas las citadas normas por el legislador, al Presidente de la República corresponde ejercer la potestad reglamentaria contemplada en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de aquellas.

Dicho ejercicio exige, por una parte, la existencia de una ley que pueda ser objeto de reglamentación, y, por otra parte, el respeto del marco establecido por la misma ley, por las demás leyes y, obviamente, por la Constitución Política como norma de normas (Art. 4º).

En relación con este reparto de competencias normativas entre el legislador y el Presidente de la República esta corporación ha expresado:

“15- La Constitución colombiana radica en el Congreso la cláusula general de competencia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones (CP arts 150 ords 1 y 2)<sup>20</sup>. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).

“16- Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades<sup>21</sup>. Así, la sentencia C-710 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad.”<sup>22</sup>

En lo concerniente a la evaluación del desempeño del personal docente y directivo docente, el demandante manifiesta que el legislador no ha ejercido su competencia constitucional, así: “(...)Hasta la fecha no ha sido expedida la ley que regule el desempeño de las funciones públicas docentes. Ha sido expedido el Decreto Ley 2277 de 1979, la Ley 115 de 1994 y el Decreto Ley 1278 de 2002, pero ninguna de esas disposiciones ha establecido el marco jurídico de la evaluación del desempeño de las funciones públicas docentes, razón por la cual no puede existir una norma reglamentaria expedida por el señor Presidente de la República”.

Sobre el particular la interviniente en nombre del Ministerio de Educación Nacional expresa: “Al contrario de lo que afirma el demandante en su escrito de demanda, la evaluación docente ya ha sido materia de LEY expedida por el CONGRESO DE LA REPUBLICA, tanto es así

que desde la Ley General de Educación “Ley 115 del 8 de 1994” (sic) título IV capítulo III artículos 80 a 84, se consagró la evaluación, no solamente de los docentes y directivos docentes, sino también la del Sistema Educativo en aras de mejorar su calidad”.

Ante estas opuestas manifestaciones, cabe señalar que en el supuesto de que las normas legales no existieran, ciertamente el Presidente de la República no podría ejercer su potestad reglamentaria, por carencia de objeto, pero es evidente que podría hacerlo cuando las mismas fueran dictadas por el legislador.

Debe destacarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en relación con la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente queda subordinado a las leyes expedidas o que en el futuro se expidan sobre esta misma materia y que así lo permitan.

Con base en lo expuesto se concluye que el cargo formulado contra el Num. 5.8 del Art. 5º y la expresión “atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional” contenida en el Parágrafo 1o del Art. 10 de la Ley 715 de 2001 está llamado a prosperar, por lo cual se declararán inexequibles.

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARARSE INHIBIDA para adoptar decisión de fondo en relación con la acusación formulada contra el numeral 6.2.6 del artículo 6º, el numeral 7.7 del artículo 7º y el numeral 10.10 del artículo 10º de la Ley 715 de 2001, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- DECLARAR INEXEQUIBLE el Num. 5.8 del Art. 5º de la Ley 715 de 2001.

Tercero.- DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión “atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional” contenida en el Parágrafo 1º del Art. 10 de la Ley 715 de 2001.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

-Con salvamento parcial de voto-

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-723/04

EVALUACION Y CAPACITACION DE PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE-Definición de reglas y mecanismos generales tiene reserva legal/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Aplicación por admisión de interpretación conforme a la Constitución (Salvamento parcial de voto)

Estoy de acuerdo con la premisa básica pues considero que efectivamente la definición de las reglas y de los mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente tiene reserva legal, y por ende esa materia no puede ser atribuida al Gobierno. Sin embargo, no creo que esa premisa implique la inexecutable del numeral acusado, por cuanto dicho numeral admitía una interpretación conforme a la Constitución. Por ello creo que, en desarrollo del principio de conservación del derecho, la Corte debió condicionar el alcance de ese numeral, en vez de retirarlo del ordenamiento.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Salvamento parcial de voto)

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia. Comparto la orientación de la sentencia, según la cual la reglamentación de la evaluación docente tiene reserva legal, y por ello es inconstitucional atribuir al gobierno la facultad de abordar esa materia. Por ello estuve de

acuerdo en que fuera declarada inexecutable la expresión “atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional” del párrafo del artículo 10 de la Ley 715 de 2001. Por el contrario, no creo que esa doctrina, que comparto plenamente, implicara la inexecutable del numeral 5.8. del artículo 5° de esa misma ley, según el cual, es competencia de la Nación “definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.” La sentencia consideró que ese aparte también vulneraba la reserva legal, y que por ende debía ser retirado del ordenamiento. Aunque estoy de acuerdo con la premisa básica, no puedo compartir ese razonamiento ni esa decisión.

Estoy de acuerdo con la premisa básica pues considero que efectivamente la definición de las reglas y de los mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente tiene reserva legal, y por ende esa materia no puede ser atribuida al Gobierno. Sin embargo, no creo que esa premisa implique la inexecutable del numeral acusado, por cuanto dicho numeral admitía una interpretación conforme a la Constitución. Por ello creo que, en desarrollo del principio de conservación del derecho, la Corte debió condicionar el alcance de ese numeral, en vez de retirarlo del ordenamiento.

Una primera interpretación de esa disposición era contraria a la reserva legal, puesto que algunos podían considerar que esa norma estaba autorizando al Gobierno a establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente. Por ello en principio la decisión de la Corte parece razonable. Sin embargo, ese numeral admite otro entendimiento, que no sólo es compatible con la Carta, sino que creo que es el que mejor armoniza con el sentido general de la Ley 715 de 2001. Según esta hermenéutica, el artículo 5° no está atribuyendo competencias al Gobierno sino que esa disposición, junto con los artículos 6°, 7° y 8°, lo que hace es distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, pero sin señalar cuál es el órgano competente en cada entidad territorial para cumplir esas funciones. Y esa definición es importante, pues corresponde a la ley orgánica, establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288). En esa medida, como la Ley 715 de 2001 es una ley orgánica, bien podía dicha ley realizar esa distribución de competencias, a fin de que quedaran definidas las atribuciones de las distintas entidades territoriales en materia de educación. La norma acusada tenía entonces un efecto útil.

Ahora bien, como eventualmente la disposición acusada podía ser interpretada como una autorización para que el Gobierno procediera a regular el tema, lo cual es contrario a la reserva legal en relación con el establecimiento de las reglas generales del sistema de evaluación docente, era necesario condicionar la constitucionalidad de dicho numeral. Por ello considera que la decisión acertada hubiera sido declarar executable ese numeral, en el entendido de que corresponde a la ley, y no al gobierno, el establecimiento de las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente. Creo que esa decisión armoniza mejor no sólo con el sentido mismo de la disposición sino también con el principio de conservación del derecho, según el cual el juez constitucional debe preferir la decisión que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, a aquella que supone su inmediata anulación<sup>23</sup>.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

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

2 En la ya citada sentencia C-491 de 1997. En dicho proceso uno de los intervinientes solicitó la inhibición de la Corte por una razón diferente a la de carencia de objeto actual de la demanda por agotamiento del propósito de la ley (argumento que finalmente sustentó el fallo): consideraba que el hecho de que el actor no hubiera presentado copia de la disposición impugnada era razón suficiente para inadmitir la demanda. La Corte desestimó dicha solicitud, pues el actor había corregido dicho error antes del vencimiento del término para la admisión de su escrito ya añadió el argumento que se transcribe.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

4 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

5 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

6 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

7 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en

aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

8 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la 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”.

9 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.

10 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.

11 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.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

13 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

15 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que

justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

17 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

19 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. )C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

20 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

21 Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

22 Sentencia C-474 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

23 Sobre este principio, ver, entre otras, las sentencias C-273 de 1999, C-955 de 2001 y C-1255 de 2001.