

Sentencia C-843/00

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: expediente D-2740

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 4 (parcial), 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21 (parcial), 22 y 160 de la Ley 508 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002."

Actor: Jorge Ignacio Salcedo Galan

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JORGE IGNACIO SALCEDO GALAN presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4 (parcial), 13 (parcial), 16, 17, 18, 19, 20, 21(parcial), 22 (parcial) y 160 de la Ley 508 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002."

Mediante Auto de fecha 16 de diciembre de 1999, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, al señor Director General de Planeación Nacional, al

Representante Legal de la Federación Colombiana de Municipios, al Representante Legal de la Conferencia Nacional de Gobernadores, al Representante Legal de la Federación Colombiana de Educadores -FECODE-, al Director de la Asociación de Facultades de Educación -ASCOFADE-, al Director del Instituto SER de Investigaciones, y al Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquía.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

LEY 508 DE 1999

(julio 29)

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.

Artículo 4º. Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas y subprogramas que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1999-2002 es la siguiente:

(.....)

1.1.2.2 Apoyo financiero a aquellas entidades territoriales que se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa.

(.....)

2.1.1 Caminante. La política de ampliación de la cobertura está orientada por los principios de eficiencia y equidad. En este contexto, el programa Caminante tiene como meta la ampliación de cobertura en los niveles de preescolar y media, y la cobertura universal en la educación básica. Para el efecto se concertará un programa de racionalización que se llevará a cabo gradualmente, ajustado a las condiciones particulares de cada entidad territorial.

“2.1.2 La organización de la educación formal

Mediante este programa se pretende mejorar la organización de la educación formal. Promoverá la construcción de un sistema que articule autonomía y cohesión, mediante la activa participación de la comunidad educativa en los proyectos educativos institucionales y en los planes de estudio, en el marco del gobierno escolar, Consejo Directivo y Consejo Académico.

Además de las metas de ampliación de cobertura, se buscará que el sistema se constituya de tal manera que garantice la permanencia del estudiante desde el preescolar hasta la educación media.

Este proceso de mejora del sistema de educación –encaminado a que la escuela sea una organización que aprende y se adapta al entorno en que está inserta– se llevará a cabo con el fin de garantizar la promoción y desarrollo humano de todos los niños, niñas y jóvenes de Colombia. En los casos en que la mejor manera de conseguir estos propósitos consista en la articulación de distintos planteles, esto se hará sólo con la integración de planteles estatales desde el preescolar hasta la media, bajo una sola administración y bajo un solo Consejo Directivo.

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 16. Educación Media. Sin perjuicio de la inversión de los recursos del situado fiscal y de otros recursos oficiales orientados a la Educación Media, los aportes a que se refiere el artículo 11, numeral 4, de la Ley 21 de 1982, con destinación a las escuelas industriales e institutos técnicos oficiales, podrán invertirse en instituciones con orientación académica para el fortalecimiento de proyectos de ciencia y tecnología.

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:

(.....)

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.

Artículo 22. Bonos Educativos de Valor Constante. Autorízase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas, efectuado en cumplimiento de la Ley 91 de 1989, así como la emisión de bonos educativos de valor constante por el valor total de la deuda. Su administración, redención, cuantías y plazos serán fijados por el Gobierno Nacional.

Artículo 160. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 37 del Decreto 1900 de 1990; el artículo 125 de la Ley 142 de 1994; la Ley 188 de 1995 con excepción de su artículo 39, el artículo 34 de la Ley 344 de 1996; y los artículos 5, 14 y 15 y el parágrafo del artículo 16 de la Ley 373 de 1997.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 1º, 13º, 29º, 53º, 125º, 151º, 287º, 339º, 342º, 343º, 344º, 356º y 359º de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

El actor demanda los artículos 4 (parcial), 13 (parcial), 16 (parcial), 17, 18, 19, 20, 21(parcial), 22 (parcial) y 160 de la Ley 508 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.

El análisis del actor se inicia con un extenso estudio sobre el desarrollo que a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, ha tenido el tema de la distribución de competencias y recursos de la Nación a las entidades territoriales, específicamente en lo que tiene que ver con los sectores de educación y salud.

Se detiene luego, de manera concreta, en los preceptos de la Constitución de 1991 referidos a esa materia, para señalar que el Constituyente en esa oportunidad quiso darle a la educación y a la salud un tratamiento especial, con miras a garantizar la realización efectiva de los principios y objetivos propios del Estado social de derecho.

Ese tratamiento especial, según el actor, en el caso concreto de la educación, se encuentra consignado en varios artículos de la Carta Política, que desde luego tienen que ser analizados de manera integral y sistemática; así por ejemplo, en materia de educación se remite el demandante al contenido del artículo 67 de la Carta Política, para destacar que de conformidad con ese mandato superior, tanto la nación como las entidades territoriales deben participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Agrega, que si ese precepto se analiza integrado con lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución, que establece que los recursos del situado fiscal, definido en el mismo artículo como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, y con lo establecido en el artículo 357 superior que señala que los municipios también participarán de dichos ingresos, correspondiéndole al legislador, a iniciativa del gobierno, determinar el porcentaje mínimo de esa participación y definir la áreas prioritarias de inversión social, es claro que cualquier disposición legal que desconozca, desvíe o evada la obligación que tiene la Nación, de destinar parte de sus recursos para financiar la educación en las entidades territoriales, vulnera los mencionados preceptos constitucionales y principios esenciales del Estado social, tales como el de autonomía territorial y descentralización, consagrados, entre

otros, en los artículos 1 y 2 de la Carta Política.

Con la intención de completar el marco de análisis dentro del cual en su criterio se deben analizar las disposiciones impugnadas, el actor de la demanda se detiene a escudriñar el concepto de planeación en el ordenamiento constitucional vigente, anotando que al mismo el Constituyente de 1991 le dio un espacio amplio y concreto en el texto superior que actualmente nos rige, artículos 339 a 344, "...con el fin de asegurar la expedición de planes de desarrollo que le permitan al gobierno actuar y eliminar los graves defectos de la actuación de coyuntura". Dichos planes, observa el demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 151 superior, deben ser expedidos como leyes de conformidad con los lineamientos y procedimientos que para el efecto consagre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Una vez expedida la ley del plan, anota el actor, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 341 de la Carta, ella tendrá prelación sobre las demás leyes, no obstante, dice el actor, eso no quiere decir, como lo sostuvo el gobierno en la exposición de motivos de la ley del plan objeto de estudio, "...que la misma es una super - ley omnipotente, por la cual se puede modificar cualquier ley de inferior calidad aún en contra de la voluntad del Congreso", afirmación que refleja una posición dictatorial que en nada coincide con los presupuestos, valores y principios que rigen nuestro país, en tanto se reivindica como un Estado social de derecho.

Para el demandante, la supralegalidad de la ley del plan sólo afecta las leyes que interfieran con los mecanismos de implementación del plan de inversiones, como tal consignado en su segunda parte, y no es aplicable a cualquier ley, sólo a aquéllas que obstaculicen o interfieran la realización de dicho plan, lo que implica que no se está estrictamente ante una ley de superior jerarquía, y que para su interpretación no es procedente recurrir a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, que establece que "...las normas con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas dentro de su trámite o proceso legislativo"; la ley del plan, concluye el demandante, "...es sin duda una ley especial, pero de ninguna manera el fundamento de la dictadura que pretende ejercer el ejecutivo." Así las cosas, según el actor, se impone para la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley 508 de 1999 y los demás de la misma norma que no se refieran a inversión, pues en tratándose de disposiciones ajenas al plan de inversiones éstas no pueden modificar normas precedentes de distinta categoría.

A partir de los anteriores presupuestos procede el actor a formular los cargos de inconstitucionalidad que se resumirán a continuación, contra proposiciones jurídicas que él configura con apartes concretos de algunos artículos de la ley 508 de 1999, que en su criterio ameritan ser declaradas inexecutable por parte de esta Corporación, dado que su contenido es contrario al ordenamiento superior.

Primera proposición jurídica impugnada.

En primer lugar, el actor solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones subrayadas de los numerales 1.1.2.2. y 2.1.1 del artículo 4º de la Ley 508 de 1999, y la expresión correspondiente a la frase final del artículo 13 de la misma norma, las cuales junto con el contenido de los artículos 17, 18, 19, y 20 de dicha ley, conforman la primera proposición jurídica impugnada por el actor, contra la cual él formula la que denomina la primera pretensión de inconstitucionalidad, cuyo texto es el siguiente:

“Apoyo financiero a aquellas entidades territoriales que se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa. (Artículo 4º, numeral 1.1.2.2., Ley 508 de 1999)

“... Para el efecto se concertará un programa de racionalización que se llevará a cabo gradualmente, ajustado a las condiciones particulares de cada entidad territorial” (artículo 4º, numeral 2.1.1., Ley 508 de 1999)

“Los créditos para tal fin establecerán compromisos de racionalización y podrán ser parcialmente condonados, de acuerdo con el cumplimiento de dichos compromisos.

“Previa 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 13 Ley 508 de 1999).

Esta normativa, en opinión del actor, es contraria al ordenamiento superior, por cuanto a través de ella la nación condiciona el otorgamiento de créditos a las entidades territoriales, dirigidos a inversión social, específicamente a educación, a la suscripción por parte de ellas de convenios de desempeño, que no son otra cosa que el instrumento de una estrategia de racionalización que nada tiene que ver con inversión.

Ese condicionamiento, señala el demandante, vulnera el principio de autonomía territorial al que se refieren los artículos 1 y 287 de la C.P., que consagran el derecho que tienen las entidades territoriales, de gobernarse con autoridades propias y ejercer las competencias que les correspondan, las cuales definió el legislador a través de la Ley 60 de 1993, en materia de educación específicamente en sus artículos 1 al 5, a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En esa perspectiva, no puede la Nación, sin transgredir los mandatos constitucionales mencionados, imponer directrices a los entes territoriales, supeditando la asignación de recursos al cumplimiento de las mismas, pues su competencia se limita a cumplir funciones de formulación de políticas y a asesorar y prestar apoyo en materia pedagógica y administrativa.

En materia económica, anota el demandante, la Nación debe limitarse a distribuir el situado fiscal de acuerdo con las precisas reglas que establece la ley, a administrar los fondos de cofinanciación, y a desarrollar programas de crédito pero sin condicionamiento alguno, so pena de vulnerar la autonomía territorial consagrada como principio en la Carta Política.

La proposición jurídica impugnada, señala el actor, trasciende la función de asesoría y formulación de políticas que le corresponde a la Nación, pues pretende imponer directrices administrativas a las entidades territoriales, que de no ser acogidas por éstas les implicará ser excluidas de unos beneficios económicos y financieros, con lo que se burla el principio de descentralización, pues supeditar el otorgamiento y mantenimiento de créditos a la racionalización, (léase disminución) de las plantas de personal docente, se traduce en una clara discriminación para aquellas que no lo acepten y reivindiquen la autonomía que les reconoció el Constituyente en la materia.

Así mismo, dicha proposición vulnera los artículos 339 y 344 de la Constitución, pues respecto de la función de planeación éstos también reivindican la autonomía territorial; las

entidades territoriales, señalan dichos artículos, elaborarán y adoptarán planes de desarrollo de manera concertada con el gobierno nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones; tales disposiciones descartan de plano la imposición o condicionamiento de dichos planes por parte de la Nación, luego al hacerlo ésta despoja de legitimidad cualquier convenio que celebren unas y otra, pues vicia la autonomía de la voluntad de una de las partes, la de los entes territoriales, y desconoce el principio de participación fundante del Estado.

El artículo 13 de la Carta, agrega el demandante, también resulta vulnerado con el contenido de la proposición jurídica impugnada, pues su aplicación implicará un trato discriminatorio para los habitantes, especialmente niños y niñas de bajos recursos destinatarios de los recursos de inversión social en educación, de las entidades territoriales que resulten castigadas con la suspensión o no condonación de los créditos otorgados por la Nación, por no cumplir las metas de los convenios de desempeño, mucho más si se tiene en cuenta que el Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de los grupos más desprotegidos y marginados.

Por último, señala el actor que la proposición acusada vulnera las normas superiores sobre planeación, específicamente las que se refieren a los planes de inversión, pues los mandatos contenidos en ella no corresponden a directrices aplicables a un plan de inversión social, sino a una estrategia de “racionalización” que se traduce en un drástico recorte de los gastos de funcionamiento. No puede argüirse, dice el demandante, que una estrategia diseñada para disminuir el número de maestros a cambio de subsidios que entregará la Nación a los departamentos que así lo hagan, es un mecanismo para aumentar la cobertura, propósito que en principio cabe dentro de los planes de inversión que exigen asignación y no disminución de recursos financieros; aumentar la cobertura racionalizando (disminuyendo) el gasto es una “perversidad”, que además no sólo no corresponde a una política de inversión social sino que la contradice y desvirtúa.

La segunda proposición jurídica impugnada.

La segunda proposición jurídica de la Ley 508 de 1999 que demanda el actor, es la que corresponde al contenido del numeral 2.1.2 del artículo 4º de dicha ley que dice lo siguiente:

“Artículo 4º. Descripción de los principales programas de inversión.

“ 2.1.1. Caminante. (...)

“2.1.2 Mediante este programa se pretende mejorar la organización de la educación formal. Promoverá la construcción de un sistema que articule autonomía y cohesión, mediante la activa participación de la comunidad educativa en los proyectos educativos institucionales y en los planes de estudio, en el marco del gobierno escolar, consejo directivo y consejo académico.

“Además de las metas de ampliación de cobertura, se buscará que el sistema se constituya de tal manera que garantice la permanencia del estudiante desde el preescolar hasta la educación media.

“Este proceso de mejora del sistema de educación -encaminado a que la escuela sea una organización que aprende y se adapta al entorno en que está inserta- se llevará a cabo con el fin de garantizar la promoción y desarrollo humano de todos los niños, niñas y jóvenes de Colombia. En los casos en que la mejor manera de conseguir estos propósitos consista en la articulación de distintos planteles esto se hará sólo con la integración de planteles estatales desde el preescolar hasta la media, bajo un sólo consejo directivo.”

En opinión del demandante este programa, dirigido a “organizar la educación formal”, no es un programa de inversión, tanto es así, señala, que al mismo no le fueron asignados recursos situación que se constata al revisar el texto del artículo 5º de la Ley 508 de 1999.

El único propósito de la disposición impugnada, según el actor, fue introducir una base legal que permitiera la “fusión o integración” de planteles estatales desde preescolar hasta media, asignándoles a los entes fusionados o integrados una sola administración y un solo consejo directivo, con lo que se racionalizan, esto es se disminuyen, los gastos fijos de funcionamiento del sector educativo, tema ajeno y contrario a un plan de inversiones como el que debe contener la ley cuyos apartes se cuestionan. Así las cosas, la proposición acusada viola los artículos 339 a 344 de la C.P. y la Ley 152 de 1994.

Tercera proposición jurídica que impugna el actor.

La tercera proposición jurídica que impugna el actor de la demanda, es la que configura con

el inciso tercero del numeral segundo del artículo 21, de la ley 508 de 1999, incluidos los literales a, b, c, d, y e, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 21

“ (...)

“ La evaluación en lo académico pedagógico y la evaluación en el desempeño tendrán efectos en la permanencia del 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 estándar 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 uno punto cinco por ciento (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 los 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.”

Aclara el actor, que su demanda de inconstitucionalidad no incluye el programa “educación es calidad”, descrito en el numeral 2.1.3. del artículo 4º de la Ley 508 de 1999, del cual se supone se desprende la evaluación sanción a que se refieren las disposiciones atacadas, pues él en ninguna parte establece la destitución de maestros como parte de la estrategia

para mejorar la calidad de la educación, por el contrario, de manera expresa se señala en dicho numeral, "...que los resultados que arroje el sistema se divulgarán periódicamente con el fin de nutrir la formulación de políticas de formación de docentes, orientación de recursos financieros para la educación y promover la exigibilidad social de la educación."

Para el demandante, las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 1º de la Carta, por cuanto derivan en la violación del principio de seguridad jurídica que rige el Estado social de derecho; también el artículo 29 superior, en cuanto crea una causal de desvinculación del servicio que no está contemplada ni en el decreto 2277 de 1979, Estatuto Docente, ni en la ley 200 de 1995, Estatuto Unico Disciplinario, normas que regulan en su integridad esta importante materia.

También, señala el actor, esas disposiciones violan los artículos 339 a 344 de la Constitución, dado que, como insiste a lo largo del texto de su demanda, ellas nada tienen que ver con un plan de inversiones, ni pueden catalogarse como mecanismos de ejecución de dicho plan, pues la destitución de maestros no es viable clasificarla como un mecanismo de inversión. Se trata simplemente de una "burda estrategia" para reducir el gasto público educativo.

Cuarta proposición jurídica que impugna el actor.

La cuarta proposición que el actor tacha de inconstitucional, es la que contiene el artículo 16 de la Ley 508 de 1999. Dice dicho artículo:

"Artículo 16. Educación Media. Sin perjuicio de la inversión de los recursos del situado fiscal y de otros recursos oficiales orientados a la Educación Media, los aportes a que se refiere el artículo 11, numeral 4, de la Ley 21 de 1982, con destinación a las escuelas industriales e institutos técnicos oficiales, podrán invertirse en instituciones con orientación académica para el fortalecimiento de proyectos de ciencia y tecnología.

Según el actor, el contenido de este artículo viola los artículos 339 a 342 de la C.P., por cuanto el "...no corresponde a ninguno de los subprogramas descritos en el capítulo II de la Ley 508 de 1999" y tampoco está relacionado como tal en el artículo 5º de la misma, lo que indica claramente que no constituye un programa de inversión. En esa perspectiva, manifiesta el actor, son aplicables también respecto de esta norma los argumentos que reitera a lo largo de su demanda, en relación con la imposibilidad e impertinencia de incluir

en la ley del plan mecanismos ajenos a la materia.

La norma atacada, anota el demandante, lo que hace es asignar unos recursos de funcionamiento previamente destinados por el Congreso al apoyo de los institutos técnicos y escuelas industriales del Estado, a instituciones de educación, públicas y privadas, que desarrollen proyectos de ciencia y tecnología, lo que implica que modifica una ley anterior de superior jerarquía, la Ley 21 de 182, desviando recursos parafiscales, sin afectar para nada el presupuesto de inversión, lo que ya es suficiente para evidenciar que no cabe dentro de la ley que la contiene, situación que atenta claramente contra disposiciones de carácter superior. Lo que debió hacer el gobierno, sostiene el actor, fue incluir en el respectivo proyecto un rubro para ciencia y tecnología y no desviar recursos ya asignados por el Congreso.

Quinta proposición jurídica que impugna el actor.

En cuanto a la quinta proposición jurídica que demanda el actor por inconstitucional, ésta se encuentra consignada en el la expresión final del artículo 22 de la Ley 508 de 1999, cuyo texto se transcribe a continuación subrayando los apartes impugnados de la misma:

“Artículo 22. Bonos Educativos de Valor Constante. Autorízase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas, efectuado en cumplimiento de la Ley 91 de 1989, así como la emisión de bonos educativos de valor constante por el valor total de la deuda. Su administración, redención, cuantías y plazos serán fijados por el Gobierno Nacional.

De nuevo, dice el demandante, el legislador violó los artículos 339 a 342 de la Constitución Política, pues en ningún aparte de la Ley 508 de 1999 figura asignación presupuestal para atender la deuda que la Nación tiene con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con lo que de paso se incumple lo dispuesto en el artículo 10º de la Ley 91 de 1989, que obliga a la Nación, en un término de diez años, a liquidar, a través de dicho fondo, esa acreencia, surgida de los convenios interadministrativos celebrados entre ella y las entidades territoriales.

El artículo impugnado, sostiene el demandante, no tiene nada que ver con un programa de

inversión y por lo tanto es ajeno a la temática de la Ley 508 de 1999, en consecuencia su contenido no goza de prelación sobre otras leyes, ni se impone como mecanismo facilitador del plan de inversiones, que como tal podría legítimamente modificar lo dispuesto en el artículo 10º de la Ley 91 de 1989; lo que quiso el gobierno fue, según el actor, modificar dicha ley, que le imponía a la Nación un plazo para cancelar una deuda ya vencida, y por vía de reglamentación aplazar indefinidamente el cumplimiento de esa obligación, ese propósito, concluye, es ajeno por completo al plan de inversiones que se supone contiene la Ley cuyos apartes se cuestionan y por lo mismo debe ser declarado inconstitucional.

Sexta proposición jurídica que impugna el actor.

La última de las proposiciones jurídicas que el actor demanda por inconstitucional, es la contenida en el artículo 160 de la Ley 508 de 1999, sobre vigencia de la ley y derogatoria de otras normas; dice esa disposición:

“Artículo 160. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 37 del Decreto 1900 de 1990; el artículo 125 de la Ley 142 de 1994; la Ley 188 de 1995 con excepción de su artículo 39, el artículo 34 de la Ley 344 de 1996; y los artículos 5, 14 y 15 y el parágrafo del artículo 16 de la Ley 373 de 1997.”

Señala el demandante, que la prelación que el constituyente le dio a la ley del plan debe entenderse en el siguiente sentido: que los mecanismos de ejecución que contenga dicho plan de inversión, suplirán aquéllos existentes en leyes precedentes, sin que haya necesidad de expedir leyes nuevas; en consecuencia, insiste el actor, los apartes de la ley del plan que en sí mismos no constituyan mecanismos idóneos para la ejecución de un gasto de inversión incluido en la misma ley, no gozarán de ese atributo de prelación ni será pertinente incluirlos en la denominada ley del plan.

Lo que pretendió el Constituyente con la prelación con la que dotó las normas jurídicas que hacen parte de la ley del plan, anota el demandante, es hacer efectivas de manera inmediata las nuevas inversiones que prevé el mismo, imponiendo su ejecución por encima incluso de ordenamientos legales precedentes que las obstaculizan o impiden su realización, sin que

haya necesidad de tramitar una nueva ley que los modifique o adicione; sin embargo, tal característica no habilita ni al gobierno ni al legislador, para que a través de las normas constitutivas del plan de desarrollo deroguen discrecionalmente todas las que quieran, aún aquellas que no acrediten las características que el mismo constituyente determinó como esenciales para que sea aplicable el carácter excepcional de prevalencia que les atribuyó, esas, concluye el actor, son contrarias a la Constitución, razón por la cual solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 160 de la Ley 508 de 1999.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Departamento Nacional de Planeación - D.N.P. -

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado Juan Manuel Charry Urueña, actuando en nombre propio y en representación del D.N.P., presentó a consideración de esta Corporación un estudio jurídico sobre las disposiciones impugnadas en la demanda de la referencia, en el que sustenta la constitucionalidad de la mismas. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

Anota el apoderado del D.N.P., que el principio de descentralización territorial, inherente al de autonomía, tal como lo ha dicho esta Corporación, supone la gestión propia por parte de los entes territoriales de sus particulares intereses, función que deben asumir y cumplir “dentro de los parámetros de un orden unificado por voluntad general bajo forma de ley.” Es decir, que la autonomía siempre está sometida a los dictámenes del legislador, que para el caso están consignados en la Ley 60 de 1993, cuyos mandatos, en últimas, son los que controvierte el demandante, motivo por el cual le sugiere que demande entonces dicha ley.

Así las cosas, un plan de desarrollo “...debe partir de las realidades existentes y establecer los ajustes necesarios para encaminarse a la finalidad querida...”, mucho más si se tiene en cuenta que lo que plantea la Constitución en materia de autonomía y descentralización, no es un objetivo a corto plazo sino un proceso gradual.

En esa perspectiva, agrega, la adopción de medidas dirigidas a sanear el déficit fiscal y a buscar mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, en nada se opone a la garantía constitucional de la autonomía territorial.

Al referirse al cargo central de la demanda del actor, a través del cual éste alega que a la parte de la ley del plan, correspondiente a inversiones, no le es aplicable la disposición constitucional que señala que los mecanismos de ejecución que él mismo contenga son prevalentes y pueden modificar leyes preexistentes, el apoderado D.N.P. manifiesta, que de acuerdo con dicha norma superior los mandatos de la ley del plan, todos, dado que la norma no hace distinción, "...constituyen medios idóneos para la ejecución de las leyes y suplen los ya existentes, sin que sea necesaria la expedición de una nueva ley; en consecuencia, los mecanismos de las leyes 60 y 115, en cuanto a las plantas docentes y su evaluación, han sido suplidos válidamente por la ley 508 de 1999...", recordando que dichas leyes son de carácter ordinario.

El interviniente también contradice la afirmación del actor, de que la ley del plan y específicamente su parte de inversiones, no puede racionalizar los recursos, pues, anota, el hecho de planificar implica necesariamente el de racionalizar los escasos recursos con que cuenta el Estado; el plan de inversiones, agrega el apoderado del D.N.P., no se limita como parece entenderlo el actor, a establecer gastos, su objetivo, de acuerdo con la Constitución, es lograr mayor eficiencia con los escasos recursos disponibles, para lo cual desde luego puede introducir mecanismos de control de calidad y eficiencia de la prestación de los servicios públicos, entre ellos la educación.

Al abordar el análisis de las acusaciones que formula el actor contra lo que denomina la primera proposición jurídica impugnada, el apoderado del D.N.P. para desvirtuarlas anota lo siguiente: "...No debe olvidarse que Colombia es una república unitaria, y que el Estado social en modo alguno permite la descoordinación de la Nación y sus entidades territoriales, por eso éstas últimas se encuentran sometidas a la ley y dentro de ese marco pueden concretar sus respectivos planes seccionales, en consecuencia, no hay violación al principio de Estado social. Ahora bien, las políticas establecidas por la Nación, para dicha concertación, siempre que se apliquen a todas las entidades, no pueden entenderse como discriminatorias; ... la reestructuración institucional, la eficiencia, la racionalización, los convenios de desempeño, la cobertura, la calidad, no pueden interpretarse como elementos de discriminación sino como instrumentos de ejecución del plan, que a su vez realizan el principio de eficacia de la función administrativa, consignado en el artículo 209 de la Constitución."

La segunda proposición jurídica impugnada, que se refiere a la posibilidad de integrar o fusionar planteles oficiales de educación de los distintos niveles, desde preescolar hasta media, en opinión del interviniente tampoco vulnera los preceptos de la Carta Política a los que alude el actor, pues se trata de una medida dirigida a racionalizar los escasos recursos con los que cuenta el Estado para atender la educación, objetivo que en nada riñe con el ordenamiento superior; pretender justificar la inconstitucionalidad de esas disposiciones, señalando que la prueba está en que a dicho programa no se le asignaron recursos, es desconocer lo dispuesto en el artículo 339 de la C.P., que establece que el plan de desarrollo contendrá los principales planes y programas de inversión y la especificación de los recursos que los mismos requieren, obviamente si en efecto éstos los necesitan, pues no debe olvidarse que uno de los objetivos del plan es precisamente asegurar el uso eficiente de los recursos territoriales y si con ellos se suple un determinado programa no hay razón para que se le imponga a la Nación la obligación de atribuirlos.

Para desvirtuar las acusaciones que el actor presenta contra el artículo 21 de la Ley 508 de 1999, tercera proposición jurídica impugnada, el abogado representante del D.N.P. sostiene, que a través de la ley del plan sí se pueden establecer criterios de desempeño y metas de racionalización del gasto público, y que eso fue lo que se hizo en el caso específico de las normas impugnadas de la ley del plan, las cuales “suplieron” los mecanismos que las leyes preexistentes establecían para la carrera docente, “...en virtud de su naturaleza de ley jerárquicamente superior.” Esas normas, concluye, son instrumentos que permitirán ejecutar los proyectos de inversión, entre ellos el de calidad de la educación, que como lo señala el mismo actor de la demanda no admite cuestionamiento de orden constitucional.

El demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 508 de 1999, cuarta proposición impugnada, que determina que los recursos asignados a través de la Ley 21 de 1982, a las escuelas industriales y a los institutos técnicos oficiales, podrán también asignarse a aquellas instituciones de educación media que desarrollen proyectos en ciencia y tecnología; el interviniente defiende dicha norma, insistiendo en que la ley del plan sí puede modificar normas preexistentes, mucho más cuando al hacerlo lo que busca es mayor eficiencia estatal en todos los órdenes.

La quinta pretensión del demandante, está dirigida a que la Corte declare inconstitucionales los apartes del artículo 22 de la Ley 508 de 1999, que autorizan al gobierno para la expedición de bonos educativos de valor constante; sobre el particular, el representante del D.N.P. reitera la capacidad de la ley del plan para hacer prevalecer sus disposiciones sobre normas legales preexistentes, con miras a lograr que se cumplan los objetivos propuestos en su parte general en concordancia con lo dispuesto de manera específica en plan de inversiones. En esa perspectiva, sostiene, "...los bonos educativos de valor constante son una forma de financiación del programa de educación señalado en el Plan Nacional de Desarrollo..." y aclara, que no hay norma que le imponga al legislador la obligación de señalar de manera específica la destinación de tales recursos, conforme al principio de unidad de caja que rige las materias presupuestales.

Agrega, que las disposiciones impugnadas en ningún momento, como lo insinúa el actor de la demanda, autorizan al gobierno para aplazar indefinidamente el cumplimiento de las obligaciones que tiene la Nación con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, las cuales se mantienen al tenor de lo dispuesto en la Ley 91 de 1989.

Respecto de la sexta pretensión del demandante, que se declare la inconstitucionalidad del artículo 160 de la Ley 508 de 1999, considera el interviniente que el actor, "no precisa cuál es el argumento de infracción" que esgrime contra la norma impugnada.

Ministerio de Educación Nacional

El abogado Hernando Alirio Cadena, actuando como apoderado del Ministerio de Educación Nacional, intervino también para defender la constitucionalidad de los artículos 4 (parcial), 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21(parcial), 22 de la Ley 508 de 1999, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que sustentan su posición, los cuales se resumen a continuación:

Después de presentar un detallado análisis de los problemas estructurales que durante décadas ha sufrido el sector educativo, y de señalar como uno de los más graves el de la inequidad en la prestación del servicio, estudio que respalda con cifras y precisiones de orden técnico que en verdad muestran un panorama desalentador que mantiene por fuera

del sistema a más de dos millones y medio de niños en edad escolar, el apoderado del Ministerio de Educación se detiene en la defensa de los instrumentos que a iniciativa del gobierno se introdujeron en la ley del plan, con el objetivo de ampliar la cobertura y garantizar los mínimos necesarios para acreditar calidad, instrumentos dirigidos principalmente a la redistribución y reubicación de los maestros, y a la evaluación académico - pedagógica como insumo para la calificación de servicios.

Esos propósitos, anota el interviniente, requieren soluciones de tipo estructural a las cuales deben estar vinculados los gobernadores y alcaldes, quienes se deben comprometer con una sana administración del servicio que implica, necesariamente, plantas de personal docente distribuidas adecuadamente.

En esa perspectiva, para el representante del Ministerio de Educación, todas las disposiciones impugnadas por el actor son constitucionales, dado que la ley acusada, la 508 de 1999, consagra como criterios de interés general la extensión de la cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad; así los programas de racionalización que se proponen tiene un claro espacio en la ley, pues ellos apoyan objetivos como los de cobertura universal en la educación básica y una intervención eficaz por parte del Estado, a favor de grupos históricamente desfavorecidos, pues sólo así será posible dar cumplimiento estricto a los mandatos de los artículos 67 y 68 de la C.P.

A manera de conclusión sostiene el interviniente, que el articulado de la ley 508 de 1999 no viola la Constitución Política, pues dichas normas sólo buscan un orden político, económico y social más justo, inspirado en el interés general y tendiente a cumplir con los fines del Estado, objetivos consagrados en el preámbulo de la Carta y en los capítulos correspondientes a principios y valores, derechos y garantías ciudadanas.

V. OTRAS INTERVENCIONES

Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo y Representante Legal de la Federación Colombiana de Municipios, doctor Gilberto Toro Giraldo, intervino en el proceso de la referencia dentro del término legal establecido para el efecto, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que se resumen a continuación:

En opinión del interviniente, la expresión contenida en el inciso tercero del artículo 341 de la C.P., que establece “que el plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás”, ha sido “...magnificada por los abogados de palacio, que han pretendido hacer de ella un vórtice y a su través precipitar sustanciales cambios no sólo de la legislación ordinaria sino aún de la orgánica y estatutaria.”

Para el director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, el actor de la demanda esgrime argumentos objetivos y juiciosos que la Corte debe atender, de los cuales se destacan los siguientes:

- La superioridad de la ley del plan se impone pero respecto de leyes cuyo objetivo sea el desarrollo de dicho plan, pues ella es una norma reguladora de la inversión nacional, que somete a sus dictados a todas las leyes sectoriales de inversión; se trata de una ley “orgánica” en el sentido que antaño le daba a esa expresión el derecho administrativo, esto es, de una norma que contiene “una advertencia para el legislador”, que le indica que sus mandatos condicionan la legislación posterior; tal superioridad, aclara, no le permite derogar la legislación preexistente, máxime si esta no guarda relación directa con la inversión pública.

En esa perspectiva, agrega, es equivocada y preocupante la posición que le otorga al legislador el carácter de “constituyente especial” cuando se trata de la ley del plan, atribuyéndole a la misma capacidad para derogar cualquier norma preexistente y estableciendo otras inmunes al control judicial. Por eso, concluye el interviniente, las disposiciones acusadas en la demanda de la referencia, a las que sea aplicable este argumento, deben ser retiradas del ordenamiento legal por ser contrarias a la Constitución.

- En cuanto a los argumentos que presenta el actor para demostrar la vulneración del principio de autonomía territorial, el interviniente manifiesta su conformidad con los siguientes: que la nación no puede sustraerse de las responsabilidades que le corresponden en relación con la financiación de los servicios estatales de educación, y que ella no puede imponer condicionamientos a las entidades territoriales para el acceso a créditos, pues ello implicaría una presión indebida que desnaturaliza la autonomía de la que son titulares.

Anota el representante de la Federación Colombiana de Municipios, que el sistema de convenios celebrados entre la Nación y las entidades territoriales, en gran medida ha

funcionado por la desesperación que acosa a los gobernantes de estas últimas, que se ven forzados a aceptarlas ante la expectativa de unos pocos recursos; no obstante, paradójicamente, esa “disposición” a aceptarlas ha encontrado graves obstáculos ante la incapacidad del Estado para atenderlas a todas y en forma debida, cuando en realidad la solución al problema, se encontraría si se le diera aplicación estricta al principio de equivalencia entre recursos y competencias que tuvo a bien consignar expresamente el Constituyente.

- El sistema de convenios, a su vez sustentado en una política de incentivos y estímulos, afirma el interviniente, para gran parte de la doctrina europea no es más que una indebida intromisión en el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, por eso, en el caso de la educación ellos se han convertido en un instrumento para la desviación de los objetivos que se propuso el Constituyente, al reconocer la educación como un derecho fundamental y un servicio público que cumple una función social, objetivos que se diluyen si no cumplen de manera estricta los siguientes presupuestos, los cuales encuentran fundamento en la misma Constitución:

a. Que los servicios de educación, desde preescolar hasta media, y los de salud en los niveles que señale la ley, son de responsabilidad financiera nacional, y de prestación departamental o municipal, según la capacidad de gestión.

b. Que los departamentos y municipios sólo están obligados a recibir esas responsabilidades, en la medida que se les cedan ingresos necesarios.

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que las normas acusadas son inexecutable, sencillamente porque se han desconocido esos presupuestos, dado que las entidades territoriales, por presión de los gobiernos, han asumido los servicios de educación sin que se les hubieran transferido los recursos necesarios para el efecto, tal como lo ordena la Constitución.

Impugnaciones.

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, intervino en el proceso de la referencia para impugnar

los cargos de inconstitucionalidad que presentó el actor de la demanda contra varias disposiciones de la Ley 508 de 1999, y solicitó a esta Corporación, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación, que las mismas se declaren exequibles.

El interviniente inicia su exposición señalando que el Plan Nacional de Desarrollo es política y jurídicamente un plan de acción estatal, cuya formulación y ejecución se encuentran reguladas en el Capítulo II del Título XII de la Constitución; de otra parte, agrega, en el contexto real de la vida institucional el plan es un mecanismo de concertación social, que emana de un complejo debate a nivel territorial y sectorial, cuyas conclusiones evalúa el Gobierno Nacional y el Consejo Nacional de Planeación, con miras a concretar prioridades, acciones y programas.

El resultado de ese debate fue la expedición del Plan que contiene la Ley 508 de 1999, en el cual se establece como principal objetivo la paz de colombianos, objetivo cuya realización se sustenta en una estrategia central: brindar educación a todos los colombianos.

Esa estrategia, para ser viable, según los estudios realizados por Planeación Nacional, necesita en primer lugar corregir dos aspectos que contribuyen a la grave problemática que en materia de calidad y cobertura afronta la educación en Colombia: "...la pésima distribución del recurso humano en el país y la inmovilidad absoluta del personal docente que aún en casos de ineptitud absoluta no es posible remover."

Expuestos los anteriores conceptos, el interviniente, para rebatir los cargos de inconstitucionalidad que presenta el actor contra la que denomina primera proposición jurídica impugnada, manifiesta lo siguiente:

"Los únicos recursos que la Constitución exige que se transfieran a las entidades territoriales son los contemplados en los artículos 356 y 357 de la C.P., cualquier recurso adicional, de conformidad con el artículo 346 de la Constitución, requiere, o estar en el plan de desarrollo o en una ley preexistente." De otra parte, agrega, el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, prohíbe a la Nación transferir recursos adicionales para financiar los servicios que las entidades territoriales deben financiar con el situado fiscal, lo que implica que si la Corte resuelve declarar inconstitucionales las normas impugnadas, la Nación no contaría con ninguna disposición que le permitiera girar recursos a dichas entidades con el objeto de contribuir al saneamiento fiscal.

Señala, que no puede sostenerse que las normas cuestionadas vulneran el principio de autonomía territorial, si se tiene en cuenta que el crédito que se les ofrece a las entidades territoriales, bajo condición de saneamiento fiscal, es voluntario, lo que desvirtúa de plano las acusaciones presentadas por el actor, específicamente las dirigidas a descalificar los convenios de desempeño.

No puede violarse la autonomía de las entidades territoriales, sostiene el interviniente, si los recursos a transferir son de la Nación y ésta exige el cumplimiento de determinados requisitos para proceder al efecto; si los recursos fueran de las entidades territoriales, generados por ellas o asignados directamente por la Constitución, podría caber la discusión sobre la autonomía para su uso, pero siendo recursos adicionales a los constitucionales, ella no es pertinente.

En cuanto a la impugnación que contra el programa de organización de la educación formal presenta el actor, pues según él éste contraría el ordenamiento superior en la medida en que es un programa de racionalización y no de inversión, el interviniente manifiesta, que no es de recibo, dado que claramente dicho programa contiene los elementos que “guían la inversión pública formal y traza las directrices de lo que se desea en esta materia.”

Para desvirtuar las acusaciones del demandante contra las normas que se refieren a los programas de evaluación de los maestros, el interviniente anota que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta Política, la estabilidad de los servidores públicos en su empleo está condicionada por las disposiciones de ley, luego en tanto lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 508 de 1999 es un mandato legal, su contenido no puede entenderse como una decisión arbitraria del gobierno; ahora bien, en cualquier caso la evaluación pedagógica y académica que prevé el plan de desarrollo, no atenta para nada contra la estabilidad laboral de los docentes, salvo que los resultados sean tan pobres que ameriten la exclusión del servicio, sin embargo, aún en ese caso la norma seguiría siendo constitucional, pues ella realiza el mandato del artículo 125 de la Carta, en la medida en que la evaluación constituiría un insumo de calificación de desempeño que si es negativa configura una causal de retiro.

La función social que el Constituyente le atribuyó de manera expresa a la educación, dice el impugnante de la demanda, no se cumple si los agentes que intervienen en los respectivos

procesos no acreditan las capacidades necesarias para cumplir con las funciones a su cargo, las cuales debe verificar el Estado, motivo suficiente para justificar las medidas que se disponen para aquellos que se rehusen sin causa justificable a concurrir a la evaluación académico- pedagógica de que tratan las disposiciones que se acusan.

El reparo de constitucionalidad que presenta el actor contra el artículo 16 de la Ley 508 de 1999, es que se trata de una norma que consigan un programa que nada tiene que ver con inversión y que como tal no está vinculado a ningún gasto público; nada más distante de la realidad, sostiene el interviniente, pues el propósito de esa disposición es precisamente garantizar los recursos para la educación media, reorientando al efecto los asignados por la Ley 21 de 1982 y facilitando la promoción y fortalecimiento de los programas de ciencia y tecnología, esenciales para la modernización del país que insistentemente reclama el actor de la demanda

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad que formula el actor contra la autorización que se le otorga al gobierno, para emitir bonos educativos de valor constante, contenida en el artículo 22 de la Ley 508 de 1999, el interviniente señala, que si se tiene en cuenta que el plan de desarrollo es un instrumento financiero que contempla mecanismos jurídicos que le permiten al Estado cumplir con sus programas y obligaciones, se entiende que esa decisión del legislador, antes que pretender evadir o aplazar de manera indefinida el cumplimiento de una acreencia, lo que impone es un mecanismo eficaz que garantice los recursos necesarios para el efecto.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual, de manera previa aclara, que respecto de los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 508 de 1999, se remite al concepto enviado a esta Corporación en desarrollo del proceso contenido en el expediente D-2573, acumulado con el D-2714. Sobre dichos artículos, como se anotó antes, en esta oportunidad la Corte se abstendrá de pronunciarse y ordenará estarse a lo resuelto en las respectivas sentencias, ya que sobre ellos recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. Sobre los cargos de inconstitucionalidad que presenta el actor contra los numerales 1.1.2.2 (parcial); 2.1.1 y 2.1.2 (parcial) del artículo 4º de la Ley 508 de 1999, y contra los artículos 13

(parcial), 16, 22 y 160 de la misma, el Ministerio Público, con base en los argumentos que se resumen a continuación, manifiesta que ellos son improcedentes y en consecuencia no deben prosperar, razón por la cual le solicita a esta Corporación que declare la constitucionalidad de tales disposiciones. Dice el señor Procurador en su concepto:

La proposición jurídica que integran las normas impugnadas citadas, establece que la nación le dará apoyo financiero a las entidades territoriales que se comprometan con medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional, orientadas a garantizar su viabilidad financiera y a mejorar su eficiencia administrativa; tal disposición, para el despacho del Procurador se ajusta a la Carta Política, dado que no desconoce ni disminuye los recursos del situado fiscal que por disposición constitucional les corresponden a las entidades territoriales; manifiesta, que simplemente se trata de un estímulo que la nación le ofrece a los gobernantes que se comprometan y contribuyan efectivamente con el propósito urgente de reestructuración institucional, con miras a garantizar la viabilidad financiera, lo que implica que se erija como un instrumento adecuado para sanear la difícil situación fiscal que la mayoría de las entidades territoriales afronta actualmente.

La autonomía de dichas entidades, anota el Procurador, no es absoluta, es relativa, y ella no puede servir para degenerar aún más una situación que les impide asumir oportuna y eficazmente la prestación de los servicios públicos a su cargo, por eso, afirma el Ministerio Público, no es posible argumentar que las disposiciones cuestionadas desconocen tal autonomía, mucho menos cuando es claro que no se trata de una imposición, sino de una invitación que se cursa a los gobernantes para vincularse a un proceso que a cambio de estímulos, que los conmina a realizar los ajustes fiscales correspondientes.

2. En cuanto a las disposiciones impugnadas del numeral 2.1.1 del artículo 4º de la Ley 508 de 1999, en opinión del Procurador éstas también son armónicas con el ordenamiento superior, pues en nada afecta el principio de autonomía territorial, la exigencia de un proceso gradual de concertación entre la nación y las entidades territoriales, de programas de racionalización, dado que los mismos implican necesariamente, que se atiendan las condiciones particulares de cada ente y que se impulse de manera razonable la capacidad que ellas tienen de manejar sus propios asuntos, a tiempo que se garantiza la puesta en marcha de unas políticas de recuperación fiscal que indiscutiblemente le urgen al Estado.

3. Considera el Ministerio Público que lo dispuesto en el numeral 2.1.2 del mismo artículo 4º de la Ley 508 de 1999, en nada transgrede los mandatos de la Carta Política que el actor alega vulnerados, pues lo que se pretende a través del mismo es, precisamente, asegurar una mayor organización de la educación formal en Colombia, lo que redundará en mayor calidad y mayores niveles de permanencia en el sistema; afirma el Procurador que al contrario de lo que sostiene el demandante, esta disposición contribuye a la realización del artículo 67 de la Constitución, en la medida que señala que la educación es un servicio público que tiene una función social y como tal, respecto de él, es obligación del gobierno impulsar de manera progresiva procesos de adecuación y modernización del sector.

4. En cuanto a los convenios de desempeño a los que se refiere el artículo 13 de la Ley 508 de 1999, éstos, según el Ministerio Público, encuentran fundamento constitucional en el artículo 1º de la Carta Política, dado que se diseñaron como un instrumento para garantizar la ejecución coherente de políticas sectoriales, en este caso en materia de educación, acordes con las metas y prioridades que para el cuatrienio se propuso el Estado, consignadas como tales en el plan de desarrollo, el cual requiere de la concurrencia de los entes territoriales para el cumplimiento de los respectivos proyectos y programas, entidades que no obstante su autonomía tienen la obligación de contribuir a ejecutarlos.

5. Sobre las acusaciones que presenta el actor contra el artículo 16 de la Ley 508 de 1999, el Procurador manifiesta que las mismas son inadmisibles, dado que lo que ordena esa norma es que los recursos asignados a través de la ley 21 de 1982, a las escuelas industriales y a los institutos técnicos oficiales, podrán invertirse también en aquellas instituciones educativas que desarrollen proyectos de ciencia y tecnología, medida que sirve para realizar el principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución, al garantizar recursos para unas y otras, en aras de fomentar una actividad a la que tenemos derecho todos los colombianos. De otra parte, esa disposición no implica, como equivocadamente lo señala el demandante, desviación de recursos del situado fiscal, pues como se anotó antes, tales recursos provenientes del presupuesto ordinario ya habían sido asignados con anterioridad.

6. La acusación que formula el actor contra el artículo 22 de la Ley 508 de 1999, está dirigida a demostrar que la emisión de bonos de deuda pública que autoriza esa norma es contraria a la Constitución, dado que la misma implica prorrogar indefinidamente el plazo que el mismo legislador le había fijado a la Nación, para cancelar la deuda prestacional que tiene con el

Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que por lo tanto ellos no representan un programa de inversión. Esos cargos, en opinión del Ministerio Público, se desvirtúan señalando que la potestad para revisar el corte de cuentas y para la emisión de bonos educativos, la obtiene el gobierno de la ley, y que en el caso específico que se revisa la misma está contenida, precisamente, en la norma que se acusa, la cual es acorde en todo con los mandatos de la Constitución.

7. Por último, el Ministerio Público, al pronunciarse sobre los cargos que formula el actor contra el artículo 160 de la Ley 508 de 1999, manifiesta que éste es constitucional dado que se trata de una norma que se limita a establecer la vigencia del ordenamiento legal que la contiene, señalando de manera expresa que deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias y específicamente aquellas que relaciona, lo que en nada contraría el ordenamiento superior.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 4 (parcial), 13 (parcial), 16, 21(parcial), 22 (parcial) y 160 de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.”

2. 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.

VIII. DECISION

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

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, archívese el expediente y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa