Sentencia C-793/02

INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO-Regla y excepción

INEMBARGABILIDAD DE RENTAS Y RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Inembargabilidad de recursos

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Excepciones a inembargabilidad de recursos

Se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-.

EMPLEO PUBLICO-Fijación de requisitos

EMPLEO PUBLICO-Elementos de la noción/EMPLEO PUBLICO-Principales rasgos de elementos de la noción

EMPLEO PUBLICO-No existencia sin funciones

EMPLEO PUBLICO-Titularidad otorga autoridad para cumplir funciones asignadas

EMPLEO PUBLICO-Remuneración que perciba titular

EMPLEO PUBLICO-Planta de personal

EMPLEO PUBLICO-Clasificación

EMPLEO PUBLICO-Requisitos mínimos

EMPLEO PUBLICO-Fijación de requisitos

EMPLEO PUBLICO-Finalidad de requisitos mínimos

EMPLEO PUBLICO-Vínculo entre requisitos y principios, valores y fines constitucionales

DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO/DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a cargos de planta/SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Cumplimiento de requisitos por docentes, directivos docentes y administrativos para vinculación provisional

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Proceso de selección es independiente de fijación de requisitos mínimos para empleo

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Temporalidad de la vinculación laboral de docentes, directivos docentes y administrativos

CARRERA ADMINISTRATIVA-Nombramientos en provisionalidad

CARRERA ADMINISTRATIVA-Limitación temporal en vinculación provisional

CARRERA DOCENTE-Vinculación provisional de docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos

CARRERA DOCENTE-Excepción de vinculación por supresión de contratos atendiendo reorganización

Referencia: expediente D-3963

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial) y 38 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Demandante: Jorge Humberto Valero Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dos (2002).

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

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jorge Humberto Valero Rodríguez contra los artículos 18 (parcial) y 38 (parcial) de la ley 715 de 2001.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas objeto de proceso y se subraya lo demandado:

(diciembre 21)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Parágrafo 1º. (…)

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. (…) 1

II. LA DEMANDA

Considera el accionante que, en lo acusado, los artículos 18 y 38 de la Ley 715 de 2001 vulneran los artículos 1, 4, 25, 53 y 357 de la Constitución Política.

En su escrito de corrección de la demanda, la cual fue inadmitida por incumplimiento de los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, el actor expuso los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

1. El aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715 vulnera los artículos 1, 25, 53 y 125 de la Constitución Política, al afectar derechos laborales de los docentes, en la medida que elimina el embargo, que es una herramienta que tienen para hacer efectivo y oportuno el pago de los dineros adeudados por las entidades públicas.

Así, la norma acusada permite a los entes territoriales no cancelar los dineros que correspondan a los docentes, con la seguridad que los recursos del Sistema General de Participaciones no podrán ser afectados mediante medidas de embargo.

2. Los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 38 vulneran el artículo 357 de la Constitución Política, pues al expedir la norma demandada el legislador no tuvo en cuenta el contenido del inciso segundo del parágrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 01 de 2001, en el cual el constituyente fijó como pauta para la expedición de la ley, la incorporación automática de los docentes a partir del 1º de enero de 2002, con la condición “de estar los mismos pagados con recursos propios” de las entidades territoriales a 1º de noviembre de 2000.

Entonces, el legislador violó la Constitución al fijar requisitos adicionales a los contemplados en el Acto Legislativo 01 de 2001, con lo cual desconoció igualmente el artículo 4º de la Carta Política.

III. INTERVENCIONES

Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, a través de apoderado, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas demandadas, en atención a los siguientes argumentos:

De una parte, el artículo 18 pretende proteger el presupuesto del Estado para garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales y la prestación del servicio educativo, sin que ello reporte una vulneración del derecho al trabajo. Además, con la inclusión del principio de inembargabilidad, el Estado no está eludiendo el pago de sus obligaciones laborales ya que las entidades oficiales tienen el deber de incorporar en su presupuesto los recursos necesarios para atender mandamientos judiciales y demás acreencias de ese género. Tanto es así que el artículo 53 de la Constitución no se cumple con el embargo de las rentas del Estado sino otorgando prioridad y suficientes recursos a las entidades encargadas de

efectuar los pagos.

De otra parte, el artículo 38 de la Ley 715 desarrolla el Acto Legislativo 01 de 2001, al respetar los derechos del personal docente y administrativo. El actor confunde la incorporación de recursos al Sistema General de Participaciones con la incorporación de docentes a la planta de personal de las respectivas entidades territoriales. El artículo 38 protege los derechos de los docentes vinculados a 1º de noviembre de 2000 y por lo tanto su contenido no viola precepto alguno de la Constitución.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado judicial, solicita a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con las normas impugnadas puesto que el actor no presenta ningún cargo concreto de inconstitucionalidad.

