Sentencia C-730/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Referencia: expediente D-2714

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 508 de 1999

Demandantes: Tarsicio Mora Godoy y Jorge Humberto Valero Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos
TARSICIO MORA GODOY Y JORGE HUMBERTO VALERO RODRIGUEZ
demandaron los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de los artículos que se demandan es el siguiente:

“Ley 508 de 1999

(Julio 29)

“Artículo 17. Racionalización de plantas docentes, departamentales, distritales y municipales. A partir de la vigencia de la presente ley, la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidad del servicio, para determinar y racionalizar las plantas de personal docente, directivos docentes y administrativos a nivel departamental, distrital y municipal, conforme a un plan de fijación de plantas por municipio, que cada departamento y distrito concertará con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación. El plan tendrá por finalidad

cumplir la tasa de asignación de personal docente por alumno, definida periódicamente por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con la densidad de la población estudiantil, y con las necesidades de cada entidad territorial, para lograr la distribución equitativa de los docentes, directivos docentes y administrativos del situado fiscal entre los municipios. El plan será gradual y se ajustará a las condiciones particulares de cada entidad territorial.

“La formulación del plan y la suscripción del respectivo convenio de desempeño deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. Vencido este término la entidad territorial que no cumpla con esta disposición o con el plazo aquí señalado, no podrá recibir de la Nación recursos diferentes de las transferencias constitucionales. El vencimiento del término constituye causal de mala conducta para el funcionario responsable, sancionable con la pérdida del empleo.

“Sólo con la formulación del plan y la suscripción del respectivo convenio de desempeño, la autoridad nominadora podrá efectuar nuevos nombramientos o vinculaciones, en los términos de la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994. Todo nombramiento efectuado sin el lleno de estos requisitos será ilegal y se constituirá en causal de mala conducta para el nominador, sancionable con la pérdida del empleo.

“Artículo 18. Instrumentos para la ejecución del plan. Para ejecutar el plan a que se refiere el artículo anterior, los gobernadores y alcaldes distritales tendrán en su orden las opciones siguientes:

“En primer lugar, dispondrán de las plazas que en forma normal se liberan cada año.

“En segundo lugar, la autoridad nominadora podrá disponer, cuando ello fuere necesario para la racionalización de planta, el traslado del docente y directivo docente, en primera instancia dentro del mismo municipio y como segunda opción entre municipios del mismo departamento, previo concepto de la JUME o de la JUDE, según el caso.

“En tercer lugar, la autoridad nominadora podrá efectuar retiros compensados voluntarios, de acuerdo con el Plan Departamental, Distrital y Municipal de Racionalización de Planta establecido en el inciso 1º. El docente podrá acogerse por una sola vez al retiro compensado.

“Los retiros compensados voluntarios se efectuarán de acuerdo con el plan departamental, distrital y municipal de racionalización de planta, con estricta sujeción a lo establecido en el inciso 1º de este artículo, según disponibilidad presupuestal y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, la cual incluirá la tabla de indemnizaciones por retiros voluntarios compensados.

“Parágrafo. En los términos del Plan de Racionalización, los gobernadores y alcaldes distritales podrán trasladar a plazas docentes vacantes del situado fiscal que se requieran en la respectiva entidad territorial, educadores que vienen siendo pagados con recursos propios, siempre y cuando se encuentren afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio, sin solución de continuidad.

“Así mismo, podrán nombrarse en cargos vacantes del situado fiscal educadores vinculados a plazas docentes con recursos municipales sin necesidad de nuevo concurso, utilizando para ello la figura de traslado-nombramiento, pero debiendo renunciar al cargo municipal para asumir el cargo del situado.

“Artículo 19. Plan Progresivo de Calidad Educativa. Los recursos que conforme con la tasa de asignación de personal no sean necesarios para financiar docentes serán invertidos en un plan progresivo de calidad educativa por alumno, diseñado por cada entidad territorial, según los parámetros fijados por el Ministerio de Educación Nacional en cuanto al conjunto de insumos asociados a la calidad, en los cuales los municipios e instituciones deben hacer la inversión con los recursos gradualmente liberados según los planes departamentales, distritales y municipales de racionalización de plantas.

“Artículo 20. Supresión y redistribución de plazas docentes y empleos de las plantas de personal departamentales, distritales y municipales. Los alcaldes y gobernadores tendrán la potestad de reestructurar la distribución y el número de las plazas de docentes, directivos docentes y empleos administrativos, a cargo de los recursos propios, de acuerdo con el plan departamental, distrital y municipal de racionalización de planta. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la supresión y redistribución de plazas y empleos de las plantas de personal de las entidades territoriales y señalará las tablas de indemnización que se aplicarán en estos casos.

“Artículo 21. Evaluación de docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Con el objeto de mejorar la calidad de la Educación, los docentes y directivos docentes del sector oficial del país serán evaluados cada dos (2) años mediante la aplicación de una prueba integral, que tendrá dos componentes:

“1. El académico-pedagógico a través de pruebas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Pruebas, y

“2. El de desempeño en el sitio de trabajo practicado por el superior inmediato.

“El resultado de éste podrá ser impugnado de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

“A partir de los resultados de la evaluación, las entidades territoriales y las instituciones formadoras de docentes orientarán los programas de formación en servicio para el mejoramiento de los docentes y directivos docentes.

