

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Corte Constitucional

-Sala Plena-

SENTENCIA C -617 de 2002

Referencia : expediente D-3898

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 6, 16, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 39, 42, 56, 57, 60, 64, 72, 74, 76, 88, 111, parciales, de la Ley 715 de 2001, "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."

Actor : Andrés De Zubiría Samper.

Magistrados ponentes : doctores Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto 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 consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Andrés De Zubiría Samper demandó los artículos 2, 6, 16, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 39, 42, 56, 57, 60, 64, 72, 74, 76, 88, 111, parciales, de la Ley 715 de 2001 "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."

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

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y se subraya lo demandado.

"Ley 715 de 2001
"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"

Artículo 2. Base de cálculo. (...)

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

Artículo 6. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de la educación las siguientes competencias : (...)

6.2 Competencias frente a los municipios no certificados : (...)

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 16. Criterios de distribución. La participación en la educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por los municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de los municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

(...)

Artículo 22. Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, éste ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por 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.

Artículo 23. Restricciones financieras a la contratación y nominación. (...)

Los municipios no certificados o los corregimientos departamentales no podrán vincular o contratar docentes, directivos docentes ni funcionarios administrativos para el sector educativo, o contratar bajo cualquier modalidad personas o instituciones para la prestación del servicio : dicha función será exclusiva del respectivo departamento. (...)

Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. (...)

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. (...)

Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo. Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de 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 las 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. (...)

Artículo 29. El control del cumplimiento de las condiciones de la presente ley. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, se prevén las siguientes causales para que la Nación, Ministerio de Educación Nacional, determine que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios servicios educativos a su cargo, se sujeta al sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por la Nación o contratado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Este sistema de control procederá, a juicio de la Nación : (...)

Artículo 30. Nombramiento de una administración temporal. Cuando realizada la evaluación de control de la educación a que se refiere el artículo anterior, la entidad territorial no realice las acciones necesarias para corregir las fallas en el servicio por las cuales se designó ésta, el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial, que podrá ser un funcionario nacional o departamental, o a quien designe el Ministerio, para que asuma por el tiempo y en las condiciones que se determine, la administración del servicio educativo en la entidad territorial. (...)

Artículo 39. Supervisores y directores de núcleo. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la inspección, supervisión y vigilancia de la educación, y la destinación y provisión de las vacantes de los cargos de supervisores y directores de núcleo educativo existentes y las que se generen a partir de la vigencia de la presente ley. (...)

Artículo 42. Competencias en salud por parte de la Nación. (...)

42.15 Establecer, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios en los ya existentes, de acuerdo con la red de prestación de servicios pública y privada existente en el ámbito del respectivo departamento o distrito, atendiendo criterios de eficiencia, calidad y suficiencia.

(...)

42.18 Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica.

Artículo 56. De la inscripción en el registro especial de las entidades de salud. Todos los prestadores de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o nivel de complejidad deberán demostrar ante el Ministerio de Salud o ante quien éste delegue, la capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico-administrativa, para la prestación del servicio a su cargo.

Artículo 57. Fondos de Salud. (...)

Parágrafo 1. (...)

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional en Salud, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia. (...)

Artículo 60. Financiación de las direcciones territoriales en salud. (...)

No menos del veinte por ciento (20%) del monto de las rentas cedidas que se destinen a gastos de funcionamiento, podrán financiar las funciones de asesoría y asistencia técnica, inspección, vigilancia y control del Régimen Subsidiado y salud pública, de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 44 de la presente ley. En caso de no acreditar la capacidad técnica establecida o que sus resultados no sean satisfactorios, según evaluación y supervisión realizada por la Superintendencia Nacional de Salud, el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas.

Artículo 64. Giro de los recursos. (...)

La Nación podrá girar los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud directamente a las entidades de aseguramiento o las instituciones prestadoras de servicios de salud, cuando las entidades territoriales no cumplan con las obligaciones propias del ejercicio de las competencias establecidas en la presente Ley de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia.

Artículo 72. Inspección, Vigilancia y Control. El Gobierno Nacional adoptará dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, normas que reglamenten la estructura y funciones para el desarrollo, la inspección, vigilancia y control del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las competencias definidas en la presente Ley, con el fin de fortalecer la capacidad técnica, financiera, administrativa y operativa de las entidades que ejercen estas funciones, con el concurso de los diferentes niveles territoriales. En ningún caso lo dispuesto en este artículo conllevará la creación de nuevas entidades.

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. (...)

74.14. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano :

74.14.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.

74.14.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

Artículo 76. Competencia del municipio en otros sectores.

76.16. En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.

76.16.1. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública ante su jurisdicción.

76.16.2. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

Artículo 88. Prestación de servicios, actividades administrativas y cumplimiento de competencias en forma conjunta o asociada. (...)

La prestación de los servicios en la forma asociada, tendrá un término mínimo de cinco años durante los cuales la gestión, administrativa y prestación de los servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial.

Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédanse precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para :

111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley 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 presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que las normas acusadas violan los artículos 1º, 13, 38, 150, 151, 189, 211, 217, 218, 287, 311 y 357 de la Constitución Política. Las razones de violación, el actor las agrupa de la siguiente forma : 1) Vulneración del Sistema General de Participaciones - SGP-; 2) Violación de la autonomía municipal; 3) Imposibilidad de reglamentar las leyes orgánicas; 4) Inspección y vigilancia de la educación y salud son indelegables en los particulares; 5) Ausencia de facultad extraordinaria expresa al Ejecutivo en el sector de la salud; 6) El sostenimiento de la fuerza pública es competencia exclusiva de la Nación; 7) Vulneración del derecho de asociación de las entidades territoriales; y, 8) Violación del principio de igualdad. Se resumen los conceptos de violación de cada uno de los aspectos señalados por el actor, así :

1. La vulneración del Sistema General de Participaciones, SGP, el actor la sitúa respecto de la frase demandada del parágrafo del artículo 2 de la Ley 715, que excluye del Sistema General de Participaciones a los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Esta exclusión viola directamente el inciso tercero del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 357 de la Constitución. Este inciso únicamente excluyó de los Ingresos Corrientes de la Nación, los tributos que se creen en los estados de excepción.

2. La violación de la autonomía municipal la expone el actor respecto de las expresiones demandadas de la Ley 715, artículos 6, 16, 23, que le otorgan

facultades al departamento para adoptar decisiones sobre los municipios. Señala que "el departamento no es una entidad superior al municipio o distrito (...) en la Constitución de 1991 en Colombia en el nivel territorial debe prevalecer el nivel local", y así lo consagró el artículo 311 de la Carta. En consecuencia, los artículos, en las expresiones demandadas, al hacer depender a los municipios de los departamentos, se contrarían abiertamente las normas que consagran la autonomía territorial y municipal, artículos 1º, 287 y 311 de la Constitución. Trajo a colación algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre este tema : sentencias C-600ª de 1995; C-545 de 1993.

3. Sobre la imposibilidad de reglamentación por el ejecutivo de leyes orgánicas, el actor señala que las expresiones acusadas de los artículos 22, 24, 27, 39, 42, 57, 64, 62 y 72 de la Ley 715 autorizan al Gobierno Nacional para reglamentar algunos aspectos de la de la citada Ley. Sin embargo, en su concepto, las leyes orgánicas sólo pueden ser reglamentadas a través de leyes ordinarias, de acuerdo con el contenido textual del artículo 151 de la Constitución ("a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa") y, señala que así lo ha interpretado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos. Sobre las leyes orgánicas, el actor expone cuáles son sus características y lo dicho por la Corte en algunas sentencias. Sintetiza el concepto de violación así: "Las leyes Orgánicas son desarrolladas o reglamentadas a través de leyes ordinarias, esto último se deduce del contenido normativo del artículo 189 de la Constitución en donde se enuncia como atribución del Presidente de la República el de "(...) ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes" (numeral 11), concluyéndose que esta facultad reglamentaria del jefe del Ejecutivo Nacional es con relación a las leyes ordinarias, puesto que, como lo destaca la jurisprudencia C-528/95 (sic) de la H. Corte, en las leyes Orgánicas se condiciona es al Congreso para "la expedición de otras leyes sobre la materia que tratan". También hace referencia a la sentencia C-028 de 1997, sobre la facultad reglamentaria del Ejecutivo.

4. Señala el actor que las facultades de control, inspección y vigilancia de la educación y la salud, sólo las tiene el Presidente de la República, según el artículo 189, numerales 21, 22, 24 y 26, de la Constitución. Por ello, las expresiones acusadas de los artículos 29, 30, 56 y 60 de la Ley 715 de 2001, que permiten la delegación de facultades en los particulares viola el mencionado artículo constitucional y lo dispuesto en el artículo 211 de la Carta, que señala que el Presidente puede delegar en sus subalternos o en otras autoridades, pero no en particulares.

Concluye el actor que "bajo ninguna circunstancia el Presidente o sus subalternos pueden válidamente delegar en los particulares, la facultad de inspección y vigilancia de atribuciones tan relevantes en un Estado Social de Derecho, como son la educación y la salud, ya que éstas últimas se realizan a través del Ministerio de Educación, el ICFES y la Superintendencia Nacional de Salud." Cita, también, lo expresado por la Corte en la sentencia T-024 de 1996, sobre el concepto de delegación.

5. El actor señala que el artículo 42, numeral 15, de la Ley 715 de 2001, consagró un límite temporal de un año al Ejecutivo, lo que viola el artículo 150, numeral 10, de la Carta, configurándose una ausencia de la facultad extraordinaria expresa al Ejecutivo en el sector salud. El demandante explica que el artículo acusado vulnera las normas superiores en dos sentidos : "de una parte, en que excede el límite temporal máximo (seis meses) y, de otro lado, al revisar el artículo 111 de la precitada ley 715/2001, en donde se esbozan las facultades que el Congreso le delega al Presidente de la República, por ninguna parte aparece la atribución para la habilitación de las instituciones prestadoras del servicio de salud, concluyéndose

forzosamente en la inexecutableidad del artículo 42.15 de la ley impugnada por ausencia de facultad extraordinaria expresa al Ejecutivo Nacional sobre la materia expuesta." (fl. 11)

6. Para el actor, las expresiones acusadas de los artículos 74.14.1 y 76.16.1 de la Ley 715, violan los artículos 217 y 218 de la Constitución, pues establecen que las entidades territoriales apoyen con recursos la labor que realiza la fuerza pública en las respectivas jurisdicciones, siendo que es una competencia exclusiva de la Nación, el sostenimiento de la fuerza pública.

7. El demandante considera que se vulnera el derecho de asociación de las entidades territoriales en lo acusado del artículo 88 de la Ley 715, ya que el legislador estableció un límite temporal de mínimo 5 años, en la prestación de servicios en forma asociada. Esta limitación viola el artículo 38 de la Constitución que consagra el derecho de asociación de las personas, incluidas las jurídicas, puesto que la ley debe establecer los mecanismos que garanticen el derecho de asociación y no que lo restrinjan o limiten, como lo hace la expresión demandada. Además, sólo a los entes territoriales les corresponde decidir sobre la duración de la prestación de servicios en forma asociada. Pone de presente el contenido de la sentencia C-399 de 1999 sobre el derecho de asociación.

8. El actor considera que el artículo 111, numeral 2, en lo acusado, de la Ley 715 de 2001, viola el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Explica el concepto de violación de la siguiente manera : "de una parte se mantiene el régimen de carrera docente vigente para los actuales maestros y directivos docentes, pero, por otro lado, faculta al ejecutivo nacional en forma extraordinaria para que dicte un nuevo estatuto de carrera docente para quienes ingresen a partir del 21 de diciembre de 2001, como lo establece el artículo 111.2 de la Ley 715/2001 (...) Es decir, este aparte de la Ley 715 de 2001, al contrario de garantizar la igualdad, lo que hace es establecer una clara discriminación de los nuevos docentes y personal administrativo, frente a los que actualmente se encuentran vinculados al magisterio, sin justificación racional y lógica alguna, ya que los primeros van a desarrollar tareas y funciones docentes y administrativas exactamente equivalentes a las que cumplen los maestros y directivos docentes en la actualidad, de allí su abierta oposición al principio constitucional de la igualdad (art. 13 superior) y la necesidad que sea declarada su inexecutableidad y, por ende, restablecer este claro postulado de todo Estado Social de Derecho." (fl. 13)

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron en representación del Ministerio de Salud, el abogado Bernardo Alfonso Ortega Campo; del Ministerio de Educación Nacional, la abogada Julia Betancourt Gutiérrez; del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la abogada Ivonne Edith Gallardo Gómez; y, la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez. Todos los intervinientes defendieron la constitucionalidad de las normas acusadas. Sus argumentos se resumen así :

a) Intervención del Ministerio de Salud. El interviniente se refirió, en general, a los servicios públicos y, en concreto, a algunos de los artículos acusados, que hacen relación al servicio público de salud, apoyándose en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, sobre seguridad social, con el fin de desestimar los cargos. Dice que los artículos 42, numeral 18; 64 y 72 de la Ley 715 son constitucionales, porque disponen que el Gobierno Nacional ejerza su facultad reglamentaria, lo que corresponde a un mejor cumplimiento de las funciones que en materia de salud se le ha otorgado al Gobierno Nacional. Tampoco hay violación del artículo 211 de la

Constitución en la forma como están consagrados los artículos 29, 30, 56 y 60 de la Ley 715, pues, no existe, en estricto sentido, en estas disposiciones autorización de delegación a favor de particulares en materias de inspección y vigilancia.

Respecto del artículo 42, numeral 15, de la Ley 715, manifiesta que no se da la ausencia de facultad extraordinaria a que se refiere el actor, porque lo que la Ley establece es que la Nación cumpla, dentro de un determinado tiempo, con la función de expedir el régimen para la habilitación de las instituciones prestadoras de salud. Además, el objeto de este artículo corresponde a aspectos relativos al buen funcionamiento del servicio público de salud. El interviniente considera que tampoco se presenta violación al derecho de asociación en el artículo 88 de la Ley 715, pues, lo que se fija es un término mínimo de gestión, administración y prestación de los servicios, con el fin de brindar confianza a los usuarios del servicio público.

Finalmente, cita sentencias de la Corte sobre las leyes orgánicas y el principio de la libre configuración del legislador (C-600^a de 1995, C-131 de 1993).

b) Intervención de la abogada del Ministerio de Educación Nacional. Considera que la exclusión de los recursos del Fondo Nacional de Regalías no viola el inciso 3 del actual artículo 357 de la Constitución, pues, esta exclusión, corresponde al mandato constitucional la destinación específica de los recursos del Fondo, según establecen los artículos 360 y 361 Constitución. La acusación de violación de la autonomía municipal de los artículos 6, 16 y 23, en las expresiones acusadas, considera la interviniente que no son de recibo, porque lo que pretende la Ley 715 es fortalecer la autonomía de los municipios, para la prestación de los servicios públicos y el manejo autónomo de los recursos del Sistema General de Participaciones, por ello, el legislador determina el cumplimiento previo de algunos requisitos y funciones "para que una vez cumplidos se profundice en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración." (fl. 80) Además, la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y, por lo tanto, corresponde al legislador determinar los principios y políticas generales. Señala la interviniente, que el actor olvida que el artículo 298 de la Constitución establece que a los departamentos les compete ejercer funciones administrativas de coordinación, de complementariedad en la acción municipal, entre otras.

Considera que tampoco hay violación de la autonomía municipal con la expedición de las leyes orgánicas, puesto que ello corresponde a la cláusula general de competencia del Congreso. La Constitución otorgó facultades al legislador para que distribuyera competencias, a través de esta clase de leyes. La Ley 715 de 2001 respeta la autonomía de los municipios no certificados, pero se imponen límites para el mejor funcionamiento del Sistema hasta que se den las condiciones que les permitan lograr la certificación, para manejar autónomamente la prestación del servicio público de educación. Por ello, si bien es cierto que la Ley 715 mantiene inicialmente la competencia de los departamentos sobre el traslado de docentes y administración de recursos en los municipios no certificados, esta situación es transitoria.

En cuanto a la afirmación del actor sobre imposibilidad de reglamentación de leyes orgánicas por el Ejecutivo, esto no es cierto, pues esta facultad se desprende del artículo 189, numeral 11, de la Constitución, y la disposición constitucional no hace distinción, ni impone límites para su ejercicio. Trae, para tal efecto, sentencias del Consejo de Estado (sentencia 10158 de 1999) y de la Corte Constitucional (sentencias C-302 de 1999, C-350 de 1997, entre otras que cita y transcribe).

Sobre la delegación de funciones de inspección y vigilancia de la salud y educación en los particulares, la interviniente señala que las expresiones acusadas de los artículos 29, 30, 56 y 60 de la Ley 715, tampoco corresponden al alcance que les da el actor, pues estas disposiciones establecen un sistema de control bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional, ejercido directamente por la Nación o contratado, dado que la facultad de contratación para ejercer un control, un seguimiento o una auditoría en la prestación del servicio público educativo, está inmersa dentro de la órbita de competencia de las entidades estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y para el cumplimiento de los fines de la contratación y del servicio público educativo. En consecuencia, la designación de un administrador temporal se cumple, precisamente, cuando se haya realizado la evaluación de control de la educación y sólo en los casos de los artículos 29 y 30 de la Ley 715. Además, los particulares pueden cumplir determinadas funciones públicas, tal como lo establece la Constitución en los artículos 123, inciso 3, 210, inciso 2, 116, inciso 4, y la Carta no impone límites al legislador al respecto. Es el caso de las Cámaras de Comercio a las que la ley les atribuye funciones públicas, tales como llevar el registro mercantil, certificar sobre actos y contratos en él inscritos, recopilar costumbres mercantiles, servir de tribunal de arbitramento, entre otras. Al respecto cita la sentencia C-091 de 1997.

Sobre la vulneración del derecho de asociación, la interviniente considera que el artículo 88 de la Ley 715 lo que hace es desarrollar el artículo 365 de la Constitución, ya que no se puede permitir la prestación discontinua de los servicios públicos, bien sea de salud o de educación.

Señala que tampoco es de recibo la acusación sobre la vulneración del derecho de igualdad, como la presenta el actor en relación con el artículo 111 de la Ley 715, pues, el numeral 2 de este mismo artículo se ocupó de establecer importantes aspectos de los nuevos docentes vinculados y preservar los derechos de los antiguos. Además, el derecho a la igualdad se predica de iguales. Señala que "La nueva realidad que surge con la reforma de los artículos 356 y 357 de la Constitución, hace necesaria la implementación de una regulación que reconozca y desarrolle un sistema de participación, y así mismo, permita que los docentes no obtengan privilegios diversos a los que pueden tener otros servidores públicos. Un nuevo sistema de carrera, lejos de romper el principio de igualdad, se dirige a imponer a todos los docentes requisitos iguales que verdaderamente consulten el principio de igualdad y lo hagan efectivo." (fl. 90) Dice más adelante "Es un hecho innegable y de aceptación general, que el actual estatuto docente, vigente desde hace más de dos (2) décadas, requiere una revisión y adecuación a las situaciones actuales, especialmente a los derroteros inspirados en la Constitución Política de 1991. Sin embargo, con el fin de garantizar a los actuales docentes los derechos adquiridos, el nuevo estatuto sólo se aplicaría a quienes se vinculen a partir de la vigencia de la Ley 715 de 2001, dando la posibilidad a los educadores vinculados a la fecha, para que se asimilen al nuevo estatuto, tal como se consagra para los servidores judiciales cuando se expidió el actual régimen salarial y prestacional." (fl. 91) Además, señala que el nuevo estatuto profesional docente, en el marco de la Ley 715 respeta los principios del artículo 53 de la Constitución.

c) La intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público coincide con lo expuesto en la del Ministerio de Educación Nacional, en la defensa de las normas acusadas. En relación con los recursos del Fondo Nacional de Regalías y la exclusión del Sistema General de Participaciones, señala, además, que estos recursos no hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y tienen una destinación constitucional específica, que no puede ser variada por la ley. Manifiesta que tampoco le asiste razón al actor sobre la violación de la autonomía municipal pues, no se trata de hacer prevalecer unas entidades territoriales sobre otras, sino que el municipio pueda estar en condiciones técnicas, financieras y administrativas para

ejecutar los recursos que recibe en virtud del SGP. Con lo dispuesto en la Ley sobre este asunto, se permitirá mayor eficiencia en el manejo de los recursos, al dividir los municipios en certificados y no certificados. Recuerda que la autonomía municipal no es absoluta.

Sobre la imposibilidad de reglamentar leyes orgánicas, la interviniente se opone a esta acusación y se remite al artículo 189, numeral 11, de la Carta. Trae las sentencias de la Corte a que han hecho mención los anteriores intervinientes. Respecto de la delegación a los particulares de funciones de inspección y vigilancia de la salud y la educación, señala que la doctrina, nacional y extranjera, ha aceptado la posibilidad de delegar funciones administrativas en los particulares. Ejemplo de ello son las Cámaras de Comercio. Manifiesta la interviniente que la Ley 715, en este punto, no hace sino cumplir con lo establecido en la Ley 489 de 1998 y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque además si el cargo de indelegabilidad de funciones "estuviere llamado a prosperar, se desconocería todo lo logrado por la Constitución Política de 1991 frente a la delegación de funciones administrativas a particulares, es decir, frente a la descentralización por colaboración." (fl. 129)

Respecto del artículo 42.15 de la Ley 715 sobre la ausencia de facultades extraordinarias en esta disposición, la interviniente señala que esta Ley tiene una disposición específica en la que concede facultades que es el artículo 111. Ello quiere decir que el artículo 42 se refiere a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

En cuanto a la acusación sobre el sostenimiento de la fuerza pública exclusivamente a cargo de la Nación y no con recursos de las entidades territoriales, la interviniente señala que las disposiciones no hacen referencia al sostenimiento de ellas sino a los principios de solidaridad y concurrencia, para apoyarlas, pues, su sostenimiento corresponde a la Nación. En relación con la vulneración del derecho de asociación de las entidades territoriales, la interviniente considera que no hay tal violación sino que esta limitación de los 5 años es desarrollo del artículo 365 de la Constitución, que dispone que se debe garantizar la prestación de los servicios público de educación y salud. Tampoco hay violación del principio de igualdad con el contenido del artículo 111.2 de la Ley 715 que otorga facultades extraordinarias para la expedición del Estatuto Profesional del Docente pues, de acuerdo con lo allí dispuesto, no se desconocen los principios del artículo 53 de la Constitución. Además, se tienen en cuenta aspectos tan importantes como el mejor salario de ingreso a la carrera docente, escala salarial única nacional y grados de escalafón, incentivos a mejoramiento profesional, etc. Concluye, entonces la interviniente, sobre este punto que "no puede desconocerse la realidad nacional en cuanto a su aspecto económico que generaron la reforma de los artículos 356 y 357 de la Carta Fundamental, que hace necesaria la expedición de la normatividad que busque realmente la igualdad de los docentes con otros funcionarios públicos, eliminando todo vestigio de privilegios." (fls. 134 y 135)

d) Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez. Se refiere a cada una de las acusaciones, para oponerse a que la demanda prospere, así : no se viola el artículo 357 de la Constitución con la exclusión de las regalías al Sistema General de Participaciones, pues esta exclusión es desarrollo de los artículos 360 y 361 de la Constitución; la supuesta violación de la autonomía municipal al contener la Ley 715 normas que hacen depender del Departamento algunas decisiones que afectan el municipio, señala la interviniente que estas normas tan sólo plasman la distribución funcional de competencias, atendiendo la capacidad de cada entidad territorial, como es el caso de los municipios no certificados; sobre la imposibilidad de reglamentar leyes orgánicas, estima que no se puede llegar a la conclusión del actor sobre tal imposibilidad, porque el artículo 189 de la Carta no hace ninguna

excepción a la potestad reglamentaria del Presidente, así lo expresó la Corte en las sentencias C-028 de 1997 y C-512 de 1997. Sobre la indelegabilidad de las funciones de inspección y vigilancia en los particulares, la interviniente señala que no tiene razón el demandante, tal como se explica en la sentencia C-866 de 1999. Respecto de la ausencia de facultad extraordinaria de la que acusa el actor al artículo 42.15 de la Ley 715, señala la interviniente que no se trata de facultades extraordinarias sino que se refiere a una competencia de reglamentación que se le otorga al Presidente de la República. En cuanto a la acusación del derecho a la igualdad referida al artículo 111.2 de la misma Ley, ella corresponde a un sistema de transición, en el que se le da oportunidad a los docentes y administrativos de continuar perteneciendo al régimen de carrera docente y administrativa, en el que están en la actualidad, sin que pierdan los beneficios o se vean afectados por un nuevo régimen, que va a estar acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2827, de fecha 20 de marzo de 2002, solicitó a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos:

"1. Declarar la exequibilidad de los artículos 2 párrafo 1, 6, 16, 22, 23, 24, 27, 30, numerales 15 y 18 del artículo 42, 56, 57, 64, 88, y, numeral 2 del artículo 111 parciales de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados.

"2. Declarar la inexecutable de la expresión "o contratado" contenida en el artículo 29 de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados.

"3. Declarar la inexecutable de la frase "el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas", pero en relación con la inspección, control y vigilancia, contenida en el artículo 60 de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados.

"4. Declarar la inexecutable de la frase "los procedimientos para la inspección, supervisión y vigilancia de la educación", contenida en el artículo 39 de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados.

"5. Declarar la inexecutable del artículo 72 de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados.

"6. Declarar la inexecutable de los artículos 74.14, 74.14.1, 74.14.2, 76.16, 76.16.1 y 76.16.2 de la Ley 715 de 2001, por los aspectos aquí analizados."

Las razones que expone el señor Procurador se resumen a continuación y conservan el mismo orden de la demanda, así :

1. La exclusión del Fondo Nacional de Regalías del Sistema General de Participaciones tiene origen constitucional en los artículos 360 y 361 de la Carta, artículos que no modificó el Acto Legislativo 01 de 2001. Los mencionados artículos constitucionales señalan hacia donde se dirigen los recursos del Fondo, y los diferenció de las otras participaciones de las entidades territoriales en las rentas nacionales. Dice que "mientras la participación en los ingresos corrientes de la Nación, obedece a criterios relacionados con la salud, educación, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, entre otros, los recursos del mencionado Fondo, encuentran su destino en la promoción de la actividad minera, la protección del medio ambiente y aspectos prioritarios de los planes de desarrollo territoriales." La

facultad del legislador en esta materia consiste en regular el régimen de regalías, no como bienes o rentas de las entidades territoriales, sino como derechos de participación económica en una actividad sobre bienes que son de propiedad del Estado.

En consecuencia, la Procuraduría pide desechar el cargo.

2. Sobre la presunta violación de la autonomía territorial y municipal de los apartes demandados de los artículos 6, 16 y 23 de la Ley 715, considera el señor Procurador que no hay tal violación porque "la Constitución Política ha establecido que los departamentos son entidades territoriales que ejercen funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios. Tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, conforme a lo estipulado en el artículo 298 de la Constitución Política."

Explica que con base en los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad (expuestos en la sentencia C-517 de 1992), los apartes acusados no hacen otra cosa que cumplir con estos principios. Además, la facultad de los departamentos de trasladar docentes entre los municipios, se refiere a los municipios no certificados, según la Ley 715. Certificación que se aviene con el precepto constitucional consignado en los incisos 1 y 6 del artículo 356 de la Constitución, como quedó en el Acto Legislativo 01 de 2001. Considera que, según esta norma "los municipios deben procurar establecer una suficiente infraestructura para prestar los servicios a su cargo, de no ser así corresponde al departamento asumir la función constitucional de ser el intermediario entre la Nación y el municipio para el manejo tanto de los recursos como de aquellas competencias que éste no pueda asumir y que la ley le asigne, tal como sucede con el aparte demandado del artículo 16 de la Ley 715 de 2001." (fl. 152). Además, pone de presente lo que ha dicho la doctrina sobre que las transferencias de las entidades no sirvan de excusa para hacer el esfuerzo fiscal propio.

En consecuencia, considera que no debe prosperar el cargo.

3. Respecto de las leyes orgánicas, el señor Procurador sostiene que el Gobierno Nacional puede desarrollar las leyes orgánicas a través del reglamento, salvo en aquellas materias que tienen reserva legal. Por ello "una ley orgánica como la que nos ocupa, puede establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de tal manera que la ley ordinaria puede asignar competencias específicas, pero lo que no es constitucionalmente admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre dichos entes sin que una ley orgánica previamente o la misma Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución." Entonces, dice el señor Procurador, una vez establecida la distribución de competencias por la ley orgánica, no hay impedimento para que la misma ley le ordene al Gobierno Nacional que reglamente determinadas materias.

En atención a esto, el concepto de la Procuraduría estudia cada una de las disposiciones que fueron demandadas con base en este cargo : artículos 22, 24, 27, 39, 72, numeral 18 del artículo 42, 57 y 64. Sobre los tres primeros (arts. 22, 24 y 27) la Procuraduría considera que no hay violación al ordenar al Gobierno las reglamentaciones correspondientes, pues se trata de una colaboración reglamentaria. Señala que la ley no remite al reglamento para que éste elabore una regulación independiente de la ley, sino que el reglamento contribuye a la precisión

de ciertos aspectos legales, tal como lo examinó la Corte en las sentencias C-447 y C-597 de 1996.

No ocurre lo mismo con los artículos 39 y 72, pues, en opinión del señor Procurador, éstos sí vulneran la Constitución, en cuanto a la competencia atribuida al Congreso de la República en el artículo 150, numeral 8, respecto del ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, ya que tales atribuciones le corresponden al Presidente, conforme a la ley (art. 189, numerales 21 y 22, de la Constitución). Es entonces, el Congreso, el encargado de señalar los parámetros que regirán las labores de inspección y vigilancia y de fijar las directrices de acción en este aspecto. Además, el alcance del término ejercer la inspección y vigilancia por parte del Presidente de la República implica una actividad material y exclusivamente administrativa de acuerdo con las directrices previamente establecidas por el legislador, según el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución.

Respecto de los artículos 42, numeral 18, parcial, y 57 de la Ley 715, el señor Procurador pide declarar su exequibilidad, pues se trata en el primer caso de reglamentar lo concerniente a los recursos de las entidades territoriales en relación con el financiamiento de los tribunales de ética médica y odontológica y, en el otro, es poner en práctica las disposiciones legales, con el fin de que puedan aplicarse.

En consecuencia, pide el señor Procurador declarar exequibles, en lo demandado y por lo expuesto, los artículos 22, 24, 27, 42, numeral 18, 57 y 64, en las expresiones demandadas. E inexecutable, los artículos 39 y 72 de esta Ley 715.

4. La inspección, control y vigilancia de la educación y salud corresponde a una atribución exclusiva del Estado, que se realiza a través de las autoridades competentes, según los artículos 67 y 189, numeral 21, y 365 de la Constitución. Por ello, la expresión "o contratado" del artículo 29 de la Ley 715 resulta inexecutable, al permitir que, eventualmente, la Nación se desprenda de estas facultades. Lo mismo ocurre con el artículo 60 de la Ley cuando señala que contratará con entidades externas.

No ocurre lo mismo sobre lo acusado de los artículos 30 y 56 de la misma Ley. Para el señor Procurador no hay esta violación, pues, en el artículo 30, la designación no es para ejercer la inspección, control y vigilancia, sino para que administren, en forma temporal, el servicio educativo en la entidad territorial, la que se ejercerá en los términos de la ley. Y, sobre el artículo 56, el señor Procurador solicita su exequibilidad, aunque advierte que la Corte podría declararse inhibida, pues la delegación de que trata este artículo no está prohibida por la Constitución, ni se hace recaer en un particular, sino que corresponde al traslado de competencia a la autoridad inferior.

En consecuencia, pide declarar exequibles, en lo demandado, los artículos 30 y 56, sobre éste último, inclusive, considera que la Corte podría declararse inhibida. Y declarar inexecutable, lo demandado de los artículos 29 y 60 de la Ley 715.

5. En relación con la acusación contra el numeral 15 del artículo 42, por exceder el límite temporal de las facultades extraordinarias, señala el señor Procurador que este artículo no puede ser considerado como la atribución de tales facultades, ni el Congreso se está desprendiendo de una función suya, para que sea desarrollada por el Presidente de la República, sino que está ordenando cumplir con la potestad reglamentaria de éste. Aunque la Corte ha dicho que esta potestad no debe estar sometida a límites temporales, también ha reconocido que esto no impide que el legislador pueda disponer que el Gobierno Nacional deba ejercerla dentro de un tiempo determinado, lo que no lo inhabilita para el ejercicio de la potestad, una vez

vencido el plazo señalado por la ley, ya que esta potestad es permanente e intemporal.

En consecuencia, lo acusado del artículo 42, numeral 15, pide declararlo exequible.

6. En cuanto al cargo contra los artículos 74.14.1 y 76.16.1 de la Ley 715, que asignan competencias a las entidades territoriales para apoyar con recursos a la fuerza pública, el señor Procurador solicita que sean declarados inconstitucionales, pues los recursos con los que se financia el mantenimiento de la fuerza pública son a cargo de la Nación. Además, violan el principio de unidad de materia, porque insertan disposiciones que en nada se integran con el grueso del articulado de la Ley 715.

7. En cuanto al cargo de violación del derecho de asociación, consagrado en el artículo 38 de la Constitución, por establecer el artículo 88 de la Ley 715 un mínimo de 5 años, en los contratos suscritos por quienes se asocian, señala el señor Procurador que no hay tal violación sino que, como la prestación de los servicios públicos es una labor permanente, no sería razonable crear asociaciones con fines cortoplacistas, que en nada favorecen a las personas de la comunidad.

8. Sobre la acusación de que el artículo 111, numeral 2, en lo acusado, viola el principio de igualdad, por las facultades extraordinarias al Gobierno que allí se conceden, para que expida un régimen de carrera docente y administrativa, el señor Procurador considera que no hay violación de este principio, por las siguientes razones : el régimen de carrera corresponde establecerlo a la ley, en los términos del artículo 125 de la Constitución. En este sentido, la carrera se erige como un sistema que armoniza los principios que rigen la función pública, consagrados en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 122, 131 y 209 de la Constitución.

Además, no hay violación del principio de igualdad con la consagración de un nuevo régimen de carrera para los servidores del sector educativo pues, la ley señaló los parámetros correspondientes, que están en consonancia con las disposiciones constitucionales que fueron reformadas por el Acto Legislativo 01 de 2001 y la normatividad de la Ley 715, que estableció un nuevo derrotero en la asignación de competencias en cuanto a la prestación del servicio público de educación "lo que implicaba por demás repensar y modificar el régimen actual de vinculación de los docentes, que como tal sólo ha de ser aplicado a los docentes que se incorporen con posterioridad a la expedición del correspondiente decreto-ley. El legislador no podía señalar que el nuevo régimen cubriría a los ya vinculados, pues ello implicaría el desconocimiento de los derechos adquiridos por los servidores públicos de la educación, que estaban vinculados antes de la expedición de la Ley 715 de 2001, lo que claramente demuestra que no existe un tratamiento desigual, sino la aplicación del principio de favorabilidad a estos servidores que eventualmente pueden resultar que fueron vinculados en un momento histórico en condiciones distintas a las que actualmente rigen." (fl. 174)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción por pertenecer las normas acusadas a una ley de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Leyes orgánicas y leyes ordinarias. Conexidad temática necesaria con la ley.

2.1 Las acusaciones presentadas por el actor contra algunos artículos de la Ley 715 de 2001, no pueden examinarse sin hacer antes referencia de los conceptos de ley orgánica, en cuanto a la asignación de competencias a las entidades territoriales, y de ley ordinaria pues, la Ley 715 de 2001, contiene normas correspondientes a ambas clases de leyes, no sólo porque su título así lo indica, sino por el contenido de sus disposiciones.

2.2 Sobre la constitucionalidad de esta situación, bastaría enmarcarla en lo dicho por la Corte en la sentencia C-600^a de 1995, pronunciamiento que constituye un antecedente obligado sobre el tema, pues en aquella oportunidad, esta Corporación examinó la Ley 60 de 1993 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". En este pronunciamiento, la Corte explicó que la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias de ley orgánica y temas de ley ordinaria, siempre que éstos guarden una conexidad temática razonable.

La referencia es obligada, además, por la similitud de las materias y del título de la citada Ley 60 con el de la Ley 715, bajo estudio, "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.", y téngase en cuenta que la Ley 715 expresamente derogó la Ley 60 de 1993, en el artículo 113.

Es decir, aparentemente, la Corte ahora estaría frente a una situación similar a la de aquella época, en cuanto al ámbito constitucional que debe considerar y sólo se requeriría trasladar, en forma directa lo que allí se expresó con lo que ahora se discute. Máxime cuando la Corte, en la sentencia C-540 de 2001, con ocasión de la expedición de la Ley 617 de 2001, Ley que adicionó la orgánica de presupuesto, reiteró la jurisprudencia expuesta sobre la constitucionalidad de que en una misma ley puede haber disposiciones de ley orgánica y de materia ordinaria.

2.3 Sin embargo, no es posible trasladar mecánicamente lo que la Corte dijo en la primera ocasión, sentencia C-600^a de 1995, respecto de la Ley 60 de 1993, con lo que ahora dirá, por dos razones elementales: la primera, los artículos 356 y 357 de la Constitución a que hace referencia la Ley 60 de 1993 no son los mismos artículos 356 y 357 de ahora. Es más, con posterioridad a los pronunciamientos de la Corte, contenidos en las sentencias C-151 y 600^a de 1995, entre otras, el artículo 357 fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 1995, de 1º de diciembre de 1995. La otra razón consiste en que si bien, en el año de 1995, aunque la Corte expresó su preocupación por no haberse expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial, artículo 288 de la Carta, y manifestó la conveniencia de que en aras de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico se sistematice en una ley, ahora, once años después de expedida la Constitución de 1991, y siete de tal pronunciamiento de la Corte, el legislador no ha dado vida a esta Ley de ordenamiento territorial.

Es como si no hubiera transcurrido el tiempo, ni se hubiera avanzado respecto del desarrollo constitucional de un asunto de la mayor importancia en la Carta, que es lograr mediante un estatuto integrado, la guía para que sea realidad la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287 de la Constitución), desde la perspectiva de que Colombia es una República unitaria (art. 1º. de la Carta). Asuntos sobre los que ha sido prolífica la jurisprudencia de

esta Corporación, cuando se ha pronunciado sobre estos temas, que, se repite, se encuentran dispersos, a lo largo de varias leyes.

2.4 En consecuencia, para lo que interesa en este proceso, la Corte, al avocar el estudio particular de los artículos de la Ley 715 demandados, deberá encuadrarlos en los actuales artículos 356 y 357 de la Constitución, como quedaron modificados en el Acto Legislativo 01 de 2001. Es decir, teniendo en cuenta los siguientes aspectos :

2.4.1 Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001 desaparecieron los conceptos de situado fiscal y de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación. Ahora se agrupan en uno solo denominado Sistema General de Participaciones. La Ley 715 de 2001, artículo 1º, estableció que el Sistema General de Participaciones está constituido "por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se le asigna en la presente ley."

2.4.2 El desarrollo del actual artículo 356 de la Carta no exige que se haga a través de una ley orgánica, sino, de una ordinaria. En efecto, el inciso primero dice "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios." (se subraya)

A lo largo de todo el artículo 356 citado se hace referencia a la ley, sin la exigencia de orgánica, para el desarrollo de los demás aspectos en esta disposición.

2.4.3 La mención de la clasificación de los municipios en categorías se plasmó en el Acto Legislativo 01 del 1º de diciembre de 1995, que adicionó el artículo 357 de la Constitución. En el Acto Legislativo 01 de 2001, no obstante los cambios profundos que introdujo, en el inciso tercero del artículo 357, vuelve a la clasificación de los municipios.

Es decir, en este punto, habría que considerar la jurisprudencia de la Corte expresada en la sentencia C-151 de 1995, referida a la misma Ley 60 de 1993, en el que la Corporación hizo la distinción de que no hay distribución de competencias de las entidades territoriales, que requiera la expedición de una ley orgánica, cuando la propia norma constitucional, en el artículo 356 es la que asigna estas competencias a los servicios de salud y educación, ya que el desarrollo legal, como lo dice el artículo constitucional, remite a una ley ordinaria.

2.4.4 El actual artículo 356, en el inciso sexto, difirió a la ley, ordinaria, la reglamentación de los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios. Dice, además, que los recursos del Sistema se distribuirán por sectores que defina la ley.

2.5 En conclusión : el examen de los cargos se avocará desde el contenido de los actuales artículos 356 y 357 de la Constitución y las otras disposiciones relacionadas. En la medida en que sea pertinente, se acudirá a las sentencias de la Corte que han tratado el tema. Además, ante la realidad de que no se ha expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial, habrá que estudiar los cargos contra los artículos y expresiones demandadas, analizando no sólo si corresponden a normas de materia orgánica o temas de ley ordinaria cuando sea necesaria tal distinción, sino, en forma especial, si guardan la correspondiente relación con la ley.

2.6 Para tal efecto, se analizarán los cargos conservando, en lo posible, si la identidad temática lo permite, el mismo orden propuesto por el actor. Sin embargo, el análisis correspondiente, se hará dentro de los parámetros expresados.

Primero. Exclusión de los recursos del Fondo Nacional de Regalías del Sistema General de Participaciones y la acusación de violación del artículo 357, inciso 3, de la Constitución. Artículo 2, parágrafo 1, parcial, de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, lo demandado del parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 715, al establecer que no formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, viola el artículo 357 de la Constitución, como quedó modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001, pues, el inciso tercero de esta norma sólo excluyó los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción.

2. Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que la norma es constitucional porque, el Acto Legislativo mencionado no modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución, que son los que tratan sobre los recursos por concepto de regalías y la creación del Fondo Nacional de Regalías y el destino de tales recursos.

3. La Corte considera 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. En éste último, se dispuso que con los ingresos provenientes de las regalías, que no sean asignadas a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales, en los términos establecidos en la ley. Y el mismo artículo reguló el destino de ellos, así: "Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales."

Es decir, la Corte no desconoce que cuando el legislador avoque la tarea de expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial, necesariamente habrá de referirse a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, con la destinación específica que el artículo 361 de la Carta le da, pero desde la perspectiva de que la ley de ordenamiento abarcará regulaciones y decisiones mucho más amplias que el mero manejo de recursos de las entidades territoriales, tal como lo expuso la Corte en la sentencia C-795 de 2000, sobre lo que debe ser el alcance de esta ley ordenamiento. En lo pertinente, dijo la Corte :

"La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

Se descubre por ello sin dificultad el carácter eminentemente político de toda decisión relativa a asignar funciones en este campo. Señalar el sujeto público llamado a ordenar un determinado territorio, así como delimitar su ámbito de competencia, es una forma de repartir espacialmente el poder. Este tipo de regulaciones, se distingue de las restantes en cuanto tienen un elemento inconfundible de supraordenación. Con esto se quiere puntualizar que este género de normas se erige en presupuesto, condición y factor desencadenante de un complejo de acciones y regulaciones que se remiten a las primeras, pues en éstas se contienen los principios orgánicos y las orientaciones y reglas básicas conformes a los cuales se desenvuelve un específico ordenamiento jurídico.

Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial.

Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que "[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales" (C.P. art. 288)." (sentencia C-795 de 2000, M.P., dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

4. Como resulta a todas luces claro que la Ley 715 de 2001 no es la ley orgánica de ordenamiento territorial, el hecho de que se excluyan los recursos del Fondo Nacional de Regalías del Sistema General de Participaciones, no viola el artículo 357 de la Constitución, pues, este artículo respetó lo dispuesto en el artículo 361 de la Carta, que estableció que estos recursos tienen destino regulado por la propia Carta.

En efecto : el inciso primero del artículo 356 de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2001), señaló en forma, que no admite dudas, el alcance de la reforma que estaba introduciendo en el Acto Legislativo, cuando expresó que "Salvo lo dispuesto en la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación, y de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios." (se subraya). Y, como lo relativo a las regalías ya había sido objeto de disposición constitucional, quiere esto decir que el artículo 356 no se inmiscuyó en el tema de regalías, al disponer la creación del Sistema General de Participaciones.

5. En consecuencia, se declarará conforme a la Constitución la exclusión de los recursos del Fondo Nacional de Regalías que hace el parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001.

Segundo. Autonomía municipal y su posible vulneración al hacer depender algunas decisiones de los departamentos. Artículos 6, 16 y 23 de la Ley 715 de 2001, demandados parcialmente.

1. Para el actor, las disposiciones acusadas de los artículos 6, 16 y 23, vulneran los artículos 1, 287 y 311 de la Constitución, pues, en lugar de hacer prevalecer los municipios frente a otras entidades territoriales, como lo consagra la Constitución se las hace depender de los departamentos, como si aún existiera la jerarquía territorial de la Carta de 1886, y se olvida que la Constitución de 1991 consagró la autonomía en tales municipios.

2. Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que no tiene razón el actor porque estas disposiciones tan sólo plasman la distribución funcional de competencias, de acuerdo con la capacidad de cada entidad territorial, de conformidad con la Constitución y atendiendo de que se trata de municipios no certificados.

3. Para la Corte, las expresiones demandadas de los artículos 6, numeral 6.2.3, 16 y 23 de la misma ley, establecen, en estricto sentido, la asignación de competencias, pues ponen en cabeza del departamento, responsabilidades que temporalmente no pueden asumir los municipios que se denominan "no certificados", en los términos del artículo 20 de la misma Ley 715 de 2001 y la clasificación a que se refiere el actual artículo 357 de la Constitución.

En este sentido, no hay violación de la autonomía de las entidades territoriales que se encuentran cobijadas bajo la clasificación de no certificadas, puesto que son entidades que, bajo determinadas circunstancias temporales, no cumplen los requisitos determinados en la ley de certificación, pero que, una vez los reúnan, pueden llegar a ser certificadas. Llegado ese momento, gozarán del grado de autonomía igual al que tienen los certificados, y los departamentos dejarán de tener la injerencia que les permite la Ley 715 de 2001, en los preceptos acusados, que establecen que en esta clase de municipios (no certificados), los departamentos podrán realizar traslados de docentes entre los municipios (art. 6, numeral 6.2.3); que los recursos serán administrados por el departamento (art. 16) y que esta clase de municipios o corregimientos departamentales "no podrán vincular o contratar docentes, directivos docentes ni funcionarios administrativos para el sector educativo, o contratar bajo cualquier modalidad personas o instituciones para la prestación del servicio : dicha función será exclusiva del respectivo departamento" (art. 23).

Considera la Corte que son eventos como éstos a los que se refiere la Constitución en el artículo 298, cuando en el inciso segundo dice "Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes."

4. Entendido así el papel que debe jugar el departamento frente a los municipios "no certificados", considera la Corte que no violan la Constitución las decisiones que facultan al departamento adoptar las mencionadas decisiones, y así se declarará por la Corte.

Sin embargo, respecto de las acusaciones que facultan al departamento a adoptar decisiones referidas a la administración de recursos (art. 16) y la contratación de docentes (art. 23), no significa que el departamento tenga una libertad absoluta de determinación sobre los municipios "no certificados", y que pueda imponer, sin ninguna clase de consulta, las decisiones que puedan afectar a tales municipios.

Estima la Corte que todas las decisiones que adopte el departamento, sobre la administración de recursos y contratación de docentes, deben ser producto del análisis de las necesidades expresadas por las autoridades de los municipios "no certificados", pues, el hecho de no contar con certificación no puede entenderse que no tengan injerencia en las decisiones que los afecten.

En otras palabras, si bien son exequibles las expresiones demandadas de los artículos 16 y 23 de la Ley 715 de 2001, tal exequibilidad se condicionará en el sentido de que el departamento, al tomar las decisiones correspondientes respecto de los municipios "no certificados", tendrá en cuenta las opiniones de las autoridades de estos municipios y, al adoptar cada decisión, explicará las razones para aceptar o apartarse del querer de la autoridad respectiva, con el fin de que se cumpla el principio constitucional de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (art. 2 de la Carta).

5 En consecuencia, se declarará exequible, en lo acusado, el artículo 6, numeral 6.2.3 de la Ley 715 de 2001, y se declararán exequibles las expresiones demandadas de los artículos 16 y 23, bajo la condición anteriormente explicada.

Tercero. Las leyes orgánicas y las limitaciones en su reglamentación. Preceptos de leyes ordinarias dentro de leyes orgánicas. Artículos 22, 24, 27, 39, 42.18, 57, 64 y 72 de la Ley 715 de 2001, demandados parcialmente, excepto el 72, que lo fue en su totalidad.

1. El actor acusa los apartes de los artículos 22, 24, 27, 39, 42, numeral 18, 57, 64 y 72 de la Ley 715, de permitir que el Gobierno Nacional reglamente disposiciones de una ley orgánica, siendo que tal reglamentación sólo puede hacerse por medio de una ley, como, en su concepto, establece el artículo 151 de la Constitución. Cita, en apoyo de su tesis, la sentencia C-528 de 1995 de la Corte (que, al parecer por el tema, corresponde, en realidad a la sentencia C-538 de 1995).

2. Quienes intervinieron en defensa de estas normas y el señor Procurador señalaron que la facultad reglamentaria del Presidente, establecida en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, no hace diferencia respecto de las leyes, es decir, no excluye del ejercicio de esta facultad a una determinada clase de ellas. Por consiguiente, las leyes orgánicas pueden ser objeto de desarrollo y reglamentación, por parte del Ejecutivo pues, en estos casos, la ley no remite al reglamento para que éste elabore una regulación independiente de la ley, sino que este reglamento contribuirá a la precisión de ciertos conceptos.

Sin embargo, en relación con lo demandado de los artículos 39 y 72, el señor Procurador considera que ellos vulneran otro artículo de la Constitución, el artículo 150, numeral 8, pues, el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, conforme a la ley (numeral 21 del mismo artículo 189) corresponde al Presidente de la República.

3. Para examinar este cargo, la Corte pone de presente que las disposiciones acusadas no se pueden examinar bajo la acusación única de la violación de que se autorice al Gobierno Nacional la reglamentación de una ley orgánica, sino que dados sus propios contenidos, habrán de estudiarse en forma separada.

En cuanto a las acusaciones contra los artículos 22, 24, 27 y 48, numeral 18, de la Ley 715 de 2001, que establecen que el Gobierno Nacional reglamente lo concerniente a los traslados de docentes (art. 22); a los estímulos de los docentes (art. 24, inciso sexto); a la prestación del servicio educativo y la reglamentación por el Presidente de la República, de los asuntos allí tratados (art. 27); y, respecto

de los recursos para financiar los tribunales seccionales de ética médica y odontológica (art. 42, numeral 18), pues, es claro que la naturaleza de estas disposiciones no corresponde a las de normas orgánicas, entonces, la discusión sobre la constitucionalidad o no de reglamentación por parte del Ejecutivo de disposiciones de esta naturaleza, resulta inocua.

Es más, 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.

4. Sobre los artículos 39 y 72 de la misma Ley, no obstante que el cargo esgrimido por el actor es igual al de los artículos acabados de analizar, para la Corte, tal como lo observó el señor Procurador, resultan inconstitucionales, pues, desconocen los artículos 150, numeral 8, y 189, numeral 22, de la Constitución. Además, el artículo 39 viola los artículos de la Constitución sobre la carrera administrativa (art. 125) y la unidad de materia (art. 158), como pasa a explicarse :

4.1 La Constitución se ha referido al tema de control, inspección y vigilancia de los servicios públicos por parte del Estado, en forma concreta en lo concerniente a la educación y salud, así : "la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado ..." (art. 48); el servicio público de educación "corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia en la educación.", (art. 67, inciso 5).

4.2 En concordancia con estos enunciados, el artículo 150, numeral 8, la Constitución pone en cabeza del legislador la función de "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución", y los numerales 21 y 22 del artículo 189 establecen que corresponde al Presidente de la República "Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley" (numeral 21) y "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos" (numeral 22).

Competencia a la que nuevamente se refirió la Constitución en el artículo 365, inciso segundo, que dijo que "el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios" (se refiere a los servicios públicos).

4.3 Entonces, sin que se requieran profundos análisis, el sentido natural y obvio de las normas mencionadas, consiste en que es competencia del Congreso la expedición de la ley a la que debe sujetarse el Gobierno para ejercer las funciones de inspección y vigilancia, para el caso bajo estudio, en educación y salud y, una vez expedidas estas normas, puede el Presidente de la República ejercer la facultad que le confiere la Constitución, dentro de los parámetros establecidos por aquella ley. Esta interpretación no ofrece mayores dificultades.

Sin embargo, en los artículos 39, en lo acusado, y 72 de la Ley 715, se observa que el legislador le entregó a la facultad reglamentaria del Presidente una competencia que sólo le corresponde al Congreso. Para llegar a esta conclusión basta leer el contenido de los mencionados artículos 39 y 72.

En consecuencia, estos artículos son inexecutable por violar el artículo 150, numeral 8, en armonía con el 189, numerales 21 y 22, de la Constitución.

5. En relación con los artículos 57 y 64, también acusados en este capítulo por las mismas razones de la reglamentación por el Ejecutivo de leyes orgánicas, lo que

constituye violación del artículo 151 de la Constitución, se hará el examen individual, dado el contenido distinto que consagran.

5.1 El artículo 57, en lo acusado del párrafo 1, confiere al Ejecutivo la reglamentación de las funciones a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, respecto del control y vigilancia, de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud. Hasta este punto de la disposición, sobre la facultad reglamentaria del Ejecutivo en esta materia, para la Corte no habría violación del artículo 151 de la Constitución, pues, se trata de una norma evidentemente de ley ordinaria, pudiendo el Gobierno reglamentarla, en la medida en que la ley señale los parámetros generales.

Sin embargo, esta disposición también está regulando el tema de los mecanismos de participación, al establecer la forma como se ejerce el control ciudadano en el Consejo Nacional de Salud, regulación que la Constitución remite a la ley desarrollarla (art. 103 de la Constitución).

En consecuencia, no puede esta Ley otorgar al Gobierno la facultad de reglamentar el mecanismo de control ciudadano, pues es asunto reservado por la Constitución a la ley, ni tampoco resulta admisible constitucionalmente que se asimile el control de las autoridades al que puede ejercerse por los ciudadanos como derecho político, pues éste les ha sido otorgado sin tal mediación, por el artículo 40 de la Constitución.

Por consiguiente, se declarará la ínexequibilidad de la expresión "y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional en Salud, con voz pero sin voto", contenida en el párrafo 1, del artículo 57, y se declarará la exequibilidad de la frase "El Gobierno reglamentará la materia", de la misma disposición, sólo por la acusación.

5.2 Respecto del artículo 64, el actor demanda la expresión del inciso segundo que establece que el Gobierno reglamente el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones directamente a las entidades de aseguramiento o a las instituciones prestadoras de salud, cuando las entidades territoriales no cumplan "con las obligaciones propias del ejercicio de sus competencias".

La Corte considera que conferir al Ejecutivo la reglamentación correspondiente no viola lo concerniente a la ley orgánica, pues, esta disposición es de naturaleza ordinaria. Sin embargo, para la Corte, cuando el Ejecutivo decida girar directamente los recursos a las entidades de aseguramiento o a las instituciones prestadoras de salud, deberá explicar las razones objetivas para tomar esta decisión, que afecta a la entidad territorial a la que se excluye del manejo de estos giros.

Por consiguiente, la frase "de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia", contenida en el inciso segundo del artículo 64 se declarará exequible, bajo el entendido de que el Gobierno debe explicar las razones para hacer el giro directo a las entidades de aseguramiento o a las instituciones prestadoras de salud.

6. Entonces, en relación con este capítulo, se declararán exequibles el artículo 22, en su integridad, el inciso sexto del artículo 24 y las expresiones acusadas de los artículos 27 y 42.18. Del artículo 57, párrafo 1, se declarará exequible la frase "El Gobierno reglamentará la materia", por el cargo estudiado, y se declarará ínexequible la frase "y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional en Salud, con voz pero sin voto", contenida en el mismo artículo

57, del mismo párrafo 1. Del artículo 64, inciso segundo, se declarará exequible la frase "de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia", bajo el entendido de que el Gobierno debe explicar las razones para hacer el giro directo a las entidades de aseguramiento o a las instituciones prestadoras de salud, excluyendo a la respectiva entidad territorial de esta decisión. Inexequibles el 39, en lo demandado, y el 72, en su integridad

Cuarto. Las funciones de inspección y vigilancia en cabeza del Estado y su delegación en particulares. Análisis de los artículos 29, 30, 56 y 60 de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, estas normas autorizan delegar en particulares, facultades que son exclusivas del Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución, en los artículos 189, numerales 21 y 22. Así mismo, de acuerdo con el artículo 211 de la Carta, algunas de las funciones del Presidente se pueden delegar pero a otros funcionarios pertenecientes a la Rama Ejecutiva. Sin embargo, en opinión del demandante, los preceptos acusados permiten hacerlo en los particulares, incurriendo en la violación de la Constitución.

2. Según los intervinientes no hay tal violación, pues la Constitución, en el artículo 123 autoriza al legislador determinar en qué condiciones pueden los particulares cumplir funciones administrativas.

3. Para el señor Procurador, las facultades de inspección y vigilancia son indelegables en cabeza de particulares. Las normas que así lo permitan, resultan inconstitucionales.

4. Para la Corte no hay duda de que resultan inconstitucionales las normas legales que permitan a los particulares ejercer las funciones de control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, por ser asuntos cuya competencia está en cabeza del Presidente de la República. Es decir, existe reserva constitucional en el Presidente para el ejercicio de estas funciones. Tratándose de los servicios públicos en salud y educación, la Constitución señala en los numerales 21 y 22 del artículo 189, que corresponde al Presidente de la República "21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley. 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos." Competencia exclusiva, en cabeza de las autoridades y no de particulares, que se repite por la Constitución en otras disposiciones : artículos 48, 67, 365, entre otros.

Entonces, si las expresiones de los artículos acusados permiten delegación o designación para estos efectos, en particulares, habrá de declararse la inexequibilidad de las normas. Pero, si las disposiciones no trasladan estas competencias a particulares, sino que autorizan que las entidades territoriales contraten lo relacionado con el ejercicio del control, inspección y vigilancia de los servicios públicos de educación o salud, con entidades públicas, mediante convenios interadministrativos, y, en ningún caso, con particulares, las expresiones demandadas pueden resultar exequibles.

¿Por qué? Porque los convenios interadministrativos no violan la Constitución, ni siquiera si el objeto del convenio corresponde, como en los casos que se estudian, al ejercicio del control del servicio público de la educación, o a la inspección, vigilancia y control del régimen subsidiado y salud pública.

En efecto, a esta clase de convenios entre entidades de la administración pública se refirió la Corte Constitucional, en la sentencia C-727 de 2000, al examinar la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, disposición que previó que la

delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional a favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales, si la autoridad competente decide adoptar esta determinación "deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria", y la delegación debe ser de carácter temporal. Explicó esta providencia que estos convenios desarrollan la colaboración armónica a que se refiere la Constitución en los artículos 113 y 209.

En lo pertinente dijo esta providencia :

"22. Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria [orgánica] para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

En virtud de lo anterior, se declarará la inexecutable del párrafo del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, y la executable del resto de la disposición, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero, tengan carácter temporal, es decir término definido." (sentencia C-727 de 2000)

Desde esta perspectiva, se examinarán los artículos acusados :

Del artículo 29, la frase "o contratado" es constitucional si los asuntos relativos al control de la educación se realiza a través de la previa suscripción de contratos o convenios entre entidades públicas o interadministrativas, como se acaba de explicar. Lo mismo ocurre respecto de la expresión "el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas", del artículo 60, que no viola la Constitución si los contratos de que allí se habla corresponde a convenios con entidades del Estado, respecto de las funciones de la inspección, vigilancia y control.

Debe advertirse, que en estos casos, la delegación es temporal, es decir, a término definido. (sentencia C -727 de 2000)

En cuanto a las expresiones acusadas de los artículos 30 : "o a quien designe el Ministerio", y 56 : "o ante quien éste delegue", hay que señalar que de la lectura de los correspondientes artículos no se desprende el sentido que les atribuye el actor, pues, ellas no establecen que la delegación contratada para el control del servicio de educación (art. 30), o la vigilancia sobre la capacidad para la prestación del servicio de salud (art. 56) sea posible realizarla con un particular. Más bien, lo que dejan ver estas disposiciones es que pueden ser delegadas a otra entidad pública o autoridad pública, tal como ocurre con los artículos 29 y 60 acabados de explicar.

6. En consecuencia, se declararán exequibles las expresiones demandadas de los artículos 29, 30, 56 y 60 de la Ley 715 de 2001, bajo el entendido de que la delegación que en dichas normas se hace, corresponde a otros servidores públicos o entidades públicas, en lo que tiene que ver con el control, inspección y vigilancia sobre los servicios públicos de educación y salud.

Quinto. Acusación de ausencia de la facultad extraordinaria al Ejecutivo para establecer el régimen de las instituciones de salud, en cuanto a construcciones, remodelación o ampliación de servicios. Artículo 42.15 de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, el artículo 42, numeral 15, al establecer el término de un año para que se expida el régimen para las instituciones prestadoras de servicio de salud en lo relativo a la construcción, remodelación y la ampliación o creación de nuevos servicios, consagra una clara violación del artículo 150, numeral 10, de la Constitución pues, excede el límite temporal de los 6 meses establecido en el mencionado artículo, y esta solicitud no se plasmó en el artículo 111 de la Ley 715, donde se conceden las facultades extraordinarias que el Congreso le delega al Presidente.

2. Para los intervinientes la norma demandada no corresponde a una delegación de facultades sino que es la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo. Para el señor Procurador, no obstante que la facultad reglamentaria puede ser ejercida en cualquier tiempo, esto no impide que el legislador pueda disponer que el Gobierno la ejerza dentro de un tiempo determinado.

3. La Corte comparte lo expresado por los intervinientes y el señor Procurador en cuanto a la no vulneración del artículo 150, numeral 10, de la Constitución, porque el artículo se refiere a la facultad reglamentaria y no a la concesión de facultades extraordinarias. Y el hecho de que el legislador establezca un término al Ejecutivo, no impide que el Gobierno ejerza la facultad reglamentaria en cualquier tiempo. Esto fue explicado ampliamente por la Corte en la sentencia C-805 de 2001, en los siguientes términos :

"Tal como se ha establecido en esta providencia, las competencias de regulación previstas en las disposiciones objetadas hacen parte de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República. Tal potestad, como atribución constitucional del Presidente de la República, puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado. Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria venddo ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo." (sentencia C-805 de 2001, M.P. dr. Rodrigo Escobar Gil) (se subraya)

4. En consecuencia, por el cargo demandado, no prospera la acusación y se declarará exequible la expresión "dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley", contenida en el artículo 42.15 de la Ley 715 de 2001.

Sexto. El sostenimiento de la fuerza pública corresponde exclusiva mente al Estado. Artículos 74, numeral 14.1, y 76, numeral 16.1, de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, las disposiciones acusadas de los artículos 74 y 76 violan el Capítulo VII de la Constitución, pues es competencia exclusiva de la Nación el sostenimiento de la fuerza pública, y tal responsabilidad no puede trasladarse a las entidades territoriales.

2. La interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que los artículos son constitucionales porque no se hace referencia al sostenimiento de la fuerza pública, sino al apoyo de la misma, lo cual resulta plausible, atendiendo los principios de solidaridad y concurrencia.

3. El señor Procurador considera inconstitucionales las normas demandadas, puesto que el financiamiento de la fuerza pública está a cargo de los recursos del Presupuesto General de la Nación, que sean apropiados para este efecto. Además, se viola el principio constitucional de unidad de materia. Y solicita declarar la inexecutable no sólo de los numerales demandados, que son 74.14.1 y 76.16.1, sino los correspondientes 74.14 y 76.16 que enuncian las actividades en cabeza de los departamentos y municipios, relacionados con el orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección al ciudadano.

4. La Corte comparte en su integridad los argumentos del señor Procurador sobre la inexecutable de las normas acusadas.

Resulta de bulto y alejado de toda conexidad temática, el hecho de que en una ley encaminada a organizar la prestación de los servicios públicos de educación y salud, entre a regular competencias de las entidades territoriales en materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano.

Ni resulta aceptable el argumento de la interviniente en el sentido de que las disposiciones son constitucionales porque las normas no se refieren a recursos sino al apoyo a la misma, bajo los principios de solidaridad y concurrencia. Para desechar este argumento, basta leer que las normas acusadas, tanto referidas a los departamentos como a los municipios, utilizan la expresión "Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción."

Por lo anterior, se declararán inexecutables no sólo las expresiones demandadas de los artículos 74, numeral 14.1, y 76, numeral 16.1, sino todo el numeral respectivo, en cuanto regulan asuntos "En materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano", que no guardan ninguna conexidad con la materia de la Ley 715.

Es decir, se declararán inexecutables los numerales identificados como 74.14 y 76.16 de los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001.

Séptimo. Constitucionalidad del artículo 88 de la Ley 715 de 2001.

El actor considera que el legislador al establecer en el artículo 88 de la Ley 715 de 2001, el término mínimo de 5 años en la prestación de los servicios en forma asociada, viola el artículo 38 de la Constitución, que consagra la libertad de asociación.

Quienes intervinieron consideraron que no hay tal violación porque el plazo mínimo allí consagrado está encaminado a lograr la prestación eficaz y permanente del servicio.

Observa la Corte que la prestación de los servicios públicos a que se refiere la norma acusada puede realizarse por entidades administrativas que ejerzan en forma conjunta o asociada la competencia respectiva, precisamente en virtud de la necesaria colaboración de los distintos entes del Estado para la satisfacción de las necesidades de la comunidad en orden a obtener el bienestar general, con lo cual se apunta a la realización de uno de los fines del Estado conforme al artículo 2 de la

Carta, que señala que éste ha de "servir a la comunidad" y "promover la prosperidad general."

Así las cosas, si las entidades administrativas deciden prestar los servicios a su cargo en "forma asociada", esa autorización no quebranta la Constitución Política. Y, si con antelación a esa decisión se señala por la Ley que la prestación del servicio en la forma mencionada "tendrá un término mínimo de 5 años" para lo cual habrán de constituir una unidad administrativa sin personería jurídica y con jurisdicción interterritorial, los entes que elija por la prestación del servicio de esa manera, optan, con conocimiento de causa, también, por el término de vigencia señalado con antelación por el legislador, lo que resulta acorde con el propósito del mejor servicio público en un plano de coordinación que resulta indispensable, lo que hace igualmente necesario el señalamiento de un límite temporal mínimo para el éxito de la gestión encomendada a la unidad administrativa, que se autoriza por el legislador.

En consecuencia, la expresión demandada del artículo 88 de la Ley 715 de 2001, se declarará exequible.

Octavo. Constitucionalidad del artículo 111, numeral 2, de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, la disposición acusada, en cuanto concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, viola el principio de igualdad, artículo 13 de la Constitución, ya que establece una clara discriminación con los que actualmente se encuentran vinculados al magisterio, sin ninguna justificación.

2. Los intervinientes y el señor Procurador consideran que no hay tal violación. Además, el legislador, en la misma disposición, fijó los parámetros sobre los que debe proceder el Gobierno para ejercer la facultad extraordinaria.

3. Como se lo expuso, el Acto Legislativo 01 de 2001 prescindió del situado fiscal y de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación y en su lugar consagró el Sistema General de Participaciones, el que está integrado por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Carta a las entidades territoriales para la financiación de los servicios que de acuerdo con la ley estén a su cargo y entre ellos los de salud y educación.

Ahora, la sujeción de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación al Sistema General de Participaciones configurado por el constituyente, tiene una incidencia directa en la financiación de los servicios que legalmente están a cargo de tales entidades. Y como un aspecto importante de esa financiación tiene que ver con costos laborales, existe fundamento para la expedición de un nuevo estatuto de carrera aplicable al personal vinculado a uno de esos servicios

En consecuencia, resulta razonable la decisión de facultar al Gobierno para que se reformule el régimen de carrera de los docentes, directivos docentes y administrativos con el propósito de atemperarlo a los nuevos parámetros fijados por el constituyente en aquella materia. Además, nada se opone a que la reformulación de ese régimen legal no sea emprendida directamente por el legislador sino que para ello se faculte al Gobierno Nacional.

En ese marco, la regla de derecho cuestionada por el actor i) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, iii) por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, iii) para expedir un nuevo régimen de

carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, iv) que ingresen a partir de la promulgación de la ley y v) ese régimen debe ser acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

De acuerdo con ello, no es cierta la vulneración del derecho de igualdad planteada por el actor pues los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresaron a la carrera bajo el régimen de situado fiscal y participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación no se encuentran en la misma situación en que se hallan los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a la carrera bajo el Sistema General de Participaciones y de la promulgación de la ley que dictó normas orgánicas en materia de recursos y competencias y que dictó disposiciones para organizar los servicios de salud y educación.

Así, ante una nueva regulación constitucional y legal de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación para la prestación de los servicios que les corresponda de acuerdo con la ley, y entre ellos los de salud y educación, es legítimo que se conciba un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos. En el mismo sentido, es legítimo que ese régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación de esa ley pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no habilita ni al legislador ordinario ni al legislador extraordinario para desconocer los derechos adquiridos por el personal cobijado por el actual Estatuto Docente. De allí que, con buen sentido, la norma acusada disponga que el nuevo régimen se aplicará únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de la ley.

En ese contexto, es evidente que no le asiste razón al actor pues no se puede afirmar que el Congreso, al facultar al Gobierno para expedir un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera tras la promulgación de la ley, discriminó a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen vigente. Como se indicó, la situación de tal personal no es la misma pues se halla ante un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, pues es con cargo a los recursos así obtenidos que se cumple su vinculación. Si ello es así, existe una razón suficiente para que tal personal se someta a un nuevo régimen de carrera y por tanto, al facultar el Congreso al Gobierno para expedirlo, no ha vulnerado el artículo 13 Superior.

4. En conclusión, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 111, numeral 2°, de la Ley 715 pues al expedirla el legislador no ha desconocido el mandato constitucional de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual ni el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. Por el contrario, se trata de dos universos diferentes de personal de docentes, directivos docentes y administrativos que de manera justificada han sido sometidos a un distinto tratamiento legal.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero : Declarar exequible la expresión "los recursos del Fondo Nacional de Regalías", contenida en el parágrafo 1 del artículo 2º, de la Ley 715 de 2001.

Segundo : Declarar exequible la expresión "y trasladará docentes entre los municipios" contenida, en el artículo 6, numeral 6.2.3; el artículo 22, en su integridad; y, el inciso sexto del artículo 24, de la misma Ley.

Tercero : Declarar inexecutable el artículo el 39, en lo demandado; y, el artículo 72, en su integridad, de la Ley 715 de 2001.

Cuarto : Declarar exequibles las expresiones acusadas de los artículos 16 y 23, inciso sexto, de la misma Ley, por los cargos estudiados, bajo el entendido que el departamento, al adoptar las decisiones correspondientes, respecto de los municipios no certificados, oirá previamente los conceptos de estas autoridades y motivará el acto correspondiente.

Quinto : Declarar exequibles las expresiones demandadas de los artículos 27; 42, numerales 15 y 18 de la Ley 715 de 2001, por los cargos estudiados.

Sexto : Declarar exequible la expresión "o contratado" del artículo 29 de la Ley 715 de 2001, bajo el entendido que esta expresión se refiere a que se pueda contratar con entidades públicas mediante convenios interadministrativos y en ningún caso con particulares.

Séptimo : Declarar exequible la expresión "el Departamento contratará dichos procesos con entidades externas" del artículo 60 de la ley 715 de 2001, bajo el entendido que la inspección, vigilancia y control sólo pueda realizarse con entidades del Estado.

Octavo : Declarar exequibles los artículos 30 y 56 de la Ley 715 de 2001, por los cargos presentados, bajo el entendido que la designación y la delegación que ellos contemplan, recaiga en autoridades públicas o en entidades públicas.

Noveno : Declarar exequible del artículo 57, parágrafo 1, de la misma Ley, la frase "El Gobierno reglamentará la materia", por el cargo estudiado, y se declarará inexecutable la frase "y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional en Salud", contenida en el mismo artículo 57, del mismo parágrafo 1.

Décimo : Declarar exequible del artículo 64, inciso segundo, de la misma Ley, la frase "de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia", bajo el entendido que el Gobierno Nacional debe explicar las razones para hacer el giro directo a las entidades de aseguramiento o a las instituciones prestadoras de salud, excluyendo a la respectiva entidad territorial de esta decisión.

Undécimo : Declarar inexecutable los numerales 14, del artículo 74; y , 16, del artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Duodécimo : Declarar exequible la expresión "tendrá un término mínimo de cinco años", contenida en el artículo 88 de la Ley 715 de 2001.

Décimo tercero : Declarar exequible el artículo 111, numeral 2, de la Ley 715 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General