Auditoría General de la República

La Auditoría General de la República, por conducto de apoderado, intervino en el proceso para pedir a la Corte la declaratoria de exequibilidad del artículo 18 de la ley 715 de 2001.2 En su criterio, la norma contenida en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en la cual se consagra el principio de inembargabilidad de las rentas del presupuesto general de la nación y de las cesiones y participaciones del capítulo 4º del título XII de la Constitución Política, "no puede ser soslayada ni puesta en duda cuando acerca de su constitucionalidad las decisiones de la Corte Constitucional no la han afectado en tanto principio que informa el sistema presupuestal colombiano y que cobija, especialmente, las participaciones". (fl. 73)

Estima que admitir la embargabilidad del presupuesto es atentar contra el principio de especialización contenido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996. Agrega que los recursos a que hace referencia la Ley 715 se destinan a atender los fines esenciales del Estado, en concordancia con la voluntad del Constituyente de privilegiar el servicio a la comunidad, la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes (C.P., art. 2º). Por consiguiente, "sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales. La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario. Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento de los artículos primero, segundo y del preámbulo de la misma". (fl. 75)

Intervención ciudadana

Andrea Carolina Ruíz Rodríguez, en calidad de ciudadana en ejercicio, interviene en el proceso para oponerse a los cargos expuestos por el actor. En relación con la demanda contra el artículo 18, estima que el legislador está protegiendo los sectores menos favorecidos al restringir el embargo de los recursos destinados a educación, lo cual

concuerda con lo establecido en el literal a) del inciso 6º del artículo 356 de la Constitución Política, el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil.

Frente a los cargos de inconstitucionalidad formulados contra el artículo 38, manifiesta que la esencia de este artículo es establecer un régimen de transición para vincular a los docentes en las plantas de personal, pero en la medida en que cumplan los requisitos para el ejercicio del empleo. Por ello, el legislador puso un condicionamiento con el fin de optimizar el manejo de los recursos del situado fiscal y alcanzar las metas establecidas en la misma Ley 715.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, por vulneración del artículo 125 de la Carta Política, frente al cual se está en presencia de una ineptitud sustancial de la demanda; declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con la inconstitucionalidad de los apartes demandados del artículo 38 de la Ley 715, frente al artículo 357 de la Constitución, por ineptitud sustancial de la demanda; y declarar exequible el artículo 18 de la Ley 715 frente a los cargos formulados en relación con la violación de los artículos 1º, 23 y 53 de la Carta Política.

En primer lugar, el actor no esgrime argumentos relativos a la violación del régimen de carrera administrativa (C.P., art. 125), tal como lo exige el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En el presente caso, estima el Procurador, “el actor cita violado el artículo 125 de la Carta, pues considera que se vulneran los derechos de los docentes al ser desconocidos por el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, pero tal cargo no encuentra una argumentación que sea el producto del análisis racional en que se sustenta la aludida violación”. (fl. 94)

Agrega, en relación con el artículo 18, que como la inembargabilidad de los recursos provenientes de las participaciones de los departamentos, los distritos y los municipios en el sistema general de participaciones, deriva del principio de primacía del criterio unitario de las políticas del Estado sobre el autonómico de las entidades territoriales en el manejo presupuestal, su aplicación tiene plena vigencia tratándose de los recursos destinados por mandato constitucional, al gasto público social. Por ende, el manejo que las entidades territoriales deben dar a las rentas con destinación específica para el sector educativo, dada su naturaleza, difiere sustancialmente de aquel relacionado con la utilización de recursos para el pago de las sentencias judiciales.

De otro lado, frente a la demanda del artículo 38 de la Ley 715, considera que el actor incurre en una errónea interpretación del artículo 357 de la Carta Política, en los términos de la reforma introducida a través del Acto Legislativo 01 de 2001, con lo cual la argumentación del demandante no tiene la virtualidad para convertirse en un cargo de inconstitucionalidad. Agrega que los apartes demandados del artículo 38, en cuanto disponen la incorporación de docentes a las plantas de personal de las entidades territoriales, no vulneran el parágrafo transitorio del artículo 357 Superior, pues la norma constitucional “hace referencia a la incorporación automática, a partir de la vigencia del 2002, de los costos educativos al Sistema General de Participaciones para Educación” (fl. 99), mas no a la incorporación automática de los docentes puesto que “no podía ser de otra manera, toda vez que una

norma constitucional que ordene la incorporación automática de los servidores públicos, vulneraría el contenido del artículo 125 del mismo ordenamiento e iría en contravía del reiterado criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, que prescribe cualquier forma de incorporación a la carrera administrativa o docente que no emane de la aplicación del sistema de concurso público y abierto, resulta contrario al inciso tercero del artículo 125". (fl. 99)

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Son dos las normas demandadas de la Ley 715 de 2001: la del artículo 18 que señala que los recursos del Sistema General de Participaciones, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, y la del artículo 38, referente a la vinculación provisional durante el año 2002 de los docentes de las entidades territoriales que cumplan los requisitos del cargo y atiendan las condiciones temporales de vinculación allí previstas.

Siendo así, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad sobre las normas acusadas, la Corte asumirá por separado el análisis de cada una de ellas, en consideración a que contienen normas de diferente naturaleza y a que el actor formula por separado los cargos contra ellas.

A. La constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715

2. Según el demandante, el artículo 18 de la Ley 715 al consagrar el principio de inembargabilidad de recursos del sector educativo provenientes del Sistema General de Participaciones, vulnera las normas constitucionales sobre el derecho al trabajo de los docentes, al no permitirles hacer uso de una de las herramientas con que disponen para hacer efectivos y oportunos los pagos de dineros adeudados por las entidades territoriales.

Tanto los intervinientes en representación del Ministerio de Educación Nacional y de la Auditoría General de la República, como el Procurador General de la Nación, consideran que la norma es exequible porque el principio de inembargabilidad redunda en beneficio de los intereses públicos o sociales y asegura el cumplimiento de los cometidos estatales, en cuanto le permite al Estado ordenar y disponer racionalmente de los recursos requeridos para el cumplimiento de sus compromisos de carácter financiero. Por su parte, el abogado interviniente en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que no se formulan cargos concretos de inconstitucionalidad, razón por la cual solicita a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo.

En estas circunstancias, la Corte debe determinar si el principio de inembargabilidad de los dineros del Sistema General de Participaciones, del sector educativo, vulnera o no el derecho constitucional al trabajo que asiste a los docentes de las entidades territoriales.

3. El artículo 16 de la Ley 38 de 1989 –en su momento la Normativa del Presupuesto General de la Nación- se refiere a la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y señala que el pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes.3

Este artículo fue demandado en su oportunidad ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, a partir de los principios de la Carta Política de 1886, lo declaró exequible al encontrar que el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación respetaba plenamente las normas superiores, pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que consagraba la Constitución.

Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia:

b).- La Constitución y el Presupuesto.

Los lineamientos, de ineludible observancia en materia presupuestal, están consagrados o fluyen de los artículos 206, 207, 208, 209 y 211 de la Constitución Política, y en su orden, prohíben percibir ingresos y hacer erogaciones del tesoro que no estén contempladas expresamente en el Presupuesto de Rentas y Gastos, salvo las excepciones previstas para atender las alteraciones de la paz pública y lo relativo a los créditos suplementales extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Carta; por tanto, dentro del presupuesto se debe calcular la cuantía de los ingresos que han de percibirse en el correspondiente año fiscal y fijarse los egresos correspondientes a las actividades o servicios públicos. Prohíben aquellos preceptos, hacer gastos que no hayan sido decretados previamente por el Congreso, las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, y transferir créditos a objetos no contemplados en él; ordenan que el esquema contable refleje los planes y programas de desarrollo económico y social; disponen que la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno; fijan el término que éste tiene para presentarlo al Congreso; establecen la deliberación conjunta de las Comisiones de Presupuesto de cada Cámara para dar primer debate a la Ley de Presupuesto y para la incorporación de las apropiaciones que elabore el Congreso para su funcionamiento. Señalan finalmente el procedimiento a seguir para el caso en que el Congreso no apruebe el Presupuesto o el Gobierno no lo presente oportunamente.

Ordena pues, el Constituyente que el Congreso fije los gastos de la administración con sujeción la Ley Normativa, y le prohíbe aumentar el cómputo de las rentas, sin concepto previo y favorable del Ministro del ramo.

De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal por el aumento de nuevos gastos.

Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el

presupuesto nacional.

... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se debe considerar como complemento necesario para que el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre de este modo el ordenado manejo de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Gobierno.4

Posteriormente, la misma norma de la Ley 38 de 1989 fue demandada ante la Corte Constitucional. Esta Corporación, luego de advertir la inexistencia de cosa juzgada material, en la medida en que la declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia se basó en el principio del equilibrio presupuestal, avocó el conocimiento de la demanda formulada pues este principio perdió su carácter constitucional en la Carta Política de 1991.

En la sentencia C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, la Corte expuso una serie de consideraciones preliminares "sobre temas íntimamente concernidos por el principio cuestionado como son los atinentes a la noción de Estado Social de Derecho; la efectividad de los derechos constitucionales; los derechos de los acreedores del Estado emanados de las obligaciones de índole laboral; el derecho a la igualdad; el derecho al pago oportuno de las pensiones legales; los derechos de la tercera edad y los reconocidos por Convenciones del Trabajo ratificadas por el Estado Colombiano", para luego, bajo ciertas condiciones, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En aquella ocasión la Corte expuso lo siguiente en relación con la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación:

De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto esta vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.

(...)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a

satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

(…) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

(…)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (…)

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

La línea jurisprudencial trazada en este sentido por la sentencia C-546 de 1992, fue reiterada en las sentencias C-013 de 19935, C-107 de 19936, C-337 de 19937, C-103 de 19948 y C-263 de 19949.

Así entonces, en ese momento la regla general era la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y la excepción la constituía el pago de sentencias y de actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, de acuerdo con las condiciones del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.10

4. Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 fue subrogado por los artículos 6 y 55 de la Ley 179 de 1994, expedida en vigencia de la nueva Carta Política. Esta ley agregó que son también inembargables las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política, es decir las contenidas en los artículos 356 a 364.

Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta. (Ley 38 de 1989, art. 16. Ley 179 de 1994, arts. 6, 55, inciso 3).

A su vez, el artículo 19 del Decreto 111/96 fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado exequible mediante sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esta oportunidad la Corte confirmó la aplicación del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos de los presupuestos públicos y, en relación con las excepciones a tal principio, consideró que éstas incluyen tanto las sentencias como las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del Estado. En la parte resolutiva la sentencia declara "Exequible el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos".

La decisión de la Corte acerca del alcance de las excepciones al principio de inembargabilidad, se fundó en estas consideraciones:

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta

ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es asi, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

En suma, a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Esta línea jurisprudencial, reiterada en la sentencia C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, es la que impera actualmente y es la que será tenida en cuenta para determinar la

constitucionalidad del artículo 18 demandado.

5. Con base en las citas precedentes, podría afirmarse que en este proceso se está ante un evento de cosa juzgada material. Sin embargo, aunque el artículo 18 de la Ley 715 consagra el principio de inembargabilidad de dineros provenientes del Sistema General de Participaciones y aunque la Corte ya se pronunció en relación con la constitucionalidad del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, no puede predicarse la ocurrencia de tal fenómeno, en la medida en que el artículo ahora demandado consagra una nueva disposición, más específica, con regulaciones adicionales acerca del alcance de los principios presupuestales y de la administración de los recursos públicos. Por lo tanto, es una norma distinta que exige un pronunciamiento particular de constitucionalidad.

6. Así entonces, como se indicó en el acápite correspondiente a la evolución jurisprudencial sobre la materia, la Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y en la facultad de administración y manejo que a éste compete, lo cual le permite asegurar la consecución de los fines de interés general, hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, cumplir los diferentes cometidos estatales.12

El principio de inembargabilidad aparece consagrado formalmente en el artículo 63 de la Constitución en los siguientes términos:

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Según este precepto, la Constitución señala, con carácter indicativo, algunos de los bienes inembargables y asigna a la ley la determinación de “los demás bienes” que no serán sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra entidades y organismos estatales.13

Por ende, al establecer en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que “las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política” son inembargables, debe entenderse que esta norma ha sido expedida en desarrollo de la atribución dada por el artículo 63 Superior. En el mismo sentido, el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil contempla, por vía enumerativa, catorce hipótesis de inembargabilidad y advierte que la lista se adopta con carácter adicional a la relación de “los bienes inembargables, de conformidad con leyes especiales”.

7. De acuerdo con lo expuesto, la norma acusada (art. 18 de la Ley 715), al disponer la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones con destino al sector educativo, constituye un desarrollo legislativo razonable del mandato contenido en el artículo 63 de la Constitución. Esto es así en tanto la protección de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educativo tiene como finalidad el cumplimiento de las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales y, por ello, no pueden estar sujetos a la eventualidad de medidas cautelares que impidan la ejecución de los correspondientes planes y programas. 14

Además de la finalidad de interés general involucrada en aquella medida del legislador, debe considerarse que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido puesto que la inembargabilidad no se extiende a la totalidad de los bienes de las entidades territoriales, sino que tal forma de protección dada por la norma acusada se limita a los dineros del Sistema General de Participaciones. No puede desconocerse tampoco que el hecho de prohibir el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar.15

No obstante, como ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 199716, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año17, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992. 18

Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.19 El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

8. De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-.

B. La constitucionalidad de lo demandado del artículo 38 de la Ley 715

9. El actor considera que el legislador no estaba facultado para exigir el cumplimiento de los

requisitos del cargo como condición para que los docentes fueran nombrados como provisionales en el 2002, debido a que el Acto Legislativo 01 de 2001 prescribe que la incorporación de docentes será automática a partir del 1º de enero de 2002.

La Corte deberá determinar entonces si es constitucional la exigencia legal de cumplimiento de requisitos del empleo público para que los docentes puedan ser vinculados con carácter provisional en el orden territorial. Con tal propósito se hará previa referencia a los elementos del empleo público y luego se analizará la norma acusada.

10. De acuerdo con los postulados del modelo burocrático, la Constitución Política consagra los principios del régimen administrativo laboral en aspectos como el régimen del empleo público; la responsabilidad de los servidores públicos; la tipología de los empleos y de los servidores públicos; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones del servidor público; la competencia de las autoridades en la creación, modificación, supresión o fusión de empleos, en la provisión de empleos o en la determinación de manuales de funciones; los sistemas de carrera; el régimen salarial y prestacional, o el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva, entre otros.

Así pues, los elementos de la noción empleo público están también señalados en la Carta Política y se refieren a lo siguiente: la determinación de las funciones del cargo; la autoridad con que se inviste al titular del empleo para cumplir las funciones del cargo; el señalamiento de la remuneración correspondiente al empleo y su incorporación en una planta de personal; la nomenclatura y clasificación del empleo y los requisitos mínimos exigibles para su desempeño. Sus principales rasgos son:

a) No hay empleo público sin funciones. Al respecto, el artículo 122 de la Constitución señala que no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y el 123 prescribe que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Adicionalmente, las funciones del empleo constituyen un elemento para la determinación de la responsabilidad del servidor público. Así por ejemplo, el artículo 6º Superior establece que los servidores públicos responden ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y el 121 postula que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución o la ley.

b) La titularidad de un empleo público otorga autoridad al titular para cumplir las funciones asignadas a aquel. Se establece así un vínculo entre las funciones del empleo público y la autoridad con que se inviste al servidor público para que las pueda ejercer. Según lo señala el artículo 122 de la Constitución, la titularidad del cargo se presenta a partir de la posesión, que consiste en el juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

c) El empleo público tiene asignada la remuneración que percibe su titular. De acuerdo con los artículos 189 numeral 14, 305 numeral 7 y 315 numeral 7 de la Constitución, en concordancia con el artículo 122, el Presidente de la República, gobernadores y alcaldes no podrán crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado por la correspondiente corporación pública.

d) El empleo público hace parte de una planta de personal. Esta condición se cumple de manera independiente de la modalidad de planta de personal que se adopte al interior de las entidades u organismos públicos: planta orgánica, planta global por entidad o planta global del Estado. En este sentido, el artículo 122 de la Carta dispone que para proveer los empleos de carácter remunerado, se requiere que estén contemplados en la respectiva planta.

e) El empleo público debe clasificarse en una de las categorías que establece el artículo 125 de la Constitución. Ellas son: de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

f) El empleo debe contener los requisitos mínimos que debe cumplir la persona con quien vaya a proveerse. Sobre el particular el artículo 125 de la Carta dispone que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Por su parte, el artículo 150 numeral 23 prescribe que corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Además de las anteriores disposiciones, la Constitución contempla otras normas sobre los requisitos para desempeñar empleos públicos. Así por ejemplo, en los artículos 232 y 303 señala directamente los requisitos para ser magistrado de las Cortes y del Consejo de Estado, en el primero, y remite al legislador la fijación de los requisitos para ser gobernador, en el segundo.

11. En lo referente al último de los elementos del empleo público antes señalados, se tiene establecido que los requisitos de los empleos pueden ser fijados por el Constituyente o por el legislador. Así lo ha expresado esta Corporación en diferentes oportunidades. Es el caso de la sentencia C-408-01 M.P. Jaime Araujo Rentería, en la cual se señaló que "Al hacer un análisis sistemático de estos preceptos constitucionales (C.P., arts. 125 y 150-23) resulta claro para la Corte que, con excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público".

La fijación de los requisitos mínimos para los empleos tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las funciones públicas y la consecución de los fines esenciales del Estado (C.P., arts. 1, 2, 125 y 209). Por tal razón, el desempeño de los empleos públicos, sea por nombramiento o por elección, exige el cumplimiento de los requisitos y calidades exigidas por la Constitución y la ley, como mecanismo de protección del interés general y del derecho a la igualdad de oportunidades.20

Así mismo, en la jurisprudencia constitucional se ha hecho referencia al vínculo entre los requisitos de los empleos y los principios, valores y fines constitucionales. En la sentencia C-487 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se señaló que:

El buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al

desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental.

Igualmente, el cumplimiento de los requisitos del cargo hace parte de las condiciones para ejercer el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para elegir, ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40, numerales 1º y 7º de la Constitución). Por ello:

No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.

Desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano, el de ser admitido a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otro criterio de distinción que el derivado de sus virtudes y de sus talentos, principio ratificado por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) cuando declaró en 1969 que todo ciudadano debe gozar del derecho y la oportunidad de “tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El mismo principio había quedado plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fueron aprobados por el Congreso de Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.21

Por lo tanto, como lo ha señalado esta Corporación, el artículo 40 de la Constitución no implica que todos los ciudadanos colombianos puedan ser elegidos para todos los cargos, ya que sólo pueden serlo aquellos que reúnan las calidades exigidas por la misma Constitución o por la ley para ejercer el respectivo cargo o función.22

12. Una vez indicada la importancia de la adopción constitucional o legislativa de los requisitos exigidos para el desempeño de los empleos públicos, se procede ahora a verificar si la norma demandada vulnera el artículo 357 de la Constitución Política, como lo aduce el demandante.

El contenido de la norma constitucional invocada por el actor como infringida (C.P. art. 357, modificado por el A.L. 01/01), es del siguiente tenor:

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

(…)

Parágrafo transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

Por su parte, los incisos demandados del artículo 38 de la Ley 715 consagran tres grupos para la vinculación de manera provisional durante el año lectivo 2002 de los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que cumplan las siguientes condiciones: primer grupo –inciso cuarto del artículo 38 demandado: a) estar contratados por órdenes de prestación de servicios en los departamentos y municipios a 1º de noviembre de 2000; b) cumplir los requisitos para el ejercicio del cargo; c) que sus contratos hubieran sido renovados en el año 2001 por el departamento o municipio. En este evento, mientras se produce la vinculación provisional, los departamentos y municipios deberán renovarles los contratos a más tardar el 1º de febrero de 2002. Segundo grupo –inciso quinto del artículo 38 demandado: a) demostrar 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; b) demostrar solución de continuidad dentro de ese período, y c) cumplir los requisitos del cargo. Tercer grupo –inciso sexto del artículo 38 demandado: a) encontrarse contratados en departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios; b) cumplir los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, y c) que sus contratos no hayan sido renovados en el 2001. En este evento serán vinculados provisionalmente 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.

Al contrastar la norma acusada con el referente constitucional invocado por el actor, se infiere que el legislador no se extralimitó en sus atribuciones al exigir que los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos cumplan los requisitos para el ejercicio del respectivo cargo, como condición para ser vinculados de manera provisional. Como se indicó, los servidores públicos no están exentos del cumplimiento de los requisitos del cargo fijados en la Constitución o la ley, pues se trata de una condición propia de los empleos públicos, de estirpe constitucional e inherente a los fines, principios y valores superiores.

Por ende, la vinculación provisional no exime a las autoridades nominadoras de la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos del cargo. Por el contrario, el artículo 125 de la Constitución prescribe que "el ingreso a los cargos de carrera se hará previo cumplimiento de los requisitos" y el nombramiento provisional constituye precisamente una de las modalidades de provisión de empleos de carrera, cuando el seleccionado no lo ha sido por concurso de méritos. Por lo tanto, en consideración a que la fijación de requisitos para el desempeño de un empleo público es independiente del proceso de selección de candidatos, nada se opone a que en ejercicio de los artículos 40, 125 y 150 numeral 23 de la Constitución, el legislador reitere la exigencia de los requisitos del cargo para que éstos puedan ser provistos, así sea a través de nombramiento provisional o de nombramiento en período de prueba.

Siendo ello así, los apartes acusados del artículo 38 de la Ley 715 no vulneran el artículo 357 de la Constitución Política pues, como se indicó, el proceso de selección es independiente de la fijación de requisitos mínimos para el desempeño de un empleo público. Nada se opone a que, en ejercicio de los artículos 40, 125 y 150 numeral 23 de la Constitución, el legislador exija el cumplimiento de los requisitos del cargo para que éstos puedan ser provistos.

13. Situación diferente se presenta en relación con la temporalidad de la vinculación provisional "durante el año lectivo de 2002" de los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos a que aluden los apartes demandados. Estima esta Corporación que la vinculación en provisionalidad de estos servidores públicos no puede restringirse a un período lectivo, puesto que los presupuestos constitucionales sobre la clasificación de los empleos y sobre la vinculación de los servidores públicos rechaza toda forma de provisión transitoria de empleos que tienda a perdurar indefinidamente.

En relación con los nombramientos provisionales, la jurisprudencia de esta Corporación se caracteriza por dos aspectos complementarios. De un lado, privilegia su temporalidad, a fin de impedir que los nombramientos provisionales en los cargos de carrera administrativa se prolonguen de manera indefinida y se conviertan en institución permanente, tal como lo fue en pasado cercano.23 En este sentido se rechazan las prórrogas injustificadas de los nombramientos provisionales, por cuanto "la prórroga debe ser la estrictamente necesaria para que se superen las circunstancias que dieron lugar a la suspensión del concurso y, se debe proceder a reanudarlo en forma inmediata, de manera tal, que el concurso de méritos, sea el instrumento previo, idóneo y esencial, para la provisión de los cargos públicos; porque, de no ser así, se daría lugar a la aplicación de la responsabilidad disciplinaria y patrimonial, tanto de la autoridad nominadora que omita la aplicación de las normas de carrera, como de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el evento de que omita las funciones que la

Constitución Política le ha otorgado. Por tanto, se debe garantizar ante todo, la continuidad del servicio público"24. De otro lado, se reconoce una estabilidad relativa en el empleo a los empleados provisionales, mientras se provee el cargo por concurso, puesto que la estabilidad laboral de un empleado que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de encontrarse en provisionalidad, de tal suerte que un empleado provisional no puede asimilarse, para efectos de su retiro del servicio, a un empleado de libre nombramiento y remoción, dado que es la naturaleza del empleo y el tipo de funciones que desempeñan sus titulares las que se aplican para diferenciar los empleos públicos.25

Ambas medidas son complementarias y apuntan a los mismos fines: 1) evitar provisionalidades que injustificadamente se renuevan periódica y cíclicamente, y 2) incentivar a la Administración para que provea por concurso de méritos los empleos de carrera, tal como lo exige el artículo 125 de la Constitución.26

Entonces, la limitación temporal que se fije a la vinculación provisional, lejos de establecer una prohibición para que los empleados provisionales puedan permanecer en el servicio, consagra una condición para que la administración culmine el proceso de selección para proveer regularmente y por concurso el respectivo empleo.

Siendo así, con la provisionalidad se permite a la administración garantizar la continuidad del servicio mediante la provisión transitoria, mas no circulante, de los empleos de carrera y, en contraprestación, le exige que adelante los trámites inherentes a la provisión por concurso de los empleos de carrera. Por lo tanto, la Corte concluye que la vinculación provisional de docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos a que aluden las normas acusadas, no corresponde al período lectivo 2002 sino que, por mandato del artículo 125 de la Constitución, ella deberá mantenerse hasta tanto se provean por concurso de méritos los respectivos empleos de carrera.

14. De otra parte, encuentra la Corte que la exigencia temporal que contempla el inciso cuarto del artículo 38 en estudio y referente a la renovación de los contratos "a más tardar el 1º de febrero de 2002", resulta inconstitucional por cuanto, como lo dispone el artículo 357, la incorporación se producirá a partir del 1º de enero de 2002. Por ello, se declarará la inexequibilidad de esta expresión.

Finalmente, en lo que respecta a la excepción de vincular docentes cuando los contratos hayan sido suprimidos como resultado del proceso de reorganización del sector educativo o de la entidad territorial (inciso sexto del artículo 38), estima la Corte que es una medida razonable puesto que la finalidad perseguida por la ley es la prestación del servicio de educación, por lo cual si las actividades que desarrollaba el docente ya no se cumplen por la entidad territorial en el lugar o en las condiciones en que el docente prestaba sus servicios o que por falta de usuarios del servicio se haya decidido la supresión de los contratos docentes, no existiría justificación objetiva y razonable para exigir al legislador hubiese impuesto la revinculación de docentes que ya no se requieren para la prestación del servicio por parte de una entidad territorial.

De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, en lo demandado y en los términos de esta sentencia, con excepción de la expresión "a más tardar el 1º de febrero de 2002", contenida en el inciso cuarto, que se

declarará inexequible.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- Declarar exequible, en lo demandado, el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, condicionado en los términos de la parte motiva de esta sentencia.

Segundo.- Declarar exequible, en lo demandado, el artículo 38 de la Ley 715 de 2001, en los términos de la parte motiva de esta sentencia, con excepción de la expresión “a más tardar el 1º de febrero de 2002”, contenida en el inciso 4º, que se declara Inexequible.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-793/02

Aún cuando comparto las decisiones contenidas en la parte resolutiva de la sentencia aludida sobre la exequibilidad de los artículos 18 y 38 de la Ley 715 de 2001 y sobre la inexequibilidad de la expresión "a más tardar el 1º de febrero de 2002" de este último, aclaro e 2001 mi voto para reiterar que, tal como lo expresé en el salvamento de voto a la Sentencias C-617 y C-618 de 2001, a mi juicio la mencionada Ley, en su integridad es inexequible por las razones expresadas en los salvamentos de voto mencionados.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-793/02

Referencia: expediente D-3963

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial) y 38 (parcial) de la Ley 715

de 2001.

Magistrado Ponente:

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Aún cuando comparto las decisiones contenidas en la parte resolutiva de la sentencia en mención, sobre la exequibilidad de los artículos 18 y 38 de la Ley 715 de 2001 y sobre la inexequibilidad de la expresión “a más tardar el 1º de febrero de 2002” de este último, aclaro mi voto para reiterar que, tal como lo expresé en el salvamento de voto a las sentencias C-617 y C-618 de 2002, a mi juicio la mencionada Ley, en su integridad es inexequible por las razones consignadas en los salvamentos de voto mencionados.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Diario Oficial No. 44.654 del 21 de diciembre de 2001.

2 La Auditoría General de la República no se pronuncia en relación con la demandada de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 38 de la Ley 715.

4 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 44 de marzo 22 de 1990. M.P. Dr. Jairo Duque Pérez, por la cual se resolvió la acción de inexequibilidad intentada por el ciudadano JOSE RIOS TRUJILLO contra el artículo 16 de la ley 38 de 1989. Expediente No. 1992.

5 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 M.P. Jorge Arango Mejía

9 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 1221 y 1222 de 1996 que establecían la inembargabilidad … La Corte dijo ..

10 Según el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, las condenas contra las entidades públicas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria. Esta expresión “dieciocho (18) meses”, fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-555 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y

Alejandro Martínez Caballero; C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-103 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía, y C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Claro está que el legislador, si bien dispone de un amplio margen de configuración legislativa en materia económica, no por ello está exento de atender los límites fijados en la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. "En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente". Corte Constitucional. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

14 De acuerdo con la definición contemplada en el artículo 128 de la Constitución Política, los recursos a que alude la norma impugnada hacen parte del tesoro público y deben ser igualmente objeto de protección. Con tales propósitos, como lo ha indicado la Corte en diferentes oportunidades, la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades territoriales- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta. Cfr. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero; C-103 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía y C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

16 M.P. Antonio Barrera Carbonell

17 M.P. Alejandro Martínez Caballero

18 Sobre este aspecto, en la sentencia C-263 de 1994 se expresó que "cuando entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella. Cuando el imperativo constitucional de cancelar a los trabajadores las sumas a que tienen derecho únicamente puede cumplirse por el embargo de los bienes de la entidad pública deudora, el principio de la inembargabilidad sufre una excepción de origen constitucional, pues se repite que los derechos laborales son materia privilegiada que encuentra sustento en varias disposiciones, superiores, principalmente en la del artículo 25, a cuyo tenor el trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Téngase en cuenta que, según el artículo 53 de la Constitución, la ley no puede menoscabar los derechos de los trabajadores".

19 La Ley 715 señala la finalidad y las actividades a que se destinarán los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. En el artículo 15 dispone lo siguiente. “Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva”.

20 En este sentido, en la sentencia C-592 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte expresó que “En abstracto, la Ley puede establecer condiciones, requisitos y calidades para el ejercicio de los cargos públicos (C.P. art. 150-23). Del desempeño competente y eficiente de los mismos depende la realización de los fines del Estado. Esto justifica el establecimiento de exigencias para el acceso a la función pública, sin que ello signifique el desconocimiento de los derechos al trabajo o los derechos de participación política”.

21 Corte Constitucional. Sentencia T-003 del 11 de mayo de 1992.

22 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-368 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

24 Corte Constitucional. Sentencia C-109 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

26 El artículo 125, inciso primero, de la Constitución, establece como regla general el sistema de carrera al señalar que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”. No obstante esta remisión al legislador, no significa que la ley se encuentre habilitada para desconocer el principio general que consagra la Constitución, ni que los principios de orden sustantivo o los derechos fundamentales que la norma superior busca proteger. Ver: Corte Constitucional, sentencia C-109 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.