“La evaluación en lo académico-pedagógico y la evaluación en el desempeño tendrán efectos en la permanencia en el servicio, de conformidad con las siguientes reglas:

“a) Serán retirados del servicio aquellos docentes y directivos docentes que por razón de los puntajes que obtengan, se ubiquen a dos desviaciones standard o más por debajo de la media, en el grupo que corresponda;

“b) Del total de los docentes del país, el número máximo que podrá retirarse del servicio bienalmente, con base en los resultados de la prueba será del 1.5%;

“c) Tratándose de los directivos docentes, el resultado de la evaluación de su desempeño determinará su regreso a la base docente;

“d) Los docentes y directivos docentes que sin justa causa debidamente comprobada no presenten las pruebas para la evaluación académico-pedagógica serán retirados del servicio;

“La evaluación aquí prevista no podrá ser aplicada para efectos del proceso de racionalización de las plantas. En consecuencia, las plazas que queden vacantes por razón de la evaluación serán provistas con docentes seleccionados por concurso.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Los demandantes, TARSICIO MORA GODOY (presidente de la Federación Colombiana de Educadores “FECODE”) y JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ, consideran que las normas transcritas violan los artículos 29, 53, 125, 298, 339 y 342 de la Constitución, básicamente por dos razones:

En primer lugar, las normas demandadas se extralimitan, pues modifican disposiciones especiales sobre educación y carrera administrativa, en lugar de atenerse a lo regulado por las leyes superiores sobre la materia (Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994). Ejemplos claros de esto son el retiro de los maestros de la carrera docente tras la no presentación de la evaluación académico-pedagógica, y la desvinculación de empleados del ramo como resultado de la reestructuración de las plantas docentes de las entidades territoriales.

Segundo, estiman que las normas acusadas vulneran la autonomía que la Constitución otorga a las entidades territoriales: “existen planes de desarrollo territoriales, producidos a partir de instancias territoriales propias y autónomas; luego no es posible salvo que se viole la constitución, imponerle a partir de un plan nacional regulaciones a las entidades territoriales, la única obligación constitucional y legal que tienen en esta materia es la de “tener en cuenta para su elaboración (...) las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia”.

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Nacional de Planeación

El Dr. JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos acusados, pues considera que la Ley 508 de 1999 puede válidamente modificar las disposiciones de las leyes 60/93 y 115/94; además, encuentra que el contenido de las medidas sobre el retiro de docentes está de acuerdo con la Constitución. En cuanto a la autonomía territorial, el interviniente hace énfasis en que las normas acusadas no imponen políticas del Gobierno central: por el contrario, buscan y prevén una planeación armónica y concertada entre las entidades territoriales y la Nación y, por ende, no vulneran la Carta.

2. Ministerio de Educación Nacional

El ciudadano HERNANDO ALIRIO CADENA, actuando como apoderado del Ministerio de

Educación Nacional, solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, pues considera que están encaminadas a la prestación de un mejor servicio de educación, y no vulneran las normas sobre carrera administrativa.

3. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.

El ciudadano HERNAN CARRASQUILLA CORAL, actuando en representación del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas demandadas, pues ellas están de acuerdo con la Ley Orgánica del Plan, desarrollan las políticas estatales en materia de educación, y no invaden la autonomía de las entidades territoriales, pues se basan en la colaboración armónica entre ellas y el Gobierno central.

4. Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca

La ciudadana MARIA CAROLINA NIETO ANGEL, en su calidad de Secretaria de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, intervino en el proceso coadyuvando la demanda. En su concepto, las medidas de racionalización de plantas docentes y la obligación de suscribir convenios de desempeño como prerrequisito para obtener dinero del Estado, vulneran la autonomía de las entidades territoriales para gestionar la política educativa local, y administrar el dinero que según la Constitución les corresponde.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Dr. Jaime Bernal Cuéllar, en Concepto No. 2116 recibido el 3 de abril de 2000, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la ley 508/99 por vicios de procedimiento en su formación, de acuerdo con los argumentos que expuso en el concepto No. 2022, dentro del expediente D-2573.

En subsidio, pidió a la Corporación declarar que : los artículos 17 y 18 de la citada ley se ajustan a la Carta, excepto el numeral 4°, que es inexecutable; los artículos 19 y 20 son exequibles siempre y cuando los procesos de retiro compensado y traslado de docentes, respeten el debido proceso y la igualdad, estén libres de presiones y persecución y, cuando sea del caso, se considere el derecho a la integridad familiar; y el artículo 21 numerales 1° y 2°, (a excepción de los literales a), b), c), d), e), que son inexecutable) es ajustado a la Carta, siempre que se entienda que la evaluación de que trata la norma se efectúe luego de un proceso de capacitación a cargo del Estado, y su resultado sólo sea tenido en cuenta como una parte de la evaluación del desempeño del docente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre las demandas presentadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política.

A. Cosa juzgada constitucional

En la sentencia C-557 de 20001 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 508 de 1999 por vicios de procedimiento en su formación. Dado entonces, que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, (art. 243 C.P.) sólo procede ordenar que se esté a lo resuelto en la citada providencia.

VII. DECISIÓN

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:

Estar a lo resuelto en la sentencia C-557 de 2000, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 508 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa