

Sentencia C-737/00

COSA JUZGADA/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Referencia: expedientes D-2798 y 2818 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21 y 27 de la Ley 508 de 1999

Demandantes: Leonardo Cardona Carmona y Alberto Ortíz Saldarriaga

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

LEONARDO CARDONA CARMONA y ALBERTO ORTIZ SALDARRIAGA presentaron, en forma separada, demandas contra algunos artículos de la ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”, así: el primero de los nombrados acusa el artículo 13 en su integridad; el segundo impugna los artículos 9 parcial, 10, 11 parcial, 12 parcial, 13 parcial, 17 parcial, 18 parcial, 19 parcial, 20, 21 parcial y 27 parcial.

II. NORMA ACUSADA

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

“Ley 508 de 1999

(Julio 29)

“Artículo 9º. Prelación Legal del Plan de Inversiones Públicas. De conformidad con el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, los principios y disposiciones que contiene la presente ley, en el Título II, Plan de Inversiones Públicas, se aplicarán con prelación a las demás leyes, no requerirán leyes posteriores para su ejecución y se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las disposiciones relacionadas con la ejecución de los programas contenidos en esta ley y para suplir los vacíos que ellas presenten.

“Artículo 10. Alcance de la Ley del Plan en el tiempo. Las disposiciones contenidas en la presente ley continuarán vigentes una vez se expidan nuevos planes de desarrollo, a menos que sean modificadas o derogadas por el legislador.

“Artículo 11. Flexibilización de las Finanzas Públicas. Las apropiaciones financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución, y los gastos decretados por leyes preexistentes, se incluirán en el presupuesto después de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para dar cumplimiento al presente plan de desarrollo, atender el funcionamiento de las ramas del poder público y los organismos de control, pagar los créditos judicialmente reconocidos y atender el servicio de la deuda, siempre que no se afecten las metas macroeconómicas, sin perjuicio de la priorización de la inversión pública consagrada en los artículos 366 y 350 de la Constitución Política, a efectos de que se mantenga la inversión vigente en términos porcentuales conforme a dicha prelación.

“Parágrafo. El presente artículo no se aplica a los recursos provenientes de rentas parafiscales los cuales continuarán bajo el régimen previsto en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995. Igualmente, no se aplica a lo señalado en la Ley 30 de 1992 para las Universidades Públicas.

“Artículo 12. Crédito a las Entidades Territoriales. Para propiciar el saneamiento fiscal de las

entidades territoriales, éstas podrán contratar créditos en condiciones blandas bien sea con las instituciones del sistema financiero mediante el sistema de redescuento de Findeter, o con Fonade como prestamista directo. Para tal fin, la respectiva operación requerirá la suscripción previa de un convenio de desempeño en las condiciones que señale el reglamento.

“Artículo 13. Convenios de Desempeño. La Nación podrá dar créditos, en condiciones blandas, para financiar docentes pertenecientes a la planta a cargo del situado fiscal y de los departamentos en los casos en que el situado fiscal asignado a un departamento para financiar el servicio educativo no cubra los costos de las obligaciones adquiridas a 31 de diciembre de 1998 o los recursos propios de los departamentos no sean suficientes para cumplir con las obligaciones con los docentes de las plantas departamentales. Los créditos para tal fin establecerán compromisos de racionalización y podrán ser parcialmente condonados, de acuerdo con el cumplimiento de dichos compromisos.

“Previa a la suscripción de los contratos de crédito, el respectivo departamento deberá suscribir un convenio de desempeño, a través del cual se acuerden las metas financieras de eficiencia, equidad, cobertura y calidad, con el Ministerio de Educación, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección de Apoyo Fiscal y con el Departamento Nacional de Planeación; el incumplimiento del convenio de desempeño acarreará de forma inmediata la suspensión de los desembolsos del convenio de crédito al cual hace mención este artículo y dará derecho al cobro inmediato de la totalidad de los recursos entregados.

(...)

“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;

“e) El retiro del empleado público docente o directivo docente, por alguna de las causales señaladas en el presente artículo, se dispondrá mediante decreto proferido por el nominador y no podrán alegarse derechos de carrera docente para su impugnación. En todo caso se garantizará el debido proceso.

“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.

(...)

“Artículo 27. Estabilidad Financiera y Eficiencia de las Empresas Sociales del Estado. Cada una de las empresas sociales del Estado deberá ajustar su estructura organizacional y planta de personal, para mejorar su capacidad de gestión y diseñar un portafolio de servicios ajustado a las necesidades de la población así como a la oferta y demanda, pública y privada de servicios de la región, y a sus recursos físicos, humanos y financieros, de tal forma que se garantice su sostenibilidad a largo plazo.

“Para establecer las condiciones que permitan cumplir con el proceso de ajuste, las Empresas Sociales del Estado deberán suscribir convenios de desempeño con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales, en los cuales se señale el término y la forma en que éste se realizará.

“De manera excepcional con el objeto de garantizar el servicio público de salud y como consecuencia de fallas de mercado, el Ministerio de Salud presentará a consideración del Conpes, la revisión de los indicadores de gestión generales, con el fin de adaptarlos a los principios de equidad y eficiencia distributiva.

“Las Empresas Sociales del Estado que no se ajusten a la tipología establecida o no cumplan los convenios de desempeño, sólo podrán recibir recursos o bienes del Estado por el pago de facturación de servicios.

“Las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste a la tipología podrán ser pagadas con los recursos del situado fiscal exceptuando los destinados al subsidio de la demanda y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación exceptuando los destinados al régimen subsidiado en salud las rentas cedidas, la venta de servicios, los demás recursos propios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Los demandantes consideran que las normas transcritas en los apartes acusados, violan los artículos 1, 4, 13, 25, 53, 58, 125, 150 numeral 23, 151, 154 inciso 2, 158, 169, 209, 287, 288, 298, 339, 341, 342, 350, 356 y 359 numeral 23 de la Constitución, por las siguientes razones:

A. Artículos 9, 10 y 11 de la Ley 508 de 1999.

El ciudadano Alberto Ortíz Saldarriaga estima que los artículos citados rebasan los límites impuestos por la Carta y por la Ley Orgánica del Plan - a las cuales está subordinada la ley 508/99 -: ninguna de tales normas le confiere a esta ley la facultad de dirimir conflictos de interpretación, como lo hace el artículo 9 demandado; no es acorde con el principio democrático y el de autonomía, contenidos en la Constitución, obligar a gobiernos sucesivos, que no hayan participado en la elaboración del Plan de 1999, a regirse por las disposiciones de éste, según lo señala el artículo 10 impugnado; es inadmisibles, bajo la Carta actual, sujetar la disponibilidad de presupuesto para la inversión social, a la garantía de fondos suficientes para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo y el pago previo de los dineros que exige el artículo 11 acusado.

B. Artículos 12, 13, 17, 18, 21 y 27 de la Ley 508 de 1999.

Los demandantes coinciden en sus apreciaciones sobre el contenido de estas disposiciones, y exponen básicamente dos argumentos en su contra: en primer lugar, sostienen que los citados artículos vulneran los principios de descentralización y autonomía territorial contenidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 60 de 1993), y los límites dados al Gobierno en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152/94): según los actores, estas normas facultan a la Nación para organizar programas de crédito, pero está limitada por el derecho de las entidades territoriales a autogobernarse, a participar en las rentas nacionales sin restricción y a ejercer las competencias que les son propias sin injerencia indebida del Gobierno central. Consideran que, con la obligación de suscribir convenios de desempeño como prerrequisito para la transferencia de los dineros del situado fiscal (arts. 12, 13, 17 de la Ley 508/99) se desconocen todos estos mandatos, (en especial el artículo 365 de la Carta) y en esas condiciones las entidades territoriales no pueden gozar de sus derechos de planeación y autogestión, ni llevar a cabo las obligaciones constitucionales que les corresponden en los campos de salud y educación, ya que no

cuentan con los recursos ni la autonomía para hacerlo.

En segundo lugar, estiman que las normas acusadas afectan los derechos de los trabajadores que se desempeñan en estos sectores, y se generan conflictos laborales, pues no existe seguridad sobre la previsión del dinero correspondiente a sus salarios y prestaciones, en contra de los artículos 25 y 53 de la Carta. En el caso de los maestros, el régimen de evaluación que establece la norma y las consecuencias para aquellos que no obtengan resultados satisfactorios, (arts. 21 y 27, L.508/99) así como las previsiones sobre la racionalización de plantas docentes, (arts. 17, 18, 19 demandados) generan inestabilidad e inseguridad, y son abiertamente contrarios a las disposiciones constitucionales y legales sobre el régimen de carrera (arts. 125, 150 n.23, y 154 inc.2 Superiores).

IV. INTERVENCIONES

A. 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 éstos no limitan la autonomía ni contravienen la descentralización, ni configuran medidas autoritarias o invasivas de las competencias de las entidades territoriales. Estima además, que las medidas de racionalización de las plantas docentes buscan la eficiencia y una mejor calidad en la educación, deberes constitucionales del Estado.

B. Intervención ciudadana

La ciudadana MARÍA MAGDALENA BOTÍA DE BOTÍA, actuando a título personal, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas demandadas, pues considera que ellas no afectan negativamente la autonomía territorial. Las medidas de racionalización de plantas corresponden al deber del Estado de fijar los principios generales y las políticas nacionales en materia de educación, (art. 67 CP).

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 9, 10, 11, 12, 17, 19, 20 y 18 de la citada ley se ajustan a la Carta, excepto el numeral 4°, que es inexecutable; 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 condicionado, es decir, sólo si la evaluación de que trata el artículo se efectúa luego de un proceso de capacitación a cargo del Estado, y su resultado sólo es tenido en cuenta como una parte de la evaluación del desempeño del docente; el artículo 13 es executable condicionalmente, esto es, siempre que se entienda que la Nación podrá celebrar los convenios con los departamentos y los Distritos, dada la categoría especial de éstos; y el artículo 27, a excepción de su inciso final que es inexecutable, es constitucional, bajo el entendimiento de que las Empresas Sociales del Estado que no hayan celebrado convenios de desempeño con el Ministerio de Salud o los entes territoriales, sólo recibirán los dineros correspondientes a la facturación de servicios “pero sí tienen derecho a recibir recursos aún sin convenio de desempeño, cuando de conformidad con la Ley, las ordenanzas o los acuerdos éstos se asignen en igualdad de condiciones a todas las Empresas Sociales del Estado, y cuya partida se encuentre determinada en el presupuesto.” (F.120)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

B. 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:

Estarse 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 MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa