Sentencia C-918/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Recursos del fondo nacional de regalías en sistema general de participaciones

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Provisión de cargos en plantas financiadas con recursos del sistema general de participaciones

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Características de un cargo de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Sustentación específica del concepto de violación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación material del cargo/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No formulación material de un cargo

Esta Corte ha señalado que una carga mínima para el ciudadano en los juicios de constitucionalidad es la sustentación específica del concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. Por ello, antes de pronunciarse de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inexequibilidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Características de un cargo

Esta Corte ha señalado que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, esto es, debe estar sustentada en forma suficiente para iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo no específico ni pertinente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No formulación real de un cargo de naturaleza constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Demanda que no es clara, cierta y suficiente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Acusación no clara, cierta y específica

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo contradictorio

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No es un capricho formalista/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No examen oficioso de leyes/INHIBICION DE LA CORTE

CONSTITUCIONAL-Defecto de ausencia de cargo aunque fuere admitida la demanda

La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta Corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos. Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe estar suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo.

ACTO LEGISLATIVO-Desarrollo legal/REGIMEN DE PARTICIPACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Modificaciones

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Regulación legal de alcance

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Determinación legal de elementos básicos

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Distribución de recursos y competencias/SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Criterios para destinación y modificaciones en régimen de prestación de servicios de salud y educación

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Destinación de dineros

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos estructurales

Esta Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Parte de recursos con destino al sector educativo

EDUCACION NO FORMAL-Fomento estatal

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Definición de sectores de inversión de dineros y criterios de distribución

EDUCACION FORMAL-Tratamiento especial en la Constitución/EDUCACION NO FORMAL-Constitución no ordena que sea obligatoria

EDUCACION FORMAL EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Financiación obligatoria y prioritaria/EDUCACION NO FORMAL EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Constitución

no ordena ni prohíbe financiación

AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-Alcance/AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-Compatibilidad con funciones de inspección y vigilancia estatal

AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-No es absoluta/AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-Sujeta al control del Estado

Conforme a doctrina constitucional, la autonomía que asiste a las instituciones educativas no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los fines y propósitos constitucionales de la educación. Por demás, dicha autonomía se encuentra sujeta al control del Estado a través de los organismos de control y vigilancia cuya tarea es garantizar que tal autonomía conduzca a la realización efectiva de los cometidos socialmente encomendados, reconocidos y demandados de los procesos educativos y pedagógicos que se dan al interior de las instituciones educativas.

AUTONOMIA ESCOLAR-Alcance

AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA Y AUTONOMIA DE CENTRO DE EDUCACION SUPERIOR-Distinción/AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-Mayor limitación

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

PRINCIPIO DE QUIEN PUEDE LO MAS PUEDE LO MENOS

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Derecho limitado y complejo

INSTITUCION ESCOLAR-Sujeción a control y vigilancia

TRASLADO DE DOCENTE-Discrecionalidad administrativa y deber de motivación

TRASLADO DE DOCENTE-Autorización mediante acto administrativo motivado

ACTO ADMINISTRATIVO-Importancia del deber de motivarlo

ACTO ADMINISTRATIVO-Motivación

Ha sostenido la Corte que la motivación de los actos administrativos no es nada distinto a la obligación de manifestar los motivos sobre los cuales reposa la validez de una determinada decisión. La motivación es expresión del principio de publicidad que rige el ordenamiento colombiano y es un deber, tal como lo ha establecido esta Corporación, cuando indicó que la motivación “no contradice disposición constitucional alguna y, por el contrario, desarrolla el principio de publicidad, al consagrar la obligación de expresar los motivos que llevan a una determinada decisión, como elemento esencial para procurar la interdicción de la arbitrariedad de la administración”.

TEORIA DE LA DISCRECIONALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Alcance y límites

ACTO ADMINISTRATIVO-Discrecionalidad en toma de decisiones administrativas y arbitrariedad

TRASLADO DE DOCENTE-No es absoluto

ESCALAFON DOCENTE-Inscripción y ascenso/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Atribuciones constitucionales

ESCALAFON DOCENTE-Atribución a ciertas entidades territoriales de determinar organización de inscripción y ascenso

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Naturaleza y competencias/COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Significado y alcance de facultad de realizar inscripciones y ascensos en escalafón

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Organo autónomo

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-No atribución reservada de inscripción y ascenso en escalafón

ESCALAFON DOCENTE Y CARRERA DOCENTE-Distinción aunque se encuentren ligadas

ESCALAFON DOCENTE-Definición/CARRERA DOCENTE-Definición

El escalafón docente, conforme a la definición legal, y tal y como lo ha explicado esta Corte en anteriores oportunidades, es un sistema nacional de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que garantiza la permanencia en la carrera docente y permite asignar el correspondiente salario. Por su parte, la carrera docente es definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.

CARRERA DOCENTE PUBLICA Y ESCALAFON DOCENTE-Vinculación estrecha pero no se confunden

ESCALAFON DOCENTE-Inscripción no implica que se convierta inmediatamente en servidor público

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inscripción y ascenso en escalafón por entidad distinta

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Departamentos y Distritos determinan repartición organizacional para inscripción y ascensos en escalafón

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Repartición organizacional ejerce labores puramente administrativas y prácticas

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Ascensos no sujetos a existencia de recursos

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Repartición organizacional no tiene competencia de modificar escalafón nacional

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-Régimen constitucional

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Alcance

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Responsabilidad del Estado por actos o contratos en servicios educativos

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-Configuración

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURIDICO-No traslado exclusivo al servidor público por fundamentos distintos

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AGENTES DEL ESTADO-Fundamentos distintos

UNIDAD NORMATIVA-Integración

CONTRATACION DE FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVO-Procedimiento y responsabilidad del Estado

Referencia: expediente D-3996

Actor: Oscar Antonio Márquez Buitrago

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Oscar Antonio Márquez Buitrago demanda el artículo 2, parcial, parag. 1°; Art 5, 5.2, 5.5., 5.13; Art 6, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7, 6.2.15; Art 7, 7.1/7.5, 7.8, 7.12, 7.13, 7.15; Art 8, 8.2, 8.3; Art 9 parágrafos 1,4; Art. 13; 14; 15; 16.1.1.;17; 18; 22; 27, 38; parag. 2 art. 41 parcial, de la Ley 715 de 2001. La Corte practicó algunas pruebas solicitadas por el actor.

Intervinieron en el proceso la ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, actuando como apoderada especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el ciudadano Alfonso Rodríguez Guevara, en su calidad de apoderado del Departamento Nacional de Planeación; el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, obrando como Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios; la ciudadana Julia Betancourt Gutiérrez actuando como apoderada del Ministerio de Educación Nacional; y finalmente la ciudadana Andrea Carolina Ruiz

Rodríguez. El ministerio Público intervino por intermedio del señor Procurador General de la Nación (E) Carlos Arturo Gómez Pavajeau, quien rindió el concepto No. 2923 recibido el 26 de junio de 2002.

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

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LAS DEMANDAS, LAS INTERVENCIONES Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con el fin de dar mayor claridad a la exposición de los cargos y de las distintas intervenciones, la Corte procederá a transcribir los artículos acusados de la Ley 715 de 2001, en lo posible reagrupados temáticamente, seguidos de las razones esgrimidas por los actores, los argumentos de los ciudadanos intervinientes, y las respectivas consideraciones del Procurador General de la Nación. Cuando la acusación contra esas disposiciones sea parcial, la Corte subrayará el aparte demandado.

1. El Fondo Nacional de Regalías y el Sistema General de Participaciones

"ARTÍCULO 2o. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

PARÁGRAFO 1o. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 la Ley 6a. de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política."

1.2. La demanda.

Considera el actor que la expresión acusada "los recursos del Fondo Nacional de Regalías" del parágrafo 1 del artículo 2 de la ley 715 de 2001 viola los artículos 1, 2, 13, 67, 68, 90, 113, 123, 124, 130, 209, 287, 288, 352, 356, 357 incisos 2 y 4 de la Constitución, así como el artículo 3 en su parágrafo 1 del acto legislativo 01 del año 2001.

El demandante señala que el Sistema General de Participaciones (de ahora en adelante SGP), introducido por el Acto Legislativo 1 de 2001, agrupa los conceptos de Situado Fiscal e Ingresos Corrientes de la Nación. El artículo 3 del acto legislativo 01 de 2001 modifica el artículo 357 de la Constitución y en sus tres parágrafos transitorios articula la base de cálculo que conforma el SGP. Además, en su parecer, el artículo 357 superior indica, de manera taxativa, los tributos que se encuentran sujetos a exclusión en el cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación. Y dentro de dicha exclusión no se encuentran los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Y por ello concluye que la expresión acusada es contraria a la Carta.

Según su parecer, la norma acusada también viola el artículo 287 de la Constitución por cuanto “el articulo 3 del acto legislativo 01 de 2001 plantea una situación sobre la base de calculo del Sistema General de Participaciones y el parágrafo transitorio 1 de la norma citado, en forma numérica determina otra muy diferente.”

Para sustentar este cargo, el actor solicita dos pruebas: en primer término que la Dirección General de Presupuesto General certifique si se incluyen o no los recursos del Fondo Nacional de Regalías dentro del SGP. Y en segundo término que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indique el total de la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías durante la vigencia fiscal del año 2001 con su destinación presupuestal. Así mismo pide que si como consecuencia de la práctica de las pruebas solicitadas se desprende que en el documento CONPES Social N° 57 de enero 28 de 2002 no se encuentran incluidos los recursos ejecutados por el Fondo Nacional de Regalías, se indique a cuanto ascendieron tales recursos presupuestados en el año fiscal de 2001 y se proceda a realizar una corrección material de tal documento. Ambas pruebas fueron practicadas por la Corte.

En sustento de sus afirmaciones, el actor presenta un extracto de la sentencia C-722 de 1991, que establece la naturaleza jurídica de las regalías, del Fondo Nacional de Regalías y de la Comisión Nacional de Regalías. Igualmente hace referencia a la sentencia C-308 de 1994, que se refiere a la noción de renta nacional.

1.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisa la naturaleza jurídica de los recursos percibidos a titulo de regalías y señala, con base en el artículo 361 superior y la reiterada jurisprudencia de la Corte, de la cual transcribe amplios pasajes, que las regalías tienen un régimen constitucional específico, pues una parte va a los municipios y departamentos en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, como de aquellos que se vinculen a través del transporte de dichos bienes. Los recursos excedentes, explica el ciudadano, van al Fondo Nacional de Regalías, quien deberá distribuirlos de forma indirecta entre los entes territoriales no productores o transportadores con el fin de promover la minería, preservar el medio ambiente y financiar proyectos de inversión regionales prioritarios. Por ello concluye que las regalías no pueden ser contabilizadas dentro de la base de cálculo de los ingresos que van a ser parte del SGP. Esa operación, en su concepto, equivaldría a repartir dos veces unos mismos recursos, por lo que el cargo de la demanda no está llamado a prosperar.

El interviniente del Departamento Nacional de Planeación señala que la propia Constitución establece una diferencia clara entre los recursos del SGP y los del fondo nacional de regalías pues tienen finalidad y fuentes de financiación distintas. Y por ello concluye que acoger las pretensiones del demandante implicaría una modificación tácita del artículo 361 de la Constitución por parte del articulo 3 del acto legislativo 01 del 2001, cuando ese acto legislativo no pretendía modificar esa disposición constitucional. Por ello solicita que no sea acogida la pretensión del demandante.

En el mismo sentido se pronuncian los representantes del Ministerio de Educación Nacional y

de la Federación Colombiana de Municipios, así como la ciudadana Andrea Ruiz Rodríguez, quienes manifiestan que los recursos del Fondo Nacional de Regalías no forman parte del SGP, por cuanto tienen una destinación especifica, que no fue variada por el acto legislativo 01 de 2001.

1.4. El concepto del Procurador.

El Procurador precisa que la Constitución, en materia de transferencias para las entidades territoriales, desarrollaba tres conceptos: el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y la participación en las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. El acto legislativo 01 de 2001 modificó los artículos 356 y 357 de la Carta y unificó los conceptos de situado fiscal y participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación, creando el SGP. Sin embargo, precisa la Vista Fiscal, ese acto legislativo no se ocupó de la participación de las entidades territoriales en las regalías, contrario a lo que sostiene el actor. Concluye entonces que las normas constitucionales que regulan las regalías no fueron modificadas por el acto legislativo 01, y por tanto, su distribución debe regirse por las disposiciones que sobre la materia se encuentran vigentes desde 1991. Por consiguiente, según su parecer, dichos recursos no podían ni pueden hacer parte del SGP, y el cargo de la demanda debe ser desechado.

2. Destinación de los recursos del SGP.

2.1. Normas Acusadas:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.”

“ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República."

"ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas."

"ARTÍCULO 8o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS. A los municipios no

certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones."

"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:

(….)"

"ARTÍCULO 16. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN. La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

16.1. Población atendida

16.1.1. Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.

Se entiende por tipología un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana. Dentro de una misma tipología la asignación será la misma para todos los estudiantes del país.

Las tipologías que se apliquen a los departamentos creados por la Constitución de 1991, deberán reconocer sus especiales condiciones para la prestación del servicio público de educación, incluida la dispersión poblacional.

La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y zona (urbana y rural) del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden

principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fijará su valor atendiendo las diferentes tipologías, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones"

"ARTÍCULO 17. TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento."

"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."

"ARTÍCULO 27. PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO. Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición.

Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley."

"ARTÍCULO 41. DE LA CERTIFICACIÓN Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS. A partir del año 2002 quedan certificados en virtud de la presente ley los departamentos y los distritos. Durante dicho año se certificarán los municipios mayores de 100.000 habitantes, los municipios que a la vigencia de la presente ley tengan resolución del Ministerio de Educación Nacional que acredite el cumplimiento de los requisitos para la certificación y aquellos que cumplan los requisitos que para la certificación señale el Gobierno Nacional.

Los departamentos, distritos y los municipios certificados recibirán durante el año 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con recursos del situado fiscal, recursos adicionales del situado fiscal, participaciones de los distritos y capitales en los ingresos corrientes de la nación y los recursos propios departamentales y municipales que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución. A los departamentos se les descontarán los recursos destinados a los municipios que se hayan certificado.

Los municipios no certificados recibirán durante el año 2002, un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio educativo en su territorio durante el año 2001, financiado con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y con los recursos propios que financiaron los costos autorizados en el inciso segundo del parágrafo 1o. del artículo 357 de la Constitución."

2.2. La demanda.

El actor solicita la declaración de constitucionalidad condicionada de las expresiones acusadas "servicio público de educación", "prestación del servicio educativo", "servicio educativo", "tipologías educativas" y "participación para educación". Tales expresiones, según su parecer, violan los artículos 1º ,2º ,13, 67, el inciso final del 68 y el artículo 2º del acto legislativo 01 del 2001 que modifica el artículo 356 de la Constitución.

El demandante comienza por señalar que un Estado social de derecho implica unas obligaciones concretas a cargo del Estado, entre las cuáles se encuentra la educación, que se entiende como "un derecho de todas las personas y como un servicio público que es inherente a la finalidad social del Estado". Por ello, según su parecer, las definiciones contenidas en las normas demandada deben ser comprendidas de acuerdo con la Ley 115 de 1994 (ley general de la educación), que al hablar de la educación, incluye tanto la formal, como la educación no formal. En efecto, explica el actor, esa ley establece en su artículo 1º, que de conformidad con el artículo 67 de la Carta, desarrolla "la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal". El actor considera entonces que si la Constitución no diferencia expresamente entre educación formal y no formal, ha de entenderse que constitucionalmente el derecho a la educación incluye ambas modalidades.

Para sustentar sus afirmaciones, el actor transcribe el inciso 3 del articulo 67 de la Constitución, así como el inciso 4 del artículo 2 del acto legislativo 01 de 2001. Al realizar una comparación entre esas normas, encuentra que la expresión "dándole prioridad" contenida en el acto legislativo mencionado no prohibe que los recursos del SGP financien la educación no formal, sino que tan solo prioriza la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media. Según su parecer, esa prioridad obedece a que la ejecución del gasto público responde a un ejercicio de racionalización de los recursos, pero en ningún caso se está frente a la prohibición de destinar esos dineros a la educación no formal. Concreta su petición solicitando que las expresiones acusadas se interpreten y apliquen, de forma tal que se entienda también incluida en ellas la educación no formal. Para el demandante, la forma

como está redactada la ley 715 de 2001 sólo permite financiar la educación formal, lo cual implica una discriminación contra la educación no formal que viola las garantías propias del Estado Social de Derecho y los fines esenciales del Estado. En el fondo, según su parecer, las expresiones demandadas incurren en una inconstitucionalidad por omisión, al hacer referencia de manera exclusiva a la educación formal

2.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda señala que el inciso 4 del articulo 2 del acto legislativo 01 de 2001 precisa que los recursos del SGP cubrirán la educación preescolar, primaria, secundaria y media, los cuales confieren a la persona la capacidad para desarrollarse eficazmente dentro de la sociedad. Señala que no obstante ser Colombia un Estado social de derecho, no puede pretenderse que el Estado cubra todas las necesidades educativas de la población. A juicio del interviniente, no se trata de que la población tenga acceso a cursos de carácter artesanal, artístico, y recreacional -conforme a la definición de la finalidad de la educación no formal realizado por el articulo 37 de la ley 115 de 1994- pues la finalidad de los recursos públicos invertidos en educación es prioritariamente que la población al menos abandone el analfabetismo. Tras citar jurisprudencia de la Corte en la cual se establece el alcance del derecho a la educación, concluye que el Estado debe prodigar a los asociados esencialmente la educación formal, y por ello el cargo no está llamado a prosperar.

El representante de la Federación Colombiana de municipios y la ciudadana Ruiz Rodríguez comparten el anterior planteamiento pues consideran que ninguna disposición en la Carta ordena que las transferencias a las entidades territoriales deban financiar a la educación no formal.

El representante del Departamento de Planeación considera que las expresiones demandadas se ajustan a la Carta por cuanto ellas no establecen diferencia entre niveles educativos, sino que son términos amplios que incluyen tanto a la educación formal como a la no formal. Por ello estima que no existe una preferencia por la educación formal sino que el volumen de recursos que ella recibe es directamente proporcional con la población estudiantil que ella atiende.

Por su parte, el representante del Ministerio de Educación argumenta que la Ley 715 no prohibe la utilización de los recursos del SGP para la promoción de la educación no formal. Sostiene que es cierto el Estado tiene la obligación constitucional de atender prioritariamente la educación formal, pero que esa obligación no desconoce el interés de la comunidad en que se promueva y fomente la educación no formal. Y por ello, explica el ciudadano, los artículos 3º, 76, 78 y 79 de la ley 715 establecen que el SGP puede realizar inversiones en educación no formal, cultura, recreación y deporte dentro del campo de la educación. Por lo anterior estima que el cargo no puede prosperar.

2.4. El concepto del Procurador

La Vista Fiscal defiende la constitucionalidad de las expresiones acusadas pues el artículo 356, modificado por el artículo 2 del acto legislativo 01 de 2001, no ordena que se destinen recursos del SGP al servicio de educación no formal. Ese precepto constitucional, según su

criterio, indica que los recursos del SGP han de destinarse dando prioridad a los servicios de salud y de educación desde la preescolar hasta la media vocacional. Señala que el Estado no se encuentra obligado constitucionalmente a prestar el servicio de educación no formal a través de los entes territoriales, y siendo ello así, menos aún habría obligación de destinar recursos del SGP para este tipo de educación. Y por ello concluye que el cargo debe ser desestimado, sin perjuicio del deber estatal de apoyar y fomentar la educación no formal, en los términos del artículo 41 de la Ley 115 de 1994.

3. Autonomía de Instituciones Educativas

3.1. Norma Acusada

"ARTÍCULO 5o. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN.

5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional."

3.2. La demanda.

El actor considera que la expresión acusada "de la autonomía de las instituciones educativas y " viola los artículos 4 y 67 de la Constitución, pues dicha expresión implica que las instituciones educativas poseen autonomía en cuanto a sus técnicas curriculares y pedagógicas, en los distintos niveles de educación. Recuerda que la educación ha sido entendida por esta Corte como "instrumento de cambio, igualdad y democracia", para lo cual transcribe apartes de las sentencias T 429 de 1992 y T 524 de 1992, las cuales ilustran la tradición jurisprudencial nacional en torno a la educación y su reconocimiento como actividad encaminada a satisfacer necesidades generales. Y por ello considera que es aceptable la autonomía de las entidades universitarias, pero tal autonomía no es posible predicarla de igual manera de la educación primaria y secundaria. Señala que estos niveles de educación, en vez de requerir autonomía, demandan vigilancia, inspección y regulación por parte del Estado, en pos de proteger el interés supremo de la formación de valores de las personas que ingresan al sistema educativo. En apoyo de su idea, el peticionario realiza consideraciones axiológicas que justificarían dicha vigilancia y control sobre las instituciones mencionadas. Y por ello solicita la inexequibilidad del aparte demandado.

3.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda señala en que no se debe confundir la autonomía escolar con la autonomía universitaria; y por otro lado considera que es necesaria la vigilancia de la educación por parte del Estado. A su vez el representante del Departamento Nacional de Planeación manifiesta que la autonomía de las instituciones educativas a que hace referencia la norma demandada es limitada.

Por su parte, el representante del Ministerio de Educación Nacional argumenta que las instituciones educativas deben necesariamente gozar de algunas competencias inherentes a su función, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que le compete al Estado. Considera el

interviniente que el actor en su argumentación confunde la autonomía de las instituciones educativas formales con la autonomía que la Constitución reconoce a las universidades. Explica como las universidades son distintas administrativa, financiera y jurídicamente a las instituciones educativas. Y por ello, según su parecer, la autonomía que se predica de unas y otras es diversa, sobre todo si se tiene en cuenta que las instituciones educativas se hallan sujetas a la inspección y vigilancia del Estado. Aclara además que la autonomía de la cual habla la ley demandada es con respecto al manejo curricular, que no obstante se ciñe a los parámetros técnicos fijados por la Ley 115 de 1994. También recuerda cómo la sentencia T-243 de 1999 sostuvo que la autonomía de la que gozan los planteles educativos no es absoluta, sino que se encuentra limitada por la Constitución y la ley, en razón de la naturaleza de la actividad que desarrolla. Y por ello se opone a la demanda.

3.4. El concepto del Procurador

El Procurador sostiene que la educación en cada uno de sus niveles, preescolar, básica y media, no sólo está sujeta a inspección y vigilancia sino que además es parte de los deberes del Estado vigilar como un todo la prestación del servicio de educación formal. Según su criterio, y fundándose en apartes de la sentencia C-199 de 2000, dicha vigilancia no sólo es ejercida por el Presidente de la República, sino que es una obligación del Estado como un todo.

En relación con la educación formal, sostiene que la ley asigna funciones a la Nación para regular la prestación de este tipo de educación; a los departamentos, distritos y municipios, conforme a la delegación que efectúe el Presidente de la República, funciones de inspección, vigilancia y supervisión; y a los distritos y municipios certificados les encomienda la organización de la prestación del servicio en su jurisdicción así como la vigilancia y aplicación de la regulación nacional. Por demás, en lo que hace referencia a la autonomía de las instituciones educativas, sostiene que el cargo carece de sentido por cuanto el actor confunde la autonomía universitaria con la autonomía escolar cuyo contenido es totalmente diferente. Esta última se encuentra definida en el articulo 77 de la Ley 115 de 1994, y únicamente hace referencia a los planes y currículos académicos, pero no comprende aspectos normativos, administrativos, o financieros de dichos entes. Por ello estima que el cargo no está llamado a prosperar.

4. Traslado de docentes

4.1. Normas Acusadas

“ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.”

“ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.”

“ARTÍCULO 8o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.”

“ARTÍCULO 22. TRASLADOS. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición.”

4.2. La demanda

El demandante solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de las expresiones acusadas por violar los artículos 123 y 209 de la Constitución.

Reconoce el actor que los traslados de docentes son un instrumento fundamental de la actividad educativa, pero considera que autorizar los traslados “sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados” podría desbordar los lineamientos constitucionales. Ello, por cuanto podría no atenderse a los principios de prevalencia del interés general y de legalidad, ya que se otorga a los nominadores una discrecionalidad absoluta, proscrita por el Estado de derecho. En auxilio de

sus afirmaciones, el ciudadano transcribe las normas que han sido derogadas por el artículo 113 de la ley 715, (Arts 121 Oficina de escalafón, Art 158 Juntas Departamentales y Distritales de Educación,160 de la Ley 115 de 1994) como de forma tácita (Dto 180 de 1982 y 1140 de 1995). Dicha derogatoria, según su parecer, deja la actividad de los traslados docentes como una actividad normativa no reglada, amparada por una discrecionalidad absoluta, que bien podría convertirse en un tratamiento discriminatorio para los docentes. Y por ello considera que la constitucionalidad de esas expresiones debía ser condicionada así:

"Que los docentes sean considerados como Recurso Humano, tal como lo define el artículo 9 inciso 1 de la Ley 715 de 2001 y en consecuencia, que los traslados se efectúen sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados en función de los criterios de distribución del artículo 16.1 sobre población atendida; artículo 16.2 sobre población por atender en condiciones de eficiencia y del artículo 16.3 sobre equidad."

De otro lado, para el demandante la expresión "permuta " del inciso 3 artículo 22 es una modalidad de traslado libremente convenida entre docentes, conforme a los decretos derogados por la ley 715. Justifica la petición de constitucionalidad condicionada por considerar que la facultad de traslado de los docentes por parte del nominador ha de ser técnica y no arbitraria ni absoluta. En apoyo a su planteamiento cita las sentencias T-303 de 1994 y T-031 de 1995, en las que la Corte ha sostenido que no hay facultades en el Estado de derecho que sean absolutamente discrecionales.

4.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda considera que, contrario a los sostenido por el demandante, no existe discrecionalidad absoluta en cuanto al traslado de docentes, por cuanto el artículo 40 de la ley 715 prevé criterios para tal efecto. Esa tesis es compartida por el representante del Departamento Nacional de Planeación y por la ciudadana Ruiz Rodríguez. Todos se oponen entonces a la demanda y solicitan que las expresiones acusadas sean declaradas exequibles.

Por su parte, el representante del Ministerio de Educación considera que el cargo carece de fundamento por cuanto la motivación del acto administrativo evita la arbitrariedad de la administración en la decisión asumida. Sostiene además que el espíritu de la ley no es estimular una actuación arbitraria, sino que busca cumplir con los principios inherentes al buen funcionamiento de la actividad administrativa. Recuerda que la discrecionalidad absoluta no es admisible en el derecho contemporáneo y, con base en la sentencia SU- 250 de 1998, pone de presente que la administración actúa conforme al principio de publicidad, y de esa manera la motivación suficiente de los actos administrativos es una garantía contra la arbitrariedad.

4.4. El concepto del Procurador

La Procuraduría conceptúa que el cargo no esta llamado a prosperar por cuanto el actor estructura su petición de inconstitucionalidad en el entendido de que hay ausencia de

disposiciones legales que fijen las directrices para la realización de los traslados. Pero, señala el Ministerio Público, eso no es así, pues los traslados deberán ser efectuados conforme al articulo 22 de la misma ley 715 de 2001, que establece criterios suficientes. Además, según su parecer, el mismo articulo 22 en su inciso final dispone que el gobierno nacional reglamentará dicha disposición, lo cual garantiza la fijación de reglas a seguir en los traslados.

De otra parte, explica el Procurador, los traslados, tal y como el legislador ha determinado, deben efectuarse mediante acto administrativo debidamente motivado, lo cual permite que esos actos sean susceptibles de control mediante acciones contenciosas, como las de nulidad y restablecimiento del derecho. Es así como los derechos de los docentes, sostiene el Procurador, no quedan desprotegidos frente a la acción de la administración. Por tal razón se encuentra que el traslado de los docentes no es una actividad absolutamente discrecional, y por tanto el cargo no está llamado a prosperar.

5. Inscripción y ascensos en el escalafón.

5.1. Normas Acusadas

“ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional ”

“ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.”

5.2. La demanda.

Para el demandante, los artículos 6.2.15 y 7.15 de la ley 715 de 2001 violan los artículos 113 y 130 de la Carta. Según su parecer, conforme al artículo 130 de la Constitución y la ley 443 de 1998, no hay duda de que el manejo y control de la carrera administrativa del personal docente, ha sido encomendada a un ente autónomo independiente que no hace parte de rama alguna del poder público: la Comisión Nacional del Servicio Civil. Y por ello, explica el actor, la inscripción y los ascensos en el escalafón docente no pueden ser dispuestos por ningún ente diferente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por mandato expreso de la constitución, tal y como lo señaló la sentencia C-372 de 1999, que estudió la naturaleza de esa comisión. En tal contexto, el actor concluye que es inconstitucional delegar a los municipios o departamentos alguna de las competencias que han sido asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con base en lo anterior, solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas, y que, por unidad normativa, también retire del ordenamiento el inciso 3 del artículo 6 del decreto 2067 de 1991.

El representante del Ministerio de Educación Nacional se opone a la demanda, pues considera que una cosa es el ingreso y ascenso de los educadores titulados en los grados del

escalafón docente, y otra muy distinta es el ascenso en la carrera docente en el sector oficial, por medio de designación en propiedad, previo concurso. Y por ello, según su parecer, “una cosa son los concursos para la vinculación de personal docente y directivo al servicio público estatal y otra la entidad encargada de determinar la repartición organizacional para efectos de la inscripción y los ascensos en el Escalafón Nacional Docente”. Y por ello concluye que las normas acusadas, que hacen referencia al escalafón docente, pero no a la carrera docente, no desconocen las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

5.4. El concepto del Procurador

La Procuraduría precisa que el mismo artículo 130 de la Carta establece que la Comisión del Servicio Civil es responsable de la vigilancia y administración de la carrera de los servidores públicos, pero “excepción hecha de los que tengan carácter especial”. En materia de educación, la Vista Fiscal explica que la Ley 443 de 1998 estableció que el régimen general era aplicable al personal administrativo de instituciones educativas; pero que existe un régimen especial de carrera docente, que fue declarado exequible por la sentencia C-563 de 2000. Y conforme al artículo 4 de esa misma ley, declarado exequible por esa misma sentencia, en esos sistemas especiales de carrera, la administración y la vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, “la cual resolverá en última instancia, sobre los asuntos y reclamaciones que por violación a las normas de carrera deban conocer los organismos previstos en dichos sistemas específicos”. Este análisis lleva entonces al Procurador a concluir que siendo la carrera docente una carrera especial, la regulación declarada exequible por la sentencia C-563 de 2000 establece que en esos casos la Comisión Nacional del Servicio Civil sea la ultima instancia en las reclamaciones por violación a las normas de carrera, pero que las decisiones iniciales correspondan a los organismos previstos en el sistema especial de carrera. Y en esa medida es constitucional que las normas acusadas hayan asignado a las entidades territoriales la facultad de determinar la repartición organizacional encargada de la inscripción y los ascensos en el escalafón, pues tal competencia no desconoce las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que el cargo debe ser desechado. Por último, la Vista Fiscal destaca que la sentencia C-673 de 2001 ya había reconocido la importancia de las funciones desarrolladas por las juntas de escalafón docente.

6. Manejo municipal de instituciones educativas departamentales.

6.1. Norma Acusada

“ARTÍCULO 9o. INSTITUCIONES EDUCATIVAS. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer

de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.

Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.

PARÁGRAFO 1o. Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados. Por iguales motivos se podrán expropiar bienes inmuebles educativos, de conformidad con la Constitución y la ley. Durante el traspaso de la administración deberá garantizarse la continuidad en la prestación del servicio educativo. Para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

(….)"

6.2. La demanda.

El actor ataca el artículo 9 en su parágrafo 1º pues estima que viola los artículos 1º, 287 y 288 de la Constitución. Según su parecer, al permitir a un distrito o a un municipio certificado, que en presencia de motivos de utilidad pública e interés social, realice la administración de instituciones educativas departamentales que funcionen en su jurisdicción, la norma acusada viola la estructura organizativa del Estado. Así mismo considera que la expropiación de bienes inmuebles educativos del departamento por parte de los distritos o municipios certificados también viola la autonomía territorial departamental, y desconoce los principios de ordenamiento territorial, en especial los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Finalmente, el actor precisa que la situación sería distinta si, en desarrollo de esos principios, los municipios y distritos firmaran convenios que indicaran el modo como serían administradas las instituciones departamentales, así como los derechos y obligaciones derivadas para las partes.

6.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda se opone a la demanda y señala que el propio actor termina justificando su constitucionalidad, cuando indica que la norma sería válida si hubiese dispuesto que los distritos y municipios firmaran convenios en los cuales se indique el modo como serán administradas las instituciones educativas. En efecto, explica el interviniente, la disposición acusada establece que debe celebrarse un convenio interadministrativo entre entidades territoriales con el fin de perfeccionar la administración del establecimiento escolar. Al ser ello así, según su parecer, la norma demandada no está

haciendo nada distinto que reconocer la estructura organizativa del Estado, y garantizar una administración más eficiente de esas instituciones educativas, pues la administración municipal conoce mejor los problemas y necesidades locales.

Por su parte, el representante del Departamento Nacional de Planeación considera que la norma acusada se ajusta al proceso de descentralización, pues atribuye las obligaciones "de prestación del servicio a quien le corresponde de acuerdo al proceso de descentralización".

El representante del Ministerio de Educación se opone a la demanda pues considera que la disposición acusada es un desarrollo del artículo 58 de la Constitución, que permite que por motivos de utilidad pública o interés social sea posible solicitar la expropiación. Además, considera que la disposición persigue ampliar el proceso de descentralización administrativa, lo cual evidencia que no hay violación al principio de autonomía territorial. A propósito transcribe apartes de la sentencia C-244 de 2001, que señala que la autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples campos, a fin de fortalecer al municipio como piedra angular del Estado. Con base en lo anterior afirma que no hay limitación de la autonomía territorial, y que en el caso de los municipios, éstos guardan competencias propias de la autonomía territorial, como las de administrar y distribuir los recursos del SGP que se les asignen, específicamente en cuanto a la educación para su mantenimiento y mejoramiento de la calidad. Concluye su argumentación manifestando que la autonomía territorial se encuentra limitada por la concepción unitaria de Estado, distinta a la independencia del federalismo, y como corolario de lo anterior sostiene que el cargo no se encuentra llamado a prosperar.

6.4. El concepto del Procurador

El Ministerio Público considera que la norma acusada no desconoce la estructura territorial pues la administración de las instituciones educativas se encuentra sometida a un convenio interadministrativo, lo que acredita el respeto a la estructura organizativa del Estado. Además, considera que esa disposición apunta a procurar la eficiencia administrativa. Finalmente, la Vista Fiscal tampoco encuentra ningún reparo a la posibilidad de expropiación, pues obedece a la regulación constitucional de la función social de la propiedad, prevista en el articulo 58 superior, la cual también se predica de los bienes del Estado y de sus entidades territoriales, los cuales pueden también ser expropiados.

7. Administración de plantas físicas de instituciones educativas por un solo equipo administrativo

7.1. Norma Acusada

"ARTÍCULO 9o. INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

(…)

PARÁGRAFO 4o. Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento"

7.2. La demanda

El actor considera que la expresión acusada viola los artículos 13 y 67 de la Constitución. Tras realizar una disquisición acerca del tipo de educación regulada por la ley 715 de 2001, el demandante cuestiona la administración única para varias plantas físicas, pues considera que una administración que atiende las necesidades del proceso educativo de varios colegios no garantiza la igualdad material del proceso educativo, frente a aquellos estudiantes que acuden a un plantel que es gestionado por una única administración. Y según su parecer, esa afectación de la igualdad material, viola los postulados del Estado social del derecho. Finalmente, el demandante transcribe, sin particulares comentarios, apartes de la sentencia C-318 de 1998 relativas al llamado test de igualdad.

7.3. Intervenciones

El representante del Ministerio de Hacienda explica que el parágrafo se refiere a dos hipótesis: (i) la administración única cuando en una misma planta física opera más de una jornada, y (ii) la posibilidad de designar una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento. Y considera entonces que no existe violación a la igualdad, pues la norma demandada busca cumplir los objetivos del Estado social de derecho, al procurar hacer más eficiente el servicio de la educación pública.

Esta apreciación es compartida por los representantes del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación Nacional, para quienes los argumentos del demandante no son de recibo, por cuanto la norma apunta a un servicio público más eficiente, acatando con ello los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución.

7.4. El concepto del Procurador

El Ministerio Público solicita a la Corte que se abstenga de pronunciarse sobre este cargo. Según su parecer, en este punto la demanda es inepta ya que realmente no existe una verdadera acusación de constitucionalidad contra la norma formalmente acusada.

8. Servicios educativos y contratación.

8.1. Norma Acusada

“ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Todos los actos y contratos que tengan por objeto bienes y obligaciones que hayan de registrarse en la contabilidad de los Fondos de servicios educativos a los que se refiere el artículo anterior, se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos.

Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal, teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren. El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los

cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor.

El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos.

Con estricta sujeción a los principios y propósitos enunciados en el primer inciso de este artículo, y a los reglamentos de esta Ley, el Consejo Directivo de cada establecimiento podrá señalar, con base en la experiencia y en el análisis concreto de las necesidades del establecimiento, los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones que deban registrarse en el Fondo, y cuya cuantía sea inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales. El Consejo puede exigir, además, que ciertos actos o contratos requieran una autorización suya específica.

Habrá siempre información pública sobre las cuentas del Fondo en las condiciones que determine el reglamento. La omisión en los deberes de información será falta grave disciplinaria para quien incurra en ella.

(…)

Ninguna otra norma de la Ley 80 de 1993 será aplicable a los actos y contratos de cuantía inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales que hayan de vincularse a las cuentas de los Fondos."

El actor considera que estas expresiones acusadas de los incisos del artículo 13 de la ley 715 de 2001 vulneran el artículo 209 de la Constitución pues generan "un mecanismo paraestatal de contratación administrativa", que se encontraría determinado por las decisiones de los consejos directivos de las instituciones de educación, lo cual vulnera los principios de la función administrativa. Según su parecer:

"La ley 80 de 1993 determina en su artículo 2, una definición de lo que se debe entender por entidad estatal, servidor público y servicios públicos, para efectos de circunscribir el ámbito de aplicación de la mencionada ley.

El inciso 1 literal b del artículo 2 referido, indica que se denomina para efectos de aplicación de la Ley 80 de 1993, entre otros y en forma general a " los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos"

De lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, no cabe duda de que las Instituciones de Educación, son un dependencia con capacidad para contratar y en consecuencia, lo deberán hacer de conformidad con lo indicado por la Ley 80 de 1993."

Tras haber planteado las bases sobre las que se erige su argumentación, y apoyándose en la sentencia C-154 de 1997, considera que si bien es loable que se busquen mecanismos ágiles para desarrollar las actividades de las instituciones educativas, ello no puede lograrse subvirtiendo el orden jurídico, en especial los principios de la función administrativa.

El actor explica entonces que existen subsistemas de contratación estatal y que la educación hace parte del subsistema de normas de contratación de ciencia y tecnología, que ha sido delimitado por la sentencia C-316 de 1995 de la cual transcribe la parte resolutiva. Pero lo cierto es que, conforme a la disposición acusada, esa contratación ni siquiera se acogería lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, por lo que solicita la inexequibilidad de esas expresiones.

8.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda considera que no es cierto que se haya creado con la norma demandada un mecanismo paraestatal de contratación administrativa, sino que, por el contrario, el inciso 1 del artículo 13 de la ley 715 reconoce los principios establecidos por la ley 80 de 1993 de contratación estatal. Sostiene que es en aplicación de esos mismos principios, y en pos de una mayor eficacia y eficiencia en la administración, que se crea un procedimiento más ágil como el consagrado en la norma impugnada. En apoyo a su planteamiento, cita la sentencia T-068 de 1998 para hacer ver que de la eficacia y eficiencia es que depende la efectividad de los derechos.

Por su parte, el representante del Ministerio de Educación Nacional explica que los apartes acusados le dieron la posibilidad al ordenador del gasto para hacer contratación directa, consagrada en la ley 80 de 1993, y que por ello se sujeta a los principios que rigen la contratación administrativa, de igualdad, moralidad, publicidad e imparcialidad. No es pues cierto, según su parecer, que las disposiciones acusadas desconozcan la ley 80 de 1993. Pero, agrega el interviniente, incluso si el artículo 13 acusado fuese interpretado como una excepción a la Ley 80, no por ello sería contraria a la Constitución, y de hecho, el legislador podría colocar requisitos especiales a los centros educativos al momento de contratar en cuantía inferior a veinte salarios mínimos. El ciudadano recuerda entonces que la constitucionalidad de una norma se mira frente a la Carta, y no con respecto a otra norma legal. Además, precisa que la ley 715 es orgánica, lo cual la hace superior a una ley ordinaria como es la ley 80 de 1993. Y por estas últimas razones, el ciudadano solicita a la Corte que se declare esta inhibida para fallar sobre este punto.

8. 4. El concepto del Procurador

Para el Ministerio Público, no es cierto que el artículo parcialmente acusado desconozca los principios de la contratación administrativa pues expresamente esa disposición señala que todos estos contratos “se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse.” La Vista Fiscal considera entonces que el cargo del demandante parte de una lectura aislada de la disposición acusada. De otro lado, según su parecer, el establecimiento de reglas especiales para los contratos inferiores a veinte salarios mínimos no desconoce las normas de la ley 80 de 1993 sobre licitación o concurso público pues dichos contratos, conforme al artículo 24 de esa ley, en razón de su cuantía, serían adelantados por contratación directa. Pero, precisa el Procurador, incluso si la norma acusada

hubiera establecido una excepción a la ley 80 de 1993, no por ello sería inconstitucional, pues la Carta no se opone a la creación de reglas especiales de contratación. Por lo anterior solicita que sean declaradas exequibles las expresiones impugnadas

9. Servicios educativos y responsabilidad del Estado.

9.1. Norma Acusada

“ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS.

(….)

En ningún caso el distrito o municipio propietario del establecimiento responderá por actos o contratos celebrados en contravención de los límites enunciados en las normas que se refieren al Fondo; las obligaciones resultantes serán de cargo del rector o director, o de los miembros del Consejo Directivo si las hubieren autorizado..”

9.2. La demanda.

El actor considera que las expresiones acusadas del inciso sexto del artículo 13 de la ley 715 de 2001 violan los artículos 97 y 124 de la Constitución, al pretender desconocer la responsabilidad que le cabe al Estado por la acción de sus servidores. En apoyo de sus consideraciones invoca de forma genérica la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual acepta la responsabilidad extracontractual del Estado en razón de una falla en el servicio o de la culpa probada. Así mismo estima el demandante que la norma acusada a desconoce la naturaleza de los desarrollos jurisprudenciales en torno al tema, y que ellos han sido recogidos en normas, como la ley 678 de 2001.

9.3. El concepto del Procurador

10. Manejo presupuestal de los Fondos de Servicios Educativos.

10.1. Norma Acusada

“ARTÍCULO 14. MANEJO PRESUPUESTAL DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Las entidades territoriales incluirán en sus respectivos presupuestos, apropiaciones para cada Fondo de servicios educativos en los establecimientos educativos a su cargo, tanto de la participación para educación como de recursos propios.

En los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los que sean obtenidos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa. Los reglamentos incluirán las disposiciones necesarias para que los particulares que quieran vincular bienes o servicios para provecho de la comunidad en los establecimientos educativos estatales, puedan hacerlo previo contrato

autorizado por el Consejo Directivo y celebrado por el rector en el que la entidad a cargo del establecimiento se comprometa a que esos bienes se usarán en la forma pactada, sin transferencia de propiedad cuando el contrato no la haya previsto, y de acuerdo con las reglas del Código Civil. Si la entidad encargada del establecimiento adquiere obligaciones pecuniarias en virtud de tales contratos, éstas deben ser de tal clase que se puedan cumplir en todo dentro de las reglas propias de los gastos de los Fondos.

Las entidades propietarias de establecimientos educativos podrán incluir en sus presupuestos apropiaciones relacionadas con ellos, que no hayan de manejarse a través de los fondos de servicios educativos.

Los reglamentos determinarán cómo y a quién se harán los giros destinados a atender los gastos de los fondos de servicios educativos; y cómo se rendirán cuentas de los recursos respectivos.

El Consejo Directivo en cada establecimiento elaborará un presupuesto de ingresos y gastos para el Fondo, en absoluto equilibrio. El Consejo Directivo no podrá aumentar el presupuesto de ingresos sin autorización del Distrito o Municipio al que pertenece el establecimiento.

La Ley orgánica de presupuesto se aplicará a los presupuestos que elaboren los Consejos Directivos para los Fondos de servicios educativos, y a su ejecución, solo cuando se refiera a ellos en forma directa."

10.2. La demanda

El actor considera que las expresiones "no" del inciso 2 del artículo 14, y "solo cuando se refiera a ellos en forma directa" del inciso final de esa misma disposición violan el articulo 352 de la constitución, con base en el siguiente argumento:

"En consideración a lo determinado por el artículo 352 superior, es menester concluir que las normas de presupuesto se aplican a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos a cargo de los entes territoriales, que deberán incluir en sus presupuestos, las apropiaciones respectivas.

Al tenor del articulo 14 de la Ley 715 de 2001, en el aforo presupuestal no se incluirá ingresos derivados de convenios con particulares, premios, donaciones u otros.

La anterior disposición, implica una violación al Principio de Unidad de Caja y lo más grave, al Principio de Legalidad del Gasto Público, pues qué finalidad tiene para un Establecimiento Educativo, obtener ingresos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, sino es para proceder a realizar con cargo al mismo, un gasto, a título de funcionamiento o

de inversión.

Con base en lo anterior, el demandante solicita la inexequibilidad de las expresiones impugnadas por cuanto ellas crearían una discriminación al desbordar los contenidos del estatuto orgánico del presupuesto. Esto ocurriría cuando no se distingue si a la ejecución directa de recursos del fondo de servicio educativo, se aplica el estatuto orgánico del presupuesto, o si al tratarse de la ejecución de recursos éste no se aplica. Y concluye señalando:

"Ambas solicitudes de inexequibilidad conforman un todo jurídico que determina la suerte por la aplicación de las normas orgánicas en materia de presupuesto y podrá decirse y con razón, que la ley 715 de 2001 es igualmente una ley orgánica, pero dicho conflicto de aplicación de dos normas de igual valor y rango normativo, se resuelve recordando que la ley especial deroga la ley general y aquí la ley especial es el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la Ley General es la Ley 715 de 2001, referida fundamentalmente a competencias y recursos, mas no a manejo de presupuesto público."

10.3. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público explica que, según el actor, aunque la ley 715 de 2001 sea una ley orgánica, "se produciría, con el aparte demandado, un conflicto de aplicación de dos normas de igual valor y rango normativo". Sin embargo, según su parecer, en el presente caso, el estatuto orgánico de presupuesto es ley especial y "debe entrar a derogar la ley general, que en este caso sería la 715 de 2001, en lo relativo a competencia y recursos mas no en lo referido al manejo del presupuesto público".

10.4. El concepto del Procurador

La Vista Fiscal solicita que, por falta de sustentación del cargo, la Corte se declare inhibida para fallar sobre la acusación formulada contra estas expresiones pues el actor se limita a señalar que esos apartes violan los principios de unidad de caja y de legalidad, pero "sin exponer los argumentos jurídicos que soportan dicha afirmación"

11. Incorporación de costos en la contratación de docentes

11.1. Norma Acusada

"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

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. Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la presente ley se entiende por orden de prestación de servicios toda relación contractual directa entre un departamento o municipio y un docente o administrativo para la prestación de servicios de enseñanza o administrativos en una institución educativa oficial, por un término no inferior a cuatro meses, con dedicación de tiempo completo, exceptuando los que se nombran o contratan para reemplazar docentes, directivos docentes o administrativos en licencia, horas cátedra y otra modalidad que no implique vinculación de tiempo completo.”

El actor ataca la expresión “ dentro de los dos meses antes “ del inciso 5 del artículo 38 por violar el parágrafo transitorio 1 del artículo 3 del acto legislativo 01 de 2001. Según su parecer, la sola comparación de la redacción de las normas basta para encontrar una notable inconstitucionalidad, pues el aparte acusado desborda “la época fijada por la carta política

para tal incorporación de la base de costos" pues adicionó un término no empleado por el Acto Legislativo 1 de 2001, que únicamente tiene como punto de referencia el 1° de noviembre de 2000.

Igualmente, el demandante demanda la expresión " contractual directa " del parágrafo 2 de ese mismo artículo, por violar el parágrafo transitorio 1 del artículo 3 del acto legislativo 01 de 2001. Según su parecer, ese aparte desarrolla el proceso de incorporación de gastos antes financiados con recursos del situado fiscal, y del fondo de compensación educativa, así como gastos pagados por los distritos y municipios con participación en los ingresos corrientes de la nación, y los que con recursos propios de los municipios y de los departamentos eran pagos, con un diseño normativo restrictivo, por las siguientes razones:

"PRIMERO. La ley 715 de 2001, desarrolla una formula para dar aplicación al anterior mandato constitucional, mediante la imputación de gastos a través de la existencia de contratación administrativa directa entre el ente territorial y el docente o administrativo, que será objeto de incorporación a la base de calculo del Sistema General de Participaciones, para Educación.

SEGUNDO. Al tenor de lo dispuesto por la ley 715 de 2001, el ente territorial que haya efectuado la ejecución presupuestal de recursos a través de cualquier modalidad de contratación indirecta entre el ente territorial y el docente o administrativo, no puede aspirar a que sea objeto de incorporación a la base de calculo del Sistema General de Participaciones para Educación.

TERCERO. La aplicación de la Ley 715 de 2001, implica que no importa si un ente territorial garantizó la prestación efectiva del Servicio Público de Educación, mediante mecanismos de contratación indirecta, pues resulta ilegal, toda vez que sólo pueden aplicar gastos derivados de contratación directa."

Solicita entonces que la constitucionalidad del aparte acusado sea condicionada, en el sentido de que debe interpretarse que incluye tanto la contratación directa como indirecta, comprendiéndose por esta última como la que genera vinculo entre el ente territorial y un tercero.

11.2. Intervenciones.

El representante del Ministerio de Hacienda se opone a estos cargos pues considera que el Acto Legislativo 01 de 2001 lo que hizo "fue incorporar no los docentes sino los costos de las entidades territoriales en materia de educación", por lo que "mal podría pensarse que debieron incluirse los costos que por tales gastos tenían las entidades de carácter particular, como las ONGs, pues ello no hace parte de los costos asumidos por la entidad territorial."

11.3. El concepto del Procurador.

El Procurador considera que los cargos del actor se basan en una lectura fraccionada de la disposición parcialmente acusada, y por ello sugiere incluso que la demanda en estos puntos podría dar lugar a inhibición, "por ausencia de razonabilidad en la formulación del cargo". A pesar de ello, la Vista Fiscal analiza el contenido de los cargos y concluye que son

infundados. Según su parecer, el artículo 38 de la ley 715 de 2001 regula la incorporación de docentes directivos, docentes y administrativos a los cargos de las plantas educativas financiadas con recursos del sistema general de participaciones pero ello no guarda relación alguna con la determinación de la base inicial del monto de los recursos que conforman el SGP pues, conforme al acto legislativo, “lo que importa para la determinación de la base inicial es naturalmente el costo que tales vinculaciones tuvieron”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- En los términos del numeral 4º del articulo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas de la Ley 715 de 2001, pues se trata de una demanda ciudadana contra normas que hacen parte de una ley de la República.

Asuntos procesales previos: cosa juzgada e inhibición del examen de ciertas disposiciones por demanda inepta.

2- La Corte constata que, con posterioridad a la admisión de la presente demanda, esta Corporación examinó la constitucionalidad de algunas de las disposiciones acusadas. Así, de un lado, la sentencia C-617 de 2002 declaró la exequibilidad del aparte “los recursos del Fondo Nacional de Regalías” que es la expresión acusada del artículo 2º de la Ley 715 de 2002 en la presente ocasión. Dijo entonces la Corte que “la exclusión de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, en la forma como lo dispone la norma acusada, no viola el artículo 357 de la Constitución pues, la contraprestación económica que se genere por la explotación de un recurso natural, es asunto del que la Carta se ocupó en normas especiales, en los artículos 360 y 361”.

Conforme a lo anterior, ha operado la cosa juzgada constitucional en relación con esa expresión, por lo que la Corte ordenará estarse a lo resuelto en esa sentencia.

3- De otro lado, la sentencia C-793 de 2002 estudió y declaró la constitucionalidad condicionada de los incisos tres, cuatro y cinco del artículo 38 de la Ley 715 de 2002. Por consiguiente, en relación con la acusación parcial de la presente demanda contra el inciso cuarto de esa disposición ha operado también la cosa juzgada, por lo que, en relación con la expresión acusada de ese inciso, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia.

4- La Vista Fiscal y uno de los intervinientes consideran que la demanda es inepta en relación con varias de las normas acusadas, por cuanto el actor no habría formulado contra ellas un verdadero cargo de constitucionalidad. Procede pues la Corte a examinar si la demanda en relación con esas normas fue o no formulada en debida forma, para lo cual esta Corporación comienza por recordar brevemente su doctrina sobre las características que debe tener un cargo constitucional, para que sea apto para desencadenar el juicio de constitucionalidad.

5- En numerosas oportunidades, esta Corte ha señalado que una carga mínima para el ciudadano en los juicios de constitucionalidad es la sustentación específica del concepto de la

violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. Por ello, antes de pronunciarse de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inexequibilidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control de constitucionalidad.

En tal contexto, esta Corte ha señalado que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes1. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, esto es, debe estar sustentada en forma suficiente para iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

Con base en la anterior doctrina, procede la Corte a estudiar los cargos en los cuales el Procurador considera que la demanda es inepta

6- El Procurador considera que es inepta la demanda contra la expresión del artículo 9, según la cual “también podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas de conformidad con el reglamento”. Según su parecer, en ese caso, realmente el actor no formuló ningún cargo de constitucionalidad, que reúna los anteriores requisitos mínimos.

La Corte comparte la visión del Procurador, pues el demandante aduce que esa norma viola la igualdad material y transcribe unos apartes de una sentencia de esta Corporación sobre el significado de la igualdad. Sin embargo, el cargo no es específico ni pertinente, pues el demandante no explica cómo esa autorización legal vulnera realmente la igualdad, con argumentos que sean de naturaleza verdaderamente constitucional, pues se limita a señalar genéricamente que no puede existir igualdad material entre un estudiante que acude a una institución con única administración y otro que acude a otra con administración compartida. Es posible que efectivamente pueda existir esa afectación de la igualdad material, pero el actor debió sustentar suficientemente su existencia, lo cual no ocurrió en el presente caso. La Corte se inhibirá entonces de conocer de la constitucionalidad de esa expresión.

7- La Vista Fiscal considera que también es inepta la demanda contra las expresiones “no” del inciso 2 del artículo 14, y “solo cuando se refiera a ellos en forma directa” del inciso final de esa misma disposición. Según su parecer, el actor se limita a señalar que esos apartes violan los principios de unidad de caja y de legalidad, pero “sin exponer los argumentos jurídicos que soportan dicha afirmación”. La Corte comparte el análisis del Procurador pues el demandante no formula realmente un cargo de naturaleza constitucional contra esas expresiones, pues no señala como esa regulación vulnera los principios de legalidad y unidad de caja. Sus argumentos son más de conveniencia y de legalidad, pues critica la utilidad de la regulación y se preocupa esencialmente de analizar los posibles conflictos de aplicación de

esta normatividad, pero sin explicar por qué esas situaciones vulneran los principios constitucionales que menciona. La Corte se inhibirá entonces de conocer de este cargo.

8- Aunque la Vista Fiscal, ni ninguno de los intervinientes solicitan que la Corte se inhiba de conocer del cargo contra el parágrafo 1º del artículo 9, resulta necesario que esta Corporación examine si esa acusación fue formulada en debida forma. Y la razón es la siguiente: el razonamiento del actor es en este punto contradictorio, pues argumenta que ese parágrafo desconoce la organización territorial, al permitir que un distrito o un municipio realice la administración de instituciones educativas departamentales que funcionan en su jurisdicción. Sin embargo, el mismo actor señala que la situación sería distinta si los municipios y distritos firmaran convenios que indicaran el modo como serían administradas las instituciones departamentales, así como los derechos y obligaciones derivadas para las partes. Ahora bien, como lo destacan los intervinientes y el Ministerio Público, el propio parágrafo acusado prevé la existencia de esos convenios, que el demandante considera que subsanarían la constitucionalidad de la disposición, pues establece expresamente que "para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales."

En tales circunstancias, la Corte concluye que la demanda frente a este parágrafo es también inepta pues no es clara, ni cierta, ni suficiente. No es clara por cuanto incurre en una flagrante contradicción ya que señala que el vicio de constitucionalidad quedaría subsanado si la disposición tuviera un contenido (la necesidad de convenios entre las entidades territoriales) que efectivamente tiene. Y por esa misma razón no es una acusación cierta, pues ignora el contenido de la disposición acusada, y menos aún es suficiente, pues el propio actor se encarga de derrotar su propio argumento. Por ello, la Corte también se inhibirá de conocer de este cargo.

9- El análisis precedente permite a la Corte abordar la solicitud de inhibición que uno de los intervinientes plantea en relación con los cargos que el demandante formula contra varias expresiones de varios incisos del artículo 13 de la ley 715 de 2001, relativos a la contratación de los fondos de servicios públicos. Según el ciudadano, esos cargos no son claros, y no son constitucionales, pues se fundan en el fondo en un argumento de mera legalidad, a saber, que esa disposición habría exceptuado esos contratos de la aplicación de la Ley 80 de 1993.

La Corte acoge esa solicitud de inhibición pues nuevamente encuentra que la acusación del actor no es clara, ni cierta, ni específica, ni pertinente, ni suficiente. En efecto, el demandante se limita a argumentar que ese artículo genera un mecanismo paraestatal de contratación, que desconoce los principios de la función administrativa de moralidad, imparcialidad o igualdad (CP art. 209). Sin embargo, el actor no explica por qué ocurre esa violación, limitándose a señalar que la contratación regida por las expresiones impugnadas queda por fuera de los alcances de la Ley 80 de 1993 y otras regulaciones legales previas. Pero ese argumento no es de naturaleza constitucional, pues es una controversia legal, y no es suficiente, ya que una ley puede modificar una ley anterior (CP art. 150). Pero es más, el cargo tampoco es cierto y resulta contradictorio, pues no toma en cuenta el contenido de la

disposición parcialmente demandada. En efecto, el actor cuestiona que esa norma vulnera los principios de la función administrativa pero precisamente el inciso primero de ese artículo retoma dichos principios pues establece que todos los actos y contratos que realicen esos fondos "se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse".

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el actor no formuló un cargo suficientemente sustentado contra esas expresiones, por lo que esta Corte se inhibirá de conocer de la constitucionalidad de los siguientes apartes del artículo 13 de la ley 715 de 2001: (i) las expresiones "contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales" y "El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor" del inciso segundo; el inciso cuarto, que fue integralmente acusado, y la expresión "ninguna otra norma de" contenida en el inciso final o séptimo de esa disposición,

10- La Vista Fiscal también sugiere que la Corte se inhiba de conocer del cargo dirigido contra la expresión "contractual directa" contenida en el parágrafo 2º del artículo 38 de la ley 617 de 2002 pues considera que se basa en una lectura fraccionada de la disposición parcialmente acusada, y por ende hubo total "ausencia de razonabilidad en la formulación del cargo".

Nuevamente la Corte comparte el criterio de la Vista Fiscal pues efectivamente el análisis del demandante de la disposición acusada y la interpretación del Acto Legislativo son descontextualizados, lo cual le impide realmente mostrar en qué consiste la inconstitucionalidad de la expresión acusada. El cargo no es entonces específico ni suficiente, por lo que la Corte también se inhibirá de conocer de la constitucionalidad de esa expresión.

11- La Corte no puede dejar de observar que en la presente oportunidad al menos cinco de las acusaciones del actor debieron ser desechadas por ineptitud de la demanda. La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta Corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. 241). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe estar suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo. Por ello esta Corte ha señalado que "la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria"2. En tal contexto, la Corte reitera la importancia de que, no obstante el carácter público de la acción de constitucionalidad, los ciudadanos se esfuercen en estructurar

adecuadamente sus cargos, a fin de permitir un verdadero debate y proceso de constitucionalidad.

Los asuntos bajo revisión y el sentido general de la Ley 617 de 2002.

12- El actor formula múltiples cargos contra numerosas disposiciones de la Ley 617 de 2002. Por ello, la Corte comenzará por recordar brevemente el sentido de esa ley, para luego examinar las distintas acusaciones.

13- La ley 617 de 2002 desarrolla el Acto Legislativo 01de 2001, el cual modificó en forma importante el régimen de participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. En particular, y tal y como esta Corte lo ha explicado en anteriores ocasiones3, esa reforma creó el Sistema General de Participaciones (de ahora en adelante SGP), que reagrupa el anterior situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual desaparece la distinción entre esos dos conceptos. Igualmente ese acto legislativo modificó la fórmula de liquidación de las transferencias, las cuales ya no estarán ligadas a los ingresos corrientes de la Nación del año respectivo, como la hacía la regulación precedente. Además, el acto legislativo flexibilizó la destinación de esos dineros. Así, anteriormente los recursos del situado fiscal financiaban exclusivamente la salud y la educación, mientras que la nueva regulación, si bien mantiene que esos dineros deben ir prioritariamente a la salud y a la educación, admite que sean destinados a otros sectores. Y además, la nueva regulación constitucional flexibilizó los criterios de reparto, pues abandonó la mayoría de las fórmulas estrictas que tenía la anterior normatividad, y atribuyó a la ley la determinación y concreción de los criterios y montos de reparto.

14- Esta reforma hacía necesaria una ley que regulara sus alcances, no sólo por las modificaciones que introdujo al régimen constitucional de las transferencias sino, además, por el importante papel que juega la ley en esta materia. En efecto, salvo lo expresamente definido por la Carta, corresponde a la ley determinar elementos básicos del SGP, como los servicios a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, así como señalar los criterios para la distribución de los dineros del SGP. En tal contexto, la finalidad de la Ley 617 de 2002 es precisamente desarrollar el Acto Legislativo No 01 de 2001, para lo cual dicta normas para distribuir los recursos y las competencias del SGP, señala criterios para su destinación, e igualmente, por los estrechos vínculos de la salud y la educación con el SGP, establece unas modificaciones en el régimen de prestación de esos servicios.

La destinación de los dineros del SGP y el cargo relativo a la falta de financiación de la educación no formal

15- La referencia precedente al sentido general de la Ley 617 de 2002 permite estudiar el cargo que el actor dirige contra las expresiones “servicio público de educación”, “prestación del servicio educativo”, “servicio educativo”, “tipologías educativas” y “participación para educación”, contenidas en distintos artículos de ese cuerpo normativo. Según su parecer, esas expresiones establecen que la destinación de los dineros del SGP en educación van exclusivamente a la educación formal, con lo cual habrían incurrido en una omisión legislativa inconstitucional, al no prever la financiación, con esos mismos recursos, de la educación informal, con lo cual discriminaron a estas últimas formas de educación. Los

intervinientes y la Vista Fiscal consideran que ese cargo no es de recibo, por cuanto la Constitución no exige que los recursos del SGP deban ser dedicados a financiar formas de educación no formal.

El problema que plantea este cargo es entonces el siguiente: ¿incurrieron o no las expresiones acusadas en una omisión inconstitucional, al no establecer que la educación no formal también debía ser financiada con los dineros del SGP? Para responder a este interrogante, la Corte comenzará por recordar muy brevemente su doctrina sobre la omisión legislativa.

16- Conforme a reiterada jurisprudencia4, esta Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador. Con base en esa doctrina, entra esta Corporación a analizar si las expresiones acusadas incurrieron o no en una omisión legislativa inconstitucional, para lo cual examinará si la Carta ordena o no que con los dineros del SGP deba financiarse la educación no formal.

17- La Constitución establece que una parte de los recursos del SGP debe ir al sector educativo, pues el inciso 4 del artículo 356 superior señala que los "recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura". El interrogante constitucional que subsiste es entonces si esa parte que obligatoriamente debe ir al sector educativo incluye o no a la educación no formal.

18- Los argumentos esenciales del demandante para considerar que el SGP debe obligatoriamente financiar también la educación no formal son de tres tipos. De un lado, arguye que la Carta no distingue entre educación formal y no formal. De otro lado, fortalece esa tesis con una referencia a la Ley 115 de 1994 (ley general de la educación), que habla en su artículo 1º, de "la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal". Finalmente, considera que la educación no formal juega un papel muy importante en el desarrollo de las personas y de la sociedad democrática. Con base en esos elementos, el demandante concluye que si la Constitución no diferencia expresamente entre educación formal y no formal, ha de entenderse que constitucionalmente el derecho a la educación incluye ambas modalidades. Con base en esas premisas, el demandante considera que el mandato del inciso 4 del artículo 356 superior, que confiere "prioridad .... a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media", no prohibe que los recursos del SGP financien la educación no formal, sino que tan solo prioriza la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media; y por ello concluye que las expresiones acusadas incurrieron en una omisión legislativa.

19- La Corte no comparte la anterior conclusión del actor, a pesar de que algunas de las

premisas de su razonamiento son válidas.

Así, es indudable que la educación no formal es importante en una democracia, y por ello la Carta establece que el Estado debe apoyar ciertas actividades que pueden englobarse bajo la denominación de educación no formal. Así, el artículo 70 superior señala que el Estado debe promover y fomentar el acceso a la cultura, "por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional". Igualmente, el artículo 71 de la Carta prevé que el Estado debe crear "incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades". El fomento estatal a formas de educación no formal tiene entonces claro sustento constitucional, y por esa razón es posible que la ley señale que unos recursos del SGP financien ese tipo de actividades. En efecto, esta Corte ya había señalado que el Congreso goza de una amplia libertad de configuración para la regulación del SGP, "pues salvo en aquellos puntos en los que la Constitución defina criterios estrictos, porcentajes, montos o prioridades, corresponderá a la ley determinar el contorno preciso del SGP.5" Y por ende, como corresponde a la ley definir los sectores en donde deben ser invertidos esos dineros, y los criterios para su distribución (CP art. 356), entonces bien puede el Congreso autorizar que un componente del SGP sea destinado a financiar distintas formas de educación no formal. Y en ese contexto, el actor tiene razón en concluir que la prioridad que el artículo 356 superior ordena a favor de la educación formal de tipo preescolar, primaria, secundaria y media no es una prohibición de que los recursos del SGP financien la educación no formal.

20.- El examen precedente es suficiente para concluir que el cargo contra las expresiones "servicio público de educación", "prestación del servicio educativo", "servicio educativo", "tipologías educativas" y "participación para educación", contenidas en distintos artículos, carece de sustento, pues la Constitución no ordena que la educación no formal sea financiada con recursos del SGP, aunque tampoco prohibe dicha financiación. Esas expresiones serán entonces declaradas exequibles, pero únicamente por el cargo estudiado.

Autonomía de las instituciones educativas y vigilancia e inspección de la educación.

21- El actor cuestiona la expresión "de la  autonomía de las instituciones educativas y " del artículo 5º pues considera que ésta confiere a las instituciones educativas una autonomía que no tienen, pues ésta corresponde a las universidades, lo cual afecta las funciones de vigilancia, inspección y regulación por parte del Estado. Los intervinientes y la Vista Fiscal se oponen a esa tesis pues consideran que no sólo el actor confunde la autonomía escolar con la autonomía universitaria sino que además las instituciones educativas deben necesariamente gozar de cierta autonomía para ejercer su función, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que le compete al Estado.

El problema jurídico que plantea este cargo es entonces si el reconocimiento de una cierta autonomía a las instituciones educativas es inconstitucional por desconocer las funciones de vigilancia e inspección de la educación que corresponden a las autoridades. Para resolver este interrogante, la Corte recordará el alcance de la autonomía de las instituciones

educativas, para luego examinar su compatibilidad con las funciones de inspección y vigilancia estatal.

22- Con respecto a esta materia, lo primero sea señalar que la Constitución concede autonomía a las instituciones educativas, aunque ésta dista de ser absoluta, tal y como lo precisó expresamente la sentencia T 243 de 1999, que dijo al respecto:

"La tarea educativa debe partir del supuesto de su finalidad netamente humana, en cuanto el objetivo primordial de la educación es la formación de la persona, titular de un ámbito propio de libertad que debe respetarse. La misión y el deber de los educadores, conforme a la Constitución, es la de formar a la persona en los principios, valores y reglas de vida que garanticen las condiciones propicias para su desenvolvimiento posterior en la sociedad, sin invadir ese espacio de libertad. En este sentido, la jurisprudencia constitucional es clara en señalar, que la autonomía de que gozan los planteles educativos no es absoluta, pues esa discrecionalidad está limitada por la Constitución y la ley, además de que ser su naturaleza compleja en la medida que implica la cohabitación de derechos, los cuales en cuanto sean derechos fundamentales, no pueden ser afectados en su núcleo esencial."

Conforme a reiterada doctrina constitucional, la autonomía que asiste a las instituciones educativas no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los fines y propósitos constitucionales de la educación. Por demás, dicha autonomía se encuentra sujeta al control del Estado a través de los organismos de control y vigilancia cuya tarea es garantizar que tal autonomía conduzca a la realización efectiva de los cometidos socialmente encomendados, reconocidos y demandados de los procesos educativos y pedagógicos que se dan al interior de las instituciones educativas. El legislador, a tono con este cometido constitucional encomendado a la educación, ha dispuesto en la ley 115 de 1994 el alcance de la autonomía escolar, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 77. AUTONOMÍA ESCOLAR. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional."

23- En el presente caso, encuentra la Corte que el demandante confunde la autonomía otorgada a las Instituciones educativas y la autonomía reconocida a los centros de educación superior. Estas por su naturaleza, origen y fines son esencialmente diversas y, como la Corte lo ha señalado, es obvio que la autonomía de las instituciones educativas es más limitada. No obstante, tampoco la autonomía universitaria es absoluta, sino que también encuentra límites precisos, tal y como lo ha dicho reiteradamente esta Corte. Así, la sentencia T-184 de 1996 señaló:

"Sin embargo, no puede entenderse la autonomía como la autodeterminación absoluta, pues al ser parte las universidades del conglomerado social bajo el cual se edifica y sustenta el

Estado Social de Derecho, están sometida a su ordenamiento jurídico. Por consiguiente, dicha autonomía debe ser ejercida conforme a los mandatos que consagran los valores, derechos y garantías constitucionales y a sus desarrollos, a través de la actividad legislativa."

24- Es por demás, principio general de derecho que quien puede lo más puede lo menos, y este punto cardinal, se cumple de forma clara en cuanto a la autonomía. Pues resulta evidente que aquello que no le está permitido a la institución a la cual se le reconoce más independencia, a saber la universidad, mal podría otorgársele a aquella que por sus fines y contenidos se encuentra sometida a una más estricta vigilancia y control por parte del Estado, a saber las escuelas y colegios. En tal contexto, esta Corporación ha señalado con respecto a la autonomía universitaria, en la sentencia en comento:

"La autonomía universitaria es ante todo un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Complejo, porque involucra otros derechos de personas, tales como la educación, la libertad de cátedra, la participación, que deben ser tenidos en cuenta y respetados en el desarrollo de las actividades universitarias".

Por consiguiente, incluso si las instituciones educativas tuvieran la autonomía propia de las universidades, lo cierto es que ésta tampoco sería absoluta. Y por ello es claro que en lo que atañe a la educación impartida en las instituciones escolares, ésta se encuentra especialmente sujeta a un control y vigilancia, que constituye el complemento de su limitada autonomía. El cargo del actor será entonces desestimado, y la expresión acusada será declarada exequible.

Traslado de docentes, discrecionalidad administrativa y deber de motivación.

25- El demandante ataca las expresiones que autorizan el traslado discrecional de docentes mediante acto administrativo debidamente motivado pues considera que esa facultad no sólo implica una discrecionalidad absoluta, incompatible con los principios del Estado de derecho, sino que además podría convertirse en un instrumento discriminatorio contra los docentes. Los intervinientes y el Ministerio Público se oponen a esa pretensión. Según su parecer, la discrecionalidad para los traslados no es absoluta pues la propia ley 715 prevé criterios para tal efecto. Además, resaltan que el deber de motivación del acto de traslado evita la arbitrariedad y permite un control judicial de esas decisiones, mediante acciones contenciosas, como las de nulidad y restablecimiento del derecho.

Debe entonces la Corte examinar si es o no constitucional que las expresiones acusadas autoricen el traslado discrecional de los docentes, mediante acto administrativo motivado. Para resolver ese problema, la Corte recordará brevemente la importancia del deber de motivar los actos administrativos y la distinción que existe entre discrecionalidad y arbitrariedad, para luego analizar el alcance de las expresiones acusadas.

26- En anteriores ocasiones se ha pronunciado la Corte Constitucional con respecto al problema de la motivación de los actos administrativos, la discrecionalidad de la administración con respecto a la producción de los mismos, y la diferencia de esta última con la arbitrariedad. Ha sostenido la Corte que la motivación de los actos administrativos no es

nada distinto a la obligación de manifestar los motivos sobre los cuales reposa la validez de una determinada decisión.6 La motivación es expresión del principio de publicidad que rige el ordenamiento colombiano y es un deber, tal como lo ha establecido esta Corporación, cuando indicó que la motivación "no contradice disposición constitucional alguna y, por el contrario, desarrolla el principio de publicidad, al consagrar la obligación de expresar los motivos que llevan a una determinada decisión, como elemento esencial para procurar la interdicción de la arbitrariedad de la administración"7.

27- Esta Corte también ha mostrado, que dentro de ciertos límites, la discrecionalidad es compatible con el Estado de derecho. Así, la sentencia C-071 de 1994 puntualizó los alcances y los límites de la teoría de la discrecionalidad del acto administrativo, en los siguientes término:

"Los servidores públicos cuentan en numerosos casos con un margen de apreciación importante que les confiere movilidad en el juicio para adoptar una decisión determinada. La Corte observa que se trata de una libertad con límites. Ciertamente, la holgura en la apreciación no comporta arbitrariedad ni subjetividad. Incluso en los aspectos estrictamente objetivos el funcionario ni siquiera se puede separar de la realidad. Sólo en los apartes que permitan un juicio de valor o de ponderación o de prioridad, y sólo allí, el agente puede optar por una vía determinada. Pero aún en esta decisión el servidor público se encuentra vinculado por el juicio de razonabilidad. Según dicho juicio, el agente responsable de adoptar la decisión puede separarse de los informes técnicos pero rebatiéndolos expresamente con argumentos técnicos razonables, que denoten inteligencia y prudencia."

En tal contexto, la Corte ha hecho precisión acerca de la diferencia existente entre discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas y la arbitrariedad que podría darse al tomar una de ellas. La Sentencia C-318 de 1995 suministra los elementos que permiten efectuar un proceso reconocimiento de la adecuación o no de la conducta del gestor público a lo que la ley espera de ella:

"No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades "

"Esta diferenciación entre lo discrecional y lo arbitrario tiene claro fundamento constitucional en Colombia, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Así la potestad discrecional es una herramienta jurídica necesaria e indispensable, en ciertos casos, para una buena administración pública, pues se le brinda al gestor público la posibilidad de decidir, bajo un buen juicio, sin la camisa de fuerza de una reglamentación detallada que no corresponda a la situación que se quiera superar o enfrentar. En cambio, la arbitrariedad está excluida del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, si bien la Constitución colombiana no consagra expresamente "la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos", como lo hace el artículo 9º-3º de la Constitución Española, este principio deriva de normas específicas de

nuestra Carta. Así, el artículo 1º define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general, lo cual excluye que los funcionarios puedan ejercer sus atribuciones de manera caprichosa. Por su parte, el artículo 2º delimita los fines del Estado y los objetivos de las autoridades públicas, lo cual muestra que las atribuciones ejercidas por las autoridades deben estar destinadas a realizar esos valores constitucionales y no a satisfacer el arbitrio del funcionario. Esto se ve complementado por el artículo 123 superior que establece expresamente que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento. Finalmente, el artículo 209 define los principios que orientan la función administrativa y señala que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y debe ser ejercida de manera igualitaria e imparcial."

28- Los anteriores elementos permiten desechar los planteamientos realizados por el actor en la presente demanda, por las siguientes razones: de un lado, como se ha visto, la discrecionalidad no viola per se el Estado de derecho, pues no es sinónima de arbitrariedad y se encuentra sometida a controles judiciales. De otro lado, el deber de motivación es una garantía contra eventuales arbitrariedades, pues obliga a las autoridades a explicar las razones que justifican el traslado, lo cual además facilita el control judicial de esas actuaciones. Finalmente, y como bien lo destacan varios intervinientes, el actor yerra al afirmar que la Ley 715 de 2001 carece de criterios que orienten los traslados. Esa aseveración del demandante nace de una lectura fraccionada de la norma impugnada, e ignora lo dispuesto en los artículos 22 y 40 parágrafo 1, de la misma Ley 715 de 2001, en los cuales se indican las normas a las cuales han de atender los traslados de docentes. Dichas disposiciones prevén reglas de procedimiento y limitan el poder discrecional de la actuación administrativa, al disponer el traslado de docentes. Así, el artículo 22 establece que los traslados proceden "para la debida prestación del servicio educativo" y requieren de un convenio interadministrativo si se realiza entre distintas entidades territoriales. Además, la disposición señala que esos traslados proceden "estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales". Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 40 fortalece esas garantías, pues señala prioridades para los traslados entre departamentos, así: vacantes, plazas recién provistas por la incorporación de quienes tenían orden de prestación de servicios, docentes vinculados con una antigüedad no mayor de 5 años.

29- Todo esto muestra que la discrecionalidad para los traslados no es absoluta. Además, la Corte recuerda que el código Contencioso Administrativo dispone un principio que rige la actividad administrativa, en general y que funciona expresamente como mecanismo garante contra la eventualidad de una decisión administrativa discrecional absolutamente. En efecto, el artículo 36 de ese cuerpo normativo establece que, "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa".

La Corte concluye entonces que el cargo formulado por el demandante no se encuentra llamado a prosperar y las expresiones acusadas serán declaradas exequibles.

Inscripción y ascensos en el escalafón y atribuciones constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil

30- Los artículos 6.2.15 y 7-15 establecen que corresponde a los departamentos, distritos y municipios certificados determinar la repartición organizacional encargada de la inscripción y los ascensos en el escalafón. Según el actor, esa regulación desconoce las atribuciones constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil que, conforme al artículo 130 de la Carta, y según lo establecido por la sentencia C-372 de 1999, es un organismo autónomo a quien corresponde exclusivamente la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, por lo que no puede la ley trasladar esa función a otros órganos.

Uno de los intervinientes y el Ministerio Público se oponen a ese cargo, pero con argumentos parcialmente distintos. Para el interviniente, el actor confunde la carrera docente, cuya administración corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, y la inscripción y ascenso en el escalafón docente, que es una figura distinta, que puede entonces ser atribuida a otros órganos. Para la Vista Fiscal, la carrera docente es especial, y frente a ella, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, sólo le corresponde resolver en un última instancia, sobre los asuntos y reclamaciones que por violación a las normas de carrera deban conocer los organismos previstos en dichos sistemas específicos. Por ello el Procurador concluye que es constitucional que las normas acusadas hayan asignado a las entidades territoriales la facultad de determinar la repartición organizacional encargada de la inscripción y los ascensos en el escalafón, pues tal competencia no desconoce las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Conforme a lo anterior, el problema que plantea el presente caso es si la atribución a ciertas entidades territoriales de la facultad de determinar la organización encargada de la inscripción y los ascensos en el escalafón desconoce o no las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente la naturaleza y competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para luego estudiar el significado y alcance de la facultad de realizar inscripciones y ascensos en el escalafón, con el fin de determinar si esa atribución es o no privativa de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

31- El artículo 130 de la Carta establece que habrá “una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. Esta Corte ha señalado que esa Comisión no es un apéndice del gobierno sino un órgano autónomo, que no está sometido a ninguna de las tres ramas del poder, pues sólo de esa manera goza de la independencia suficiente para manejar autónomamente la carrera administrativa. Por ello, la sentencia C-372 de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo, señaló al respecto:

“La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder

público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden".

Este análisis es suficiente para concluir que si la ley confiere a una entidad perteneciente al poder ejecutivo una competencia propia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entonces esa regulación es inconstitucional por vulnerar el artículo 130 de la Carta. La pregunta que surge entonces es si la inscripción y los ascensos en el escalafón son o no atribuciones reservadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

32- La respuesta al anterior interrogante es negativa, porque el escalafón docente y la carrera docente son dos figuras distintas, aunque se encuentran íntimamente ligadas.

Así, el escalafón docente, conforme a la definición legal, y tal y como lo ha explicado esta Corte en anteriores oportunidades8, es un sistema nacional de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que garantiza la permanencia en la carrera docente y permite asignar el correspondiente salario. Por su parte, la carrera docente es definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.

Ahora bien, es obvio que la carrera docente pública está estrechamente ligada al escalafón docente, pero no se confunden, como lo demuestra el hecho de que el escalafón docente también puede amparar, en sus beneficios, a los educadores privados, tal y como lo establecen las normas pertinentes, y tal y como esta Corte ya lo ha analizado9. Igualmente, tal y como esta Corte también lo ha explicado10, los educadores que posean un título docente o que acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente, pueden ser nombrados como educador en planteles oficiales de educación, según los requerimientos de cada uno de los distintos niveles que conforman el Sistema Educativo Nacional. Pero la inscripción en el escalafón no implica que ese docente se convierta inmediatamente en servidor público. Todo lo anterior significa que una persona puede estar inscrita en el escalafón docente sin ser servidor público, y sin pertenecer por ende a la carrera docente.

33- Las consideraciones anteriores son entonces suficientes para concluir que no viola el artículo 130 superior que una entidad distinta a la Comisión Nacional del Servicio Civil se encargue de la inscripción y los ascensos en el escalafón, pues, en sentido estricto, ese escalafón no equivale a la carrera docente.  Por ende, bien pueden las normas acusadas establecer que los departamentos y distritos, para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, deberán determinar la repartición organizacional encargada de esta función, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Con todo, es necesario aclarar que esa repartición organizacional ejerce labores puramente administrativas y prácticas, pero no tiene la competencia de modificar el escalafón nacional, no sólo porque dicho escalafón es un sistema nacional de clasificación de los educadores sino además por consideraciones de igualdad. Igualmente, la Corte precisa que los ascensos no pueden estar sujetos a la existencia o no de recursos, por cuanto las autoridades tienen el deber de prever la existencia de esos dineros, para esos efectos.

Contratación y responsabilidad del Estado.

34- El demandante ataca parcialmente el inciso 6º del artículo 13 de la Ley 715 de 2001 pues considera que dicha norma desconoce la responsabilidad que le cabe al Estado por la acción de sus servidores (CP art 90), al señalar que nunca el distrito o municipio propietario del establecimiento responderá por actos o contratos celebrados en contravención de los límites enunciados en las normas que se refieren al Fondo pues las obligaciones en esos casos serán de cargo del rector o director, o de los miembros del Consejo Directivo si las hubieren autorizado. El Procurador apoya esa pretensión pues considera que el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los fallos del servicio en que incurra a través de la labor de sus funcionarios, y por los daños antijurídicos causados por sus agentes, sin perjuicio de que deba repetir contra aquellos en determinadas oportunidades.

El problema que plantea entonces este cargo es si el inciso acusado limitó inconstitucionalmente el régimen de responsabilidad del Estado, al señalar que en ciertos casos los distritos y municipios no responden sino únicamente el rector o los miembros del Consejo Directivo de la institución educativa. Para responder a este interrogante, la Corte recordará brevemente los lineamientos del régimen constitucional de la responsabilidad del Estado, para luego analizar el inciso impugnado.

35- El artículo 90 de la Carta señala que el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta Corte ya tuvo la oportunidad de analizar in extenso los alcances de esa responsabilidad estatal, y señaló al respecto:

“El daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización.

(….)

Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que

soportarlo.

Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública. Esta imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto a veces, como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, se produce una disociación entre tales conceptos. Por ello, la Corte coincide con el Consejo de Estado en que para imponer al Estado la obligación de reparar un daño "es menester, que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un ´título jurídico´ distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la ´imputatio juris´ además de la imputatio facti´ (Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993)11".

Los anteriores criterios han sido reiterados por esta Corte. Así, la sentencia C-832 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, señaló lo siguiente:

"La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, consagrado en los artículos 2, 58 y 90 de la Constitución, ampliamente desarrollado por vía jurisprudencial, y se configura por la concurrencia de tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una actuación imputable al Estado y una relación de causalidad"12.

36- El análisis precedente es suficiente para concluir que en este punto el actor acierta, y el inciso acusado es inconstitucional. En efecto, el artículo 90 de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura "siempre y cuando: (i) ocurra un daño antijurídico o lesión, (ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público y (ii) exista una relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión del ente público", lo cual significa que la responsabilidad estatal supera "el postulado inicial de la falla en el servicio, para adentrarse en el ámbito del daño antijurídico - entendido como aquél daño patrimonial o extrapatrimonial que se causa en forma lícita o ilícita al ciudadano, sin que éste se encuentre en la obligación jurídica de soportarlo"13. En cambio, el inciso acusado establece que en ciertas hipótesis, aunque haya habido daño antijurídico imputable a una autoridad, el Estado no responde patrimonialmente, pues el deber de reparación recae exclusivamente en ciertos funcionarios. Esa limitación restringe el alcance del artículo 90 superior, que señala que en todos los casos en que exista un daño antijurídico imputable al Estado, éste responde, sin perjuicio obviamente del deber de repetición contra el funcionario que haya actuado dolosamente o en forma gravemente negligente o imprudente.

Es pues cierto que el ordenamiento no sólo puede sino que además, dentro de ciertos límites, debe prever la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos por sus comportamientos, ya que "la imputación directa al Estado de los daños antijurídicos causados por sus agentes no supone, en manera alguna, una exoneración total de la responsabilidad de estos últimos"14. Sin embargo lo que la ley no puede hacer es trasladar la responsabilidad del Estado exclusivamente al servidor público, pues las dos

responsabilidades tienen fundamentos distintos. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado tiene sustento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos (C.P. arts. 2°,13, 58 y 83), mientras que la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado busca garantizar el patrimonio económico estatal15. Y por ello, la ley, al regular la responsabilidad propia de los servidores públicos no puede limitar el alcance de la responsabilidad propia del Estado, tal y como ésta fue definida por el artículo 90 superior. Y eso es precisamente lo que hace la disposición demandada al señalar que en ciertos eventos el deber de reparación recae exclusivamente en ciertos funcionarios.

Finalmente, la Corte precisa que, a pesar de que el actor acusó sólo parcialmente el inciso, por unidad normativa, éste será retirado del ordenamiento en su integridad.

IV. 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:

Primero.- En relación a la acusación contra la expresión “los recursos del Fondo Nacional de Regalías” del parágrafo 1 del artículo 2 de la ley 715 de 2001, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia 617 de 2002, que declaró la exequibilidad de ese aparte.

Segundo: En relación a la acusación contra la expresión “dentro de los dos meses antes” contenida en el inciso cinco del artículo 38 de la Ley 715 de 2002, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-793 de 2002, que declaró la constitucionalidad condicionada de ese inciso.

Tercero.- INHIBIRSE, por demanda inepta, de conocer de la constitucionalidad de los siguientes apartes, todos de la Ley 715 de 2001:

a) La expresión “También podrá designarse una sola administración para varias plantas físicas de conformidad con el reglamento” del artículo 9º, parágrafo 4º.

b) Las expresiones “no” del inciso 2 del artículo 14, y “solo cuando se refiera a ellos en forma directa” del inciso final de ese mismo artículo 14.

d) Las expresiones “contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales” y “El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor” del inciso segundo del artículo 13; el inciso cuarto de ese mismo artículo 13 y la expresión “ninguna otra norma de” contenida en el inciso final de esa disposición,

e) La expresión “contractual directa” contenida en el parágrafo 2º del artículo 38.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLES, pero únicamente por los cargos estudiados, los siguientes apartes acusados, todos de la Ley 715 de 2001:

a) La expresión “Servicio público de la educación” del artículo 5 inciso primero; la expresión “para educación” del artículo 5.13.; la expresión “servicio educativo” del artículo 6.2.1; la expresión “prestación de los servicios educativos” del artículo 6.2.2; la expresión “servicios educativos” del artículo 6.2.4,: la expresión “servicio educativo” del artículo 7.1; la expresión “prestación de los servicios educativos” del articulo 7.2; la expresión “servicios educativos” del artículo 7.5; la expresión “servicios educativos” del artículo 8,3; la expresión “servicio educativo” del inciso 1 del artículo 15,: la expresión “tipologías educativas” del inciso 1 del artículo 16.1.1; la expresión “servicio educativo” del inciso 2 del articulo 16.1.1; la expresión “servicio público de educación” del inciso 3 del artículo 16.1.1; la expresión “niveles educativos” del inciso 4 del artículo 16.1.1 .; la expresión “sector educativos” del inciso 4 del artículo 16.1.1; la expresión “diferentes tipologías” del inciso 5 del artículo 16.1.1; la expresión “participación para educación” de los incisos 1, 2 y 3 del articulo 17.; la expresión “sector educativo” del inciso 1 del articulo 18; la expresión “el servicio público de la educación” del inciso 1 del articulo 27; la expresión “prestación del servicio educativo” del inciso 2 del articulo 27 y de los incisos 2 y 3 del articulo 41.

b) La expresión “de la autonomía de las instituciones educativas y ” del artículo ordinal 5 de artículo 5º.

c) El primer inciso del numeral 6.2.15, del artículo 6º, que literalmente dice: “Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

d) El numeral 7-15 del artículo 7º, que literalmente dice: “Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.”

e) La expresión “sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados” de los artículos 6.2.3. y 7.3; la expresión “mediante acto administrativo debidamente motivado” del artículo 8.2; y las expresiones “discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora” y “las permutas” del artículo 22.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLE el inciso 6º del artículo 13 de la Ley 715 de 2001 que literalmente dice: “En ningún caso el distrito o municipio propietario del establecimiento responderá por actos o contratos celebrados en contravención de los límites enunciados en las normas que se refieren al Fondo; las obligaciones resultantes serán de cargo del rector o director, o de los miembros del Consejo Directivo si las hubieren autorizado.”

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Auto 125A/03

Referencia: Expediente D-3996 Corrección sentencia C-918 de 2002

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

Que en la sentencia C-918 de 2002 se presentaron algunos errores mecanográficos en

cuanto a las referencias a la ley demandada consistentes en lo siguiente:

1.- En el fundamento 2 (primer párrafo) y en el fundamento 3 no se trata de la ley 715 de 2002, es la ley 715 de 2001.

2.- En el fundamento 10 (primer párrafo), en el subtítulo ubicado entre el fundamento 11 y el fundamento 12, en los fundamentos 12, 13, 14 y 15 (primer párrafo) no se trata de la ley 617 de 2002, es la ley 715 de 2001.

3.- En la parte resolutiva, numeral segundo, no se trata de la ley 715 de 2002, es la ley 715 de 2001.

RESUELVE:

Corregir lo siguiente:

1.- En el fundamento 2 (primer párrafo) y en el fundamento 3 no se trata de la ley 715 de 2002, es la ley 715 de 2001.

2.- En el fundamento 10 (primer párrafo), en el subtítulo ubicado entre el fundamento 11 y el fundamento 12, en los fundamentos 12, 13, 14 y 15 (primer párrafo) no se trata de la ley 617 de 2002, es la ley 715 de 2001.

3.- En la parte resolutiva, numeral segundo, no se trata de la ley 715 de 2002, es la ley 715 de 2001.

Cópiese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma el presente auto por encontrase en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-918/02

Referencia: expediente D-3996

Magistrado Ponente:

Eduardo Montealegre Lynett

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de está Corporación, el suscrito Magistrado aclara el 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  Ley 715 de 2001 es inexequible en su integridad por las razones consignadas en los salvamentos de voto mencionados.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-918/02

Aclaro mi voto en relación con la Sentencia C-918 de 29 de octubre de 2002, por cuanto en las Sentencias C-617 y C-618 de 2002 manifesté que, a mi juicio la Ley 715 de 2002 es

inexequible en su integridad, razón por la cual salvé entonces el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

1 Ver sentencia C-1052 de 2001, fundamento 3.4.2. Ver igualmente la sentencia C-1256 de 2001, fundamento 4.

2 Sentencia C-1256 de 2001, Fundamento 17. En el mismo sentido, ver las Sentencias C-1052 de 2001, C-402 de 2001, C-142 de 2001, C-561 de 2000, C-1370 de 2000, C-986 de 1999 y C-447 de 1997, entre muchas otras.

3 Ver, entre otras, las sentencias C-871 de 2002, C-617 de 2002, C-618 de 2002 y C-644 de 2002.

4 Ver, entre otras, las sentencias C-543 de 1996, C-067 de 1999, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, C-090 de 2002, C-185 de 2002 y C-871 de 2002.

5 Sentencia C-871 de 2002, Fundamento 10.

6 Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martinez Caballero.

7 Sentencia C-054 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, fundamento 4.

8 Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-1109 de 2001, C-973 de 2001, C-673 de 2001 y C-507 de 1997. Para la regulación legal del tema, anteriormente era el decreto 2277 de 1979; en la actualidad el tema es regulado por el decreto 1278 de 2002 .

9 Ver al respecto la sentencia C-673 de 2001.

10 Ver sentencia C-1109 de 2001. MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento 10.

11 Sentencia C-333 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamentos 8 y 10.

12 En el mismo sentido, ver las sentencias C-428 de 2002, Fundamento 4.1.4. y C-619 de 2002, Fundamento 3.4.

13 Sentencia C-619 de 2002. MP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, Fundamento 3.4.

14 Ibídem, fundamento 3.5.

15 Ibídem fundamento 3.6.