

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-103 de 2003

Ref.: Expediente D-4225

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Demandante:
Alexander López Quiroz

Magistrado Ponente:
Jaime Córdoba Triviño

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil tres (2003)

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Alexander López Quiroz contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 24 de la Ley 715 y se subraya el aparte demandado:

"LEY 715 de 2001
(diciembre 21)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el período de siete años, comprendido entre enero 1° de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, en carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:

En ningún caso se podrá ascender, a partir del grado séptimo en el escalafón, de un grado al siguiente

y a ninguno posterior, sin haber cumplido el requisito de permanencia en cada uno de los grados. Solo podrán homologarse los estudios de pregrado y posgrado para ascender hasta el grado 10 del escalafón nacional docente, de acuerdo con las normas vigentes.

El requisito de capacitación será en el área específica de desempeño o general según la reglamentación que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.

El tiempo de permanencia de los grados 11, 12 y 13 establecido en las disposiciones vigentes se aumenta en un año a partir de la vigencia de esta ley, y no será homologable.

Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111.¹

II. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inexequibilidad del inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 por considerar que, además del principio de confianza legítima, vulnera los artículos 2º y 58 de la Constitución Política.

Afirma el actor que la norma acusada desconoce los derechos adquiridos por los docentes, a quienes la Ley 115 de 1994 y el Decreto 707 de 1996 les reconoce un porcentaje entre el 8% y el 16% del salario básico devengado y “el tiempo doble en zonas de difícil acceso o mineras o de orden público alterado”. (fl. 2)

Agrega que “el inciso de la norma atacada, ordena que en el futuro se reglamentará ya sea en tiempo, capacitación o dinero a los docentes que laboren en zonas de difícil acceso, desconociendo abiertamente los derechos consagrados en la ley anterior, es decir, la ley puede ser derogada pero para los docentes que sean vinculados a partir de la vigencia de esta Ley 715, pero no a los docentes que se encontraban gozando de este derecho”. (fl. 2)

Considera, además, que la norma desconoce el principio de la confianza legítima al modificar la bonificación consagrada en la Ley 115 y del Decreto 707, sin tener en cuenta que las condiciones especiales de acceso o de orden público que dieron origen a tal derecho aún permanecen y se agravan cada día.

III. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderada judicial, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición demandada.

Considera que al haber consagrado la Ley 715 de 2001 una norma que restablece el incentivo para los docentes oficiales, se mantiene la garantía que consagraba la norma derogada, “en la medida en que existan las condiciones que dan lugar a la misma. Por eso es que no se vulnera ningún derecho de los docentes, puesto que, más que un derecho adquirido, es una garantía o un incentivo que se le concede a algunos docentes que laboran en lugares con características especiales, pero que, apenas se incumpla o no se esté dentro de uno de los condicionamientos de la norma, este incentivo se perderá inexorablemente, y se registrarán esos docentes por las normas generales, es decir, por las normas aún vigentes de la Ley 115 de 1994”. (fl. 22)

Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de apoderada judicial, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma demandada.

Como fundamento de su apreciación señala lo siguiente: “El actor no puede alegar desconocimiento de derechos adquiridos, por cuanto el Decreto 707 establece es un *estímulo*, que no se puede equiparar a las prestaciones señaladas en el Código Laboral. Es decir, los estímulos pueden ser suspendidos en cualquier momento porque no son derechos laborales, que puedan ser catalogados como susceptibles de *adquiridos*, (...) más aún cuando estos estímulos o bonificaciones no son de carácter permanente, ya que sólo se reconocían cuando las condiciones que señala el mencionado decreto se daban; es decir, si el docente que laboraba en zonas de difícil acceso o de conflicto se traslada a otra ciudad deja de percibir tal bonificación, por lo que no se puede catalogar de adquirido un derecho que no es permanente”. (fl. 29)

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del inciso final del artículo 24 de la Ley 715 de 2001. Considera que el precepto demandado no vulnera los derechos adquiridos de los docentes que presten sus servicios en las zonas a que se refiere la norma ni defrauda la legítima confianza en el Estado, sino que, por el contrario, faculta al Gobierno Nacional para que siga reconociendo estímulos en lo relacionado con el tiempo y la bonificación y los amplíe incluyendo otros factores, como por ejemplo la capacitación.

Encuentra que el temor del demandante no tiene relación directa con el contenido de la norma acusada, pues ésta no consagra ninguna modificación desfavorable frente a las condiciones laborales de los docentes que ya están vinculados y, por lo tanto, mal podría alegarse que vulnera los derechos adquiridos.

Señala, finalmente, que el escrito de la demanda no evidencia cuál es la contradicción concreta entre el texto demandado y la Carta Política. La presunta violación que alega el demandante en realidad expresa la suposición del ciudadano, según la cual la facultad otorgada al Gobierno para reglamentar los estímulos de los docentes sea utilizada en detrimento de los derechos reconocidos actualmente a éstos.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Aclaración previa: inexistencia de cosa juzgada

Esta Corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 (sent. C-617/02), que es la misma norma acusada en el proceso de la referencia.

En aquella oportunidad el cargo se fundaba en la limitación que, según el actor, consagra el artículo 151 de la Carta y que impide al Ejecutivo reglamentar leyes orgánicas, por tratarse de una función que corresponde al legislador ordinario.

La Corte concluyó que la norma era exequible dado que, por su naturaleza, los estímulos a los docentes no pertenecen a la reserva de ley orgánica, circunstancia que no permitía adentrarse en el debate sobre la constitucionalidad o no de la reglamentación que emitiera el Presidente de la República, por ser una discusión que resulta inocua. Agregó la Corte que "... en este caso, la facultad reglamentaria presidencial en estas materias no sólo no viola la Constitución sino que son claro desarrollo del artículo 189 numeral 11 de la Constitución, que, a la postre, ni siquiera necesitaban contar con la autorización expresa"².

El cargo por el cual ahora se solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada se refiere a la vulneración de los derechos adquiridos y del principio de confianza legítima, puesto que, según el actor, la nueva reglamentación modificará el régimen de estímulos que señalaba el Decreto reglamentario 707 de 1996 para los docentes que laboren "*en zonas de difícil acceso o mineras u orden público alterado*"³.

Como se observa, se trata de un cargo de inconstitucionalidad diferente al analizado en la sentencia C-617 de 2002. Por lo tanto, frente al inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 se está ante un evento de cosa juzgada relativa, razón por la cual procederá la Corte a pronunciarse en relación con los cargos ahora formulados.

Lo que se debate

El actor considera que la norma acusada vulnera los artículos 2º y 58 de la Constitución Política y el principio de la confianza legítima, pues desconoce los derechos adquiridos de los docentes estatales que trabajan en "zonas de difícil acceso o mineras o de orden público alterado", a quienes el Decreto 707 de 1996 les reconocía incentivos en tiempo para efectos del ascenso en el escalafón nacional docente o en una bonificación sobre la asignación básica mensual del educador.

Los intervinientes en representación de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional solicitan a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. En su criterio, el precepto acusado no vulnera derechos adquiridos de los docentes, puesto que concede el estímulo a quienes cumplan los requisitos exigidos para su reconocimiento. Además, los estímulos no son de carácter permanente ni pueden equipararse a las prestaciones señaladas en el ordenamiento laboral.

En el mismo sentido, el Procurador General de la Nación estima que la disposición es constitucional por cuanto faculta al Gobierno Nacional para que siga reconociendo estímulos a los docentes en lo relacionado con el tiempo y la bonificación y los amplíe incluyendo otros factores, como por ejemplo la capacitación. Agrega que la norma impugnada no consagra ninguna modificación desfavorable frente a las condiciones laborales de los docentes. Es más, los reparos de inconstitucionalidad únicamente reflejan una suposición del demandante, según la cual la reglamentación puede ser utilizada en detrimento de los derechos reconocidos actualmente a los docentes.

De esta manera, corresponde a la Corte determinar si la norma acusada desconoce los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima al señalar que los docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional.

La regulación de los estímulos para docentes oficiales

De acuerdo con la ley, el sistema de estímulos tiene como finalidades: *i)* Garantizar que la gestión institucional y los procesos de administración del talento humano se manejen integralmente en función del bienestar social y del desempeño eficiente y eficaz de los empleados; *ii)* Proporcionar orientaciones y herramientas de gestión a las entidades públicas para que construyan una vida laboral que ayude al desempeño productivo y al desarrollo humano de los empleados; *iii)* Estructurar un programa flexible de incentivos para recompensar el desempeño efectivo de los

² Corte Constitucional. Sent. C-617/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

³ Fl. 2 del expediente.

empleados y de los grupos de trabajo de las entidades; y iv) Facilitar la cooperación interinstitucional de las entidades públicas para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados⁴.

El sistema de estímulos para los empleados se pone en funcionamiento a través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades⁵.

Específicamente para los docentes oficiales, el Decreto-ley 2277 de 1979, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 8ª de 1979 y por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, consagraba una serie de estímulos para los educadores, consistentes en el reconocimiento doble del tiempo de servicios y las preferencias para traslados a quienes se desempeñaran en las escuelas, áreas y poblaciones que allí se indicaban (arts. 37 y 38); el reconocimiento de años de servicios para efectos de ascenso en el escalafón a los educadores que obtuvieran títulos universitarios y de posgrado adicionales o que fueran autores de obras didácticas, técnicas o científicas (arts. 39 y 42); un sistema de prelación y de garantías especiales para los hijos de los educadores (art. 40); la equivalencia de los cursos de capacitación dictados por los docentes a fin de ser tenidos en cuenta para ascenso en el escalafón (art. 41) y el derecho preferencial a disfrutar de comisiones de estudio, para educación formal y no formal (art. 43).

En particular, el artículo 37 del mencionado Decreto-ley constituye un precedente normativo importante de la disposición ahora demandada. Señalaba aquel artículo:

Art. 37.- Tiempo doble. A los educadores con título docente que a partir de la fecha de expedición de este decreto desempeñen sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas, se les tendrá en cuenta como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón.

El Gobierno Nacional determinará los criterios para definir dichas áreas y poblaciones.

Como lo señalaba el inciso segundo, el Gobierno Nacional determinaría los criterios para definir las áreas de difícil acceso y las poblaciones apartadas, a fin de dar aplicación al estímulo establecido en el inciso primero⁶.

Con posterioridad, la Ley 115 de 1994 consagró un nuevo plan de estímulos para los docentes, consistente, entre otros factores, en un año de estudio sabático por cuenta del Estado, para los 20 educadores estatales mejor evaluados del país y según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional (art. 133); un incentivo especial para ascenso en el escalafón por prestar sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, según la reglamentación que expidiera el Gobierno Nacional (art. 134); la creación de un crédito educativo para la profesionalización y perfeccionamiento del personal docente del servicio educativo estatal (art. 135); la prioridad para que los docentes sean adjudicatarios del 1% de los proyectos de vivienda social (art. 136) y la adopción de un programa especial para financiar a los docentes la adquisición de predios rurales en el lugar donde laboran, que será organizado por el Gobierno Nacional (art. 137).

En relación con el incentivo por prestar sus servicios en zonas de difícil acceso, en zonas de situación crítica de inseguridad y en zonas mineras, el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 señalaba lo siguiente:

Artículo 134. Incentivo Especial para Ascenso en el Escalafón. Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para

⁴ Cfr. Decreto-ley 1567 de 1968, art. 14. Este decreto es aplicable para los empleados de la carrera docente pues en el parágrafo de su artículo 1º prescribe que “*En caso de vacíos respecto a la capacitación y a los estímulos en las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, o en las normas que regulan los sistemas específicos de carrera de que trata el artículo 4º de la Ley 443 de 1998, serán aplicables las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley y demás normas que lo reglamenten y complementen*”.

⁵ Cfr. Decreto-ley 1567 de 1968, art. 18.

⁶ El artículo 37 del Decreto-ley 2277 de 1979 fue reglamentado por el Decreto 2669 de 1981; éste a su vez fue modificado por el Decreto 177 de 1982; el Decreto 177 fue sustituido por el Decreto 2147 de 1986, que a su vez fue derogado por el Decreto 267 de 1988.

el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el gobierno nacional.⁷
(subrayado fuera de texto)

Finalmente, la Ley 715 de 2001 deroga expresamente el artículo 134 de la Ley 115 (art. 113) y, se infiere, deja vigentes los estímulos contemplados en los artículos 133, 135, 136 y 137 de la Ley 115. Además, la Ley 715 establece, por una sola vez, un estímulo para los docentes que voluntariamente acepten traslados interdepartamentales (par. 2º, art. 40) y otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la ley, que esté acorde con la nueva distribución de recursos y competencias. El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios: *i)* Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización; *ii)* Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; *iii)* Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes (art. 111.2)⁸.

La Ley 715, además de derogar el artículo 134 de la Ley 115, consagra para los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional (inc. 6º, art. 24). Esta es la norma demandada en el proceso de la referencia.

De la anterior referencia a la evolución normativa sobre los incentivos para los docentes oficiales se deduce lo siguiente: 1º) Es el legislador el que consagra el plan de incentivos para los docentes y señala los principios generales para su reconocimiento; 2º) los estímulos pecuniarios o no pecuniarios por prestar servicios en las zonas indicadas por el legislador hacen parte de un plan integral de incentivos para los docentes; 3º) el plan de incentivos puede ser modificado por el legislador; 4º) el reconocimiento efectivo de los estímulos está condicionado, por principio, a la *reglamentación por parte del Gobierno Nacional*; ello ha sido una constante en el reconocimiento de este tipo de estímulos. Por ende, corresponde al Ejecutivo adoptar el concepto de las áreas o zonas especiales que señale el legislador; establecer las circunstancias y condiciones para efectuar el reconocimiento de los incentivos a los docentes; fijar el monto de las bonificaciones y señalar los demás estímulos pecuniarios o no pecuniarios a que haya lugar.

Así entonces, tanto el legislador como el ejecutivo intervienen en la adopción del plan de estímulos a favor de los docentes. En la ley se señalan los destinatarios, el campo de aplicación y las formas de reconocimiento y en el reglamento se fijan las condiciones específicas, las nociones, los parámetros y requisitos para el reconocimiento efectivo de los incentivos.

La jurisprudencia constitucional sobre los estímulos para los docentes

La Corte Constitucional ha encontrado ajustados a la Carta Política los estímulos señalados en la ley para los docentes oficiales, en especial los que se reconocen a quienes prestan sus servicios en las zonas o áreas señaladas por el legislador. En la sentencia C-1218 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis, se declaró la exequibilidad del artículo 134 de la Ley 115 de 1994, que contemplaba la bonificación especial en beneficio de los docentes estatales que prestaran sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras. Para la Corte, esta norma hace parte de la potestad legislativa para establecer el régimen salarial y prestacional de

⁷ El artículo 134 de la Ley 715 de 1994 fue reglamentado por el Decreto 707 de 1996. En éste se tomaron las siguientes determinaciones: señala los incentivos, sus destinatarios y las condiciones para su otorgamiento (arts. 1º y 3º); establece los conceptos de zona de difícil acceso, de zona de situación crítica de inseguridad y de zona minera (art. 2º); asigna funciones en esta materia a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales (arts. 4º, 6º y 9º); fija límites para el otorgamiento de los estímulos (art. 5º); consagra la continuidad de la aplicación de los estímulos reconocidos en la norma anterior (art. 7º); contempla la intervención de autoridades administrativas nacionales en esta materia (art. 8º) y señala la vigencia de la norma (art. 10º).

⁸ En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional emitió el Decreto-ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. (D.O. 44.840 del 20 de junio de 2002).

los servidores públicos (CP, art. 150-19, lit e. y f.). Al respecto señaló que "... la decisión de adoptar la citada bonificación especial de los docentes estatales encuentra respaldo en el mandato constitucional del artículo 150-19, pues el señalamiento del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pertenece a la órbita de competencia del Congreso y del Presidente de la República"⁹.

La Corte también se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de los estímulos señalados en la ley para otros servidores públicos. Así por ejemplo, en la Sentencia C-468 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz, declaró exequible el artículo 44 del Decreto 2651 de 1991, que fijaba una bonificación asignada a los jueces de descongestión¹⁰; en la sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se declaró la exequibilidad del artículo 155 de la Ley 270 de 1996 –Ley Estatutaria de la Administración de Justicia–, que contempla estímulos y distinciones para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial¹¹; y en la sentencia C-054 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, declaró exequible el artículo 193 de la Ley 100 de 1993, que establece estímulos a los trabajadores y profesionales de la salud¹².

⁹ En la misma sentencia hizo referencia a la naturaleza jurídica y a la razonabilidad y proporcionalidad de la bonificación especial que consagraba la norma demandada. Al respecto expresó lo siguiente: *"En ese contexto se observa que la bonificación establecida en la norma acusada constituye una retribución pecuniaria que se otorga en forma habitual y periódica, y por estas razones se subsume dentro de la definición de salario antes otorgada. Así las cosas, debe entenderse que forma parte del salario que devengan los maestros estatales, como contraprestación a la labor de docencia que otorgan a la comunidad, por virtud de su vinculación con el Estado y la prestación del servicio en las zonas del país anotadas. (...) De manera que, el riesgo que aceptan para sí mismos los docentes destinatarios de la bonificación especial que establece la norma acusada, por las posibles afectaciones y perjuicios que se puedan producir en su integridad física y moral, salud, vida, patrimonio, etc. debe ser de alguna manera recompensado por el Estado, máxime cuando con ello demuestran un compromiso mayor que el que pudieren asumir otros servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad. En consecuencia, la bonificación especial que asigna la norma enjuiciada se configura en una forma de retribuir en dinero ese mayor esfuerzo, por encima de la satisfacción y la protección de los derechos e intereses personales y económicos. (...) Coincide este tratamiento especial de los educadores estatales de las regiones del país aludidas, con el papel fundamental que la Ley General de Educación les ha reconocido en la sociedad, cuando se organizó la prestación del servicio de educación, en la forma de principales orientadores de los educandos y de, esta manera, de transformadores de la educación con miras hacia una mejor calidad y cubrimiento de la misma. De ahí que, el establecimiento de una bonificación especial para ellos, como se expresó durante el trámite y aprobación de esa norma, haya provenido de la voluntad del legislador de profesionalizar y tecnificar la actividad de los docentes estatales y, en razón de ello, de otorgarles un estímulo para obtener una mejor prestación del servicio en las zonas de riesgo del país, que al mismo tiempo permitiera hacer tangible un mayor beneficio para los estudiantes"*. Sent. C-1218/01, M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

¹⁰ Para la Corte, *"La bonificación o prima que se instituyó, además de tener el carácter de excepcional, está destinada precisamente a retribuir o compensar, así sea en mínima parte, el gran esfuerzo que implicaba para cada uno de los servidores estatales de los despachos atrasados, obtener el propósito buscado, dado el número de procesos que en muchas ocasiones existía, sin tener que descuidar, ni desatender los asuntos que se encontraban adelantando, como aquellos otros que les correspondiera por reparto"*. Sent. C-468/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Al respecto se señaló que *"De la misma forma como esta Corporación ha encontrado que la facultad del legislador de establecer límites, deberes y responsabilidades a la labor que desempeñan los servidores públicos pertenecientes a la rama judicial se ajusta a la Constitución Política, considera que la ley puede, de acuerdo con lo establecido en el numeral 23 del artículo 150 superior, consagrar mecanismos que estimulen y distingan a aquellas personas que, de una forma u otra, han ejecutado su labor de conformidad con los compromisos que el Estatuto Superior le ha confiado a la administración de justicia"*. Sent. C-037/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² En esta providencia expresó la Corte que *"las facultades para crear incentivos a los trabajadores de la salud, con el fin de estimular el eficiente desempeño de los empleados que laboran en este sector, para su localización en las regiones con mayores necesidades y el establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales los cuales en ningún momento constituyen salario, no contradicen la Carta Política, en cuanto a las atribuciones de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, gobernadores y alcaldes, como lo argumenta el actor, ya que una vez el gobierno nacional establece un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales, estas pueden señalar, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, los salarios y emolumentos que les correspondan a los empleos de la respectiva sección territorial así como las escalas de remuneración en las cuales se ubican los empleos"*. Sent. C-054/98 M.P. Fabio Morón Díaz.

La norma demandada

La norma demandada pretende motivar e incentivar el trabajo de los docentes oficiales en aquellas regiones en las cuales, no obstante sus difíciles condiciones, el Estado debe garantizar el derecho fundamental a la educación permanente y obligatoria, tratando de lograr la cobertura necesaria para no dejar desprotegida la población habitante de las mismas. Busca, además, ampliar y mantener territorialmente la prestación del servicio público de educación, en desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficacia y eficiencia, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 44 y 67 de la Carta Política, relativos a la especial protección a la niñez y al servicio público de la educación.

Según lo consideró esta Corporación, este “estímulo económico crea incentivos dentro del grupo de los docentes estatales para que laboren en las zonas del país que presentan condiciones anormales, como las ya mencionadas, logrando conciliar la realización del derecho fundamental de las personas a la educación (CP arts. 2º y 67), la prestación de la misma como servicio público en forma continua y permanente, mediante un mayor cubrimiento en esas zonas del país y ampliando las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en el grupo de los niños, a fin de que accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP arts. 67 y 44), con el recibo de una retribución económica que compense el mayor esfuerzo con que se cumple la función de los docentes beneficiarios de la misma, protegiendo así su derecho al trabajo en “condiciones dignas y justas” (CP, art. 25). (...) La misma proporcionalidad puede también apreciarse en el ámbito del cumplimiento de los fines estatales, pues además de garantizar la prestación del servicio público de la educación, en forma continua y permanente, se posibilita la materialización de principios constitucionales indispensables para la consolidación de un Estado social de derecho, como así sucede con los de participación ciudadana en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, con el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, básicos en la formación y desarrollo de una identidad nacional dentro de una cultura democrática”¹³.

Ahora bien, aspecto adicional a la consagración legislativa de los estímulos a docentes, es su concreción a través de decretos reglamentarios puesto que, como se señaló, en esta materia se acude a la participación de dos autoridades: el legislador que fija los estímulos y sus elementos esenciales, y el Gobierno que determina las condiciones específicas para otorgarlos. Por consiguiente, el reglamento especifica los destinatarios, montos, modalidades, frecuencia y oportunidad de reconocimiento y pago de los estímulos, y señala los demás instrumentos requeridos para hacerlos efectivos.

El artículo 24 de la Ley 715 de 1994, al igual que lo hicieron en su momento el Decreto-ley 2277 de 1979 y la Ley 115 de 1994, consagra el estímulo a favor de los docentes y señala los parámetros generales para su reconocimiento. Señala, además, que las bonificaciones, capacitación y tiempo, entre otros estímulos, se harán efectivos de conformidad con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Adicionalmente, es de resaltar el hecho que la norma acusada no fije porcentajes ni cuantifique los factores allí señalados, así como tampoco defina ni señale las áreas geográficas en las cuales se reconocerán, lo cual se explica en la medida que estas determinaciones corresponden al ámbito de competencia del Gobierno Nacional.

Así entonces, en el presente caso no se está ante el desconocimiento por el legislador de derechos adquiridos por los docentes que prestan sus servicios en las zonas señaladas en el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, puesto que se trata de un asunto inherente al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno Nacional. Ello es así, en la medida en que la ley anterior y la actual condicionan el reconocimiento y pago de los estímulos a la reglamentación que para el efecto expida el Ejecutivo. El propio actor así lo reconoce en su demanda, cuando afirma que “*Estas normas constituyeron un derecho para los docentes que se les ha venido reconociendo y pagando la bonificación consagrada en el Decreto 707 de 1996*”¹⁴.

Un argumento adicional para resaltar el papel que juega el reglamento en el reconocimiento de este tipo de estímulos lo constituye las modificaciones que introduce el Gobierno Nacional a los decretos reglamentarios, aunque la norma

¹³ Corte Constitucional. Sent. C-1218/01 M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

¹⁴ Fl. 2 del expediente

legal que reglamenta sea la misma. El Artículo 37 del Decreto-ley 2277 de 1979, que consideraba como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón docente, fue reglamentado en diferentes oportunidades: Decretos 2669 de 1981; 177 de 1982; 2147 de 1986 y 267 de 1988.

Ahora bien, frente a los eventuales derechos adquiridos de los docentes que prestan sus servicios en las zonas señaladas en el artículo 134 de la Ley 115, el Gobierno Nacional bien podría acudir, en la reglamentación de la disposición ahora demandada y siempre y cuando así se permita, a una fórmula semejante a la utilizada en el Decreto 707 de 1996 que conservó los beneficios consagrados en la norma anterior¹⁵.

Además, el precepto demandado no es inconstitucional por sí mismo, puesto que representa el ejercicio legítimo de la facultad de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, dado que la ley no puede ser perenne ni inmodificable. Por ello, como lo señaló esta Corporación¹⁶, no es de extrañar, entonces, que la primera facultad del Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia, sea la señalada en el artículo 150, numeral 1º, de la Constitución, para "interpretar, reformar y derogar las leyes".

De otra parte, en relación con el principio de la confianza legítima¹⁷, baste señalar que éste no constituye una limitación para el cambio de legislación. Así lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional. En la sentencia C-478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, consideró la Corte que "es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. (...) Como vemos, la "confianza legítima" no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo".

Por lo tanto, en la medida en que la norma acusada conserva el reconocimiento de los estímulos a los docentes, no admite su cuestionamiento por vulneración de los derechos adquiridos ni de la confianza legítima. Debate diferente

¹⁵ El Decreto 707 del 17 de abril de 1996, reglamentario del artículo 134 de la Ley 115 de 1994, estableció en su artículo 7º que: "*Quienes en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 2º del Decreto 267 de 1988, presten sus servicios en las escuelas unitarias, continuarán siendo beneficiados con el estímulo del tiempo doble, mientras permanezcan prestando el servicio en los establecimientos educativos allí definidos y siempre que éstos conserven la naturaleza y el carácter señalados en dicho decreto*". D.O. 42.768 del 18 de abril de 1996, pág. 7.

¹⁶ Corte Constitucional. Sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia y en relación con la facultad del Congreso para reformar o derogar las leyes, la Corte se pronunció en los siguientes términos: "*Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico. Estamos, pues, frente a una facultad que no es posible desligar de la función legislativa por cuanto es connatural a ella, toda vez que el legislador está llamado a plasmar, en el Derecho que crea, las fórmulas integrales de aquello que, según su apreciación, mejor conviene a los intereses de la comunidad. Por ello no es extraño que estime indispensable sustituir, total o parcialmente, el régimen jurídico por él mismo establecido, con el objeto de adecuar los nuevos preceptos a los postulados que inspiran su actividad*".

¹⁷ Para la Corte, "*Este principio pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política*". Sent. C-478/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

sería si la Ley 715 se hubiese limitado a derogar el artículo 134 de la Ley 115, sin consagrar un principio sobre la materia. Pero ese no es el asunto que ahora corresponde conocer a la Corte.

En suma, al precisar que depende del reglamento el reconocimiento o pago efectivo de la bonificación, capacitación y tiempo, entre otros estímulos, a los docentes que prestan sus servicios en las áreas o zonas señaladas por el legislador, carece de objeto el debate propuesto ante esta jurisdicción, dado que la acción pública de inconstitucionalidad tiene como propósito confrontar los preceptos legislativos con los postulados constitucionales, para determinar su conformidad o no con la Carta Política, no así las normas reglamentarias. De tal suerte que los cargos por violación de los artículos 2º y 58 Superiores y el principio de la confianza legítima no están llamados a prosperar, toda vez que no se advierte que el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 desconozca, por sí mismo, eventual derecho adquirido alguno a los destinatarios de la norma. Por ello, se declarará su exequibilidad. Corresponde sí al Gobierno Nacional el oportuno desarrollo del precepto acusado, a fin de dar cumplimiento efectivo a la voluntad del legislador en esta materia.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001.

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

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