COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/173/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/173/09
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala pronunciarse
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Objecion Presidencial A Proyecto De Ley Que Regula Los Requisitos Y Procedimientos Para Ingresar Al Servicio Educativo Estatal En Zonas De Dificil Acceso Objeciones Presidenciales
- Objeciones Presidenciales
- Control De Constitucionalidad De Objeciones Presidenciales
- Congreso De La Republica Y Gobierno Nacional
- Servidor Publico
- Empleado Publico

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley n.° 065/06 Senado – 206/07 Cámara, “por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.” Segundo.- En consecuencia de lo anterior y exclusivamente respecto de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional,…

Texto completo

C-173-09 SENTENCIA C- /04 Sentencia C-173/09 OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE REGULA LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL EN ZONAS DE DIFICIL ACCESO OBJECIONES PRESIDENCIALES- Término para la formulación/ OBJECIONES PRESIDENCIALES -Cómputo de término en días hábiles para devolución El artículo 166 C.P. establece reglas precisas en relación con los términos para la devolución con objeciones, por parte del Ejecutivo, de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Al respecto, la norma constitucional señala que el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando el mismo no conste de más de veinte artículos. El término se extiende a diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta veinte días en el caso que sean más de cincuenta artículos. Adicionalmente, la disposición en comento prevé que si transcurridos los términos indicados, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Por último, debe tenerse en cuenta que al tenor de la jurisprudencia constitucional, los términos en comento constan de

días hábiles y completos, de forma que su contabilización debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

OBJECIONES PRESIDENCIALES -Trámite en el Congreso de la República/ CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES -Cumplimiento de exigencias constitucionales OBJECIONES PRESIDENCIALES- Término constitucional para pronunciamiento del Congreso El procedimiento legislativo de consideración y aprobación del informe de objeciones presidenciales, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, cumplió los requisitos constitucionales previstos para el efecto, toda vez que: (i) se cumplió con el requisito de publicidad; (ii) el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P. se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe, verificándose la votación en la fecha determinada de anuncio; y (iii) la aprobación del informe de objeciones contó con las mayorías constitucionales exigidas, según certificaciones de los Secretarios Generales de Senado y Cámara. De esta manera, se demuestra que el Congreso de la República se pronunció sobre las objeciones presidenciales dentro del término máximo de dos legislaturas y, adicionalmente, cumplió con las exigencias constitucionales para la discusión y aprobación del informe de objeciones presidenciales.

OBJECIONES PRESIDENCIALES- Examen material CONGRESO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO NACIONAL- Competencias concurrentes en definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos SERVIDOR PUBLICO -Definición de régimen salarial y prestacional EMPLEADO PUBLICO -Fijación de régimen salarial y prestacional LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL -Fijación de régimen LEY MARCO -Objeto /LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL -Alcance de los reglamentos del Ejecutivo La determinación legal del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es un tópico en el que, conforme a las disposiciones de la Carta Política, concurre el ejercicio de las competencias del Congreso y el Gobierno Nacional. En efecto, el artículo 150-19 C.P.

establece dentro de las funciones del Legislativo la de dictar normas generales – denominadas por la doctrina como leyes marco –, mediante las cuales establezca los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otras materias, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, a la vez que regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En este último caso, la Carta Política es expresa en indicar que el ejercicio de las funciones legislativas, “en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas”. A partir de estas previsiones, la jurisprudencia ha contemplado que corresponde a la cláusula general de competencia legislativa la fijación de esas pautas generales del régimen salarial de los servidores públicos. A su vez, existe un mandato constitucional expreso en el sentido que la determinación concreta de dichos regímenes, una vez fijado el marco general de regulación, es una potestad adscrita al Gobierno Nacional.

REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL Y REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN CONSTITUCIONAL- Expresión de competencias concurrentes entre el legislador y el Gobierno REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN CONSTITUCIONAL- Conformación REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL- Conformación responde a condiciones particulares de servicio estatal/ REGIMEN ESPECIAL DE CARRERA DE ORIGEN LEGAL- Categoría en la que se encuentran los docentes Las competencias concurrentes entre el Legislador y el Gobierno Nacional en lo que se refiere a la determinación del régimen salarial de los servidores públicos, se expresa de forma precisa para el caso de los regímenes especiales, excluidos del sistema general de carrera administrativa. En el ordenamiento colombiano es posible distinguir entre regímenes especiales de raigambre constitucional, grupo conformado por los regímenes de empleo público como son los de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; la Fiscalía General de la Nación; la Rama Judicial; la Contraloría General de la República y la Procuraduría

General de la Nación, así como la carrera de la universidades del Estado; y otros de carácter legal, conformado por aquellas en la que el Legislador, vistas las particulares condiciones del servicio estatal que prestan sus funcionarios y empleados, ha considerado necesario establecer un régimen de vinculación al empleo público distinto al de carrera administrativa. En esta categoría se encuentran los servidores públicos que se desempeñan como docentes en las instituciones del Estado.

REGIMEN ESPECIAL DE LOS DOCENTES ESTATALES- Normas por las que se rige En la actualidad, la consagración legal del régimen especial de los docentes estatales se encuentra en la Ley 115/94, cuyo artículo 115 establece que el ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la misma Ley.

ACTO LEGISLATIVO DE SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES -Regula distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales PRINCIPIO DE ESTADO UNITARIO Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN DEFINICION DE ESCALAS SALARIALES DE SERVIDORES PUBLICOS-Fórmula de armonización La Corte en sentencia C-1218/01 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), adoptó una fórmula de armonización entre el principio de Estado unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, la cual se proyecta en la definición de la escala salarial de los empleos que ejercen los servidores públicos adscritos a ellas. De acuerdo con esta fórmula, es al Congreso al que le corresponde proferir una ley marco que determine el régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado, a partir de la cual el Gobierno Nacional determinará los aspectos particulares y concretos de dicho régimen. Estos presupuestos normativos sirven de marco legal para que los órganos de representación popular de las entidades territoriales, ejerzan la competencia constitucional de definir las escalas salariales de los empleos correspondientes. Así, las normas adoptadas por el Legislativo y el Gobierno Nacional constituyen el marco de referencia vinculante a los concejos y asambleas, respecto del ejercicio de la competencia para la definición de escalas salariales, en las que existe una relación de jerarquía identificable entre los preceptos de orden nacional, que son expresión del contenido y alcance del principio de Estado unitario, y la organización particular de la estructura de las administraciones locales y la previsión de sus escalas de remuneración, instancia en que se concreta la autonomía de los poderes territoriales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES- No es absoluta INCENTIVOS A DOCENTES DE ZONAS DE DIFICIL ACCESO- Competencia del Congreso para su determinación DOCENTE -Bonificación especial por prestación de servicios en zonas de difícil acceso /DOCENTE -Bonificación especial no vulnera autonomía de corporaciones territoriales de elección popular /AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -No vulneración por bonificación especial para docentes de zonas de difícil acceso La decisión del legislador de otorgar una bonificación a los docentes estatales que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, es expresión de la potestad que le adscribe el artículo 150-19, literales e) y f) de la Carta Política, y tal decisión no se contrapone al núcleo esencial del grado de autonomía de las entidades territoriales, puesto que no interfiere en la posibilidad de autogestión de los intereses locales, ni impide el ejercicio pleno de las competencias constitucionales previstas en el artículo 287 Superior.

OBJECION PRESIDENCIAL DE CARACTER LEGAL- Concepto/ OBJECION PRESIDENCIAL DE CARACTER LEGAL- Procedencia excepcional El Presidente de la República sostiene que la bonificación prevista en el proyecto de ley acusado contraría el artículo 21 de la Ley Orgánica 715/01, objeción que en sentido formal es de carácter legal y, por ende, no supone la contraposición entre la disposición cuestionada y la Carta Política; pero según lo reglado en el artículo 151 Superior, el ejercicio de la actividad legislativa está supeditado al contenido de las leyes orgánicas, previsión constitucional que permite a la Sala pronunciarse sobre la materia expuesta por el Gobierno Nacional.

CONGRESO- Competencia para regular la bonificación a docentes de zonas de difícil acceso/ CONGRESO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO NACIONAL- Competencias para crear prestaciones o bonificaciones con cargo a los

recursos del Sistema General de Participaciones/ BONIFICACION A DOCENTES DE ZONAS DE DIFICIL ACCESO- Financiación con recursos del Sistema General de Participaciones no desconoce norma orgánica al respecto El reconocimiento de la bonificación a los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, es un asunto que puede válidamente ser regulado por el Congreso, con base en la competencia prevista en el artículo 150-19, literal e) de la Carta Política, por lo que la objeción planteada por el Gobierno Nacional es infundada, puesto que se basa en una lectura errónea y descontextualizada de las disposiciones orgánicas que estima vulneradas. De la misma manera y tal como lo prevé el artículo 21 de la Ley 715/01, se plantea una restricción relacionada con la posibilidad de que las autoridades locales creen la prestación o bonificación con cargo al Sistema General de Participaciones cuando precisa que "con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales", restricción que no resulta incompatible con que sea el Legislador o el Gobierno Nacional, conforme a los presupuestos generales que aquel determine, el que reconozca dicha bonificación.

CAPACITACION A DOCENTES DE ZONAS DE DIFICIL ACCESO- Financiación con recursos del Sistema General de Participaciones no desconoce norma orgánica de competencia en materia educativa/ CAPACITACION A DOCENTES DE ZONAS DE DIFICIL ACCESO- No desconoce competencia de las Entidades Territoriales en materia educativa La previsión del legislador, según la cual deberán crearse, con cargo a los recursos del SGP, programas de capacitación de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, en nada contradice las competencias de las entidades territoriales para aplicar y ejecutar dichos planes de mejoramiento. Lo que plantea el precepto objetado es la necesidad de ejecutar tales programas de capacitación, sin que defina aspecto alguno relativo a la implementación concreta de esa política pública. Así, en estricto cumplimiento de la distribución de competencias que realiza la normatividad orgánica, corresponderá a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados el desarrollo de las políticas en materia educativa, entre ellas los programas de capacitación ordenados por la norma objetada. La normatividad orgánica encuentra su real sentido sobre la base que (i) es el Congreso quien determina el programa de capacitación –pudiéndolo autorizar con cargo a los recursos del SGP –, (ii) corresponde al Gobierno Nacional reglamentar esa materia; y (iii) queda bajo la competencia de las entidades territoriales la aplicación y ejecución del mismo, de acuerdo con las potestades que le adscribe la regulación orgánica y conforme al marco jurídico establecido por el Congreso y el Ejecutivo.

Referencia: expediente: OP-106 Objeciones presidenciales al artículo 2º del proyecto de ley n.° 065/06 Senado - 206/07 Cámara, "por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil nueve (2009). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos el trámite y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES 1. REGISTRO DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES Mediante oficio recibido en esta Corporación el 28 de octubre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de ley n.° 065/06 Senado – 206/07 Cámara, "por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones".

Respecto de este proyecto, el Gobierno Nacional formuló objeciones contra el artículo 2º por razones de inconstitucionalidad, las cuales consideró infundadas el Congreso de la República, situación que motiva el presente trámite, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 de la Carta Política 2. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO El texto del proyecto de ley n.° 065/06 Senado - 206/07 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, subrayándose el artículo cuestionado, es el siguiente:

“ Ley _____ “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LO ATINENTE A LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL EN LAS ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO, POBLACIONES ESPECIALES O ÁREAS DE FORMACIÓN TÉCNICA O DEFICITARIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así: Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere título de normalista superior expedido por una de las normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, o de licenciado en educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

Parágrafo 1°. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición ésta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas.

El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

Parágrafo 2°. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.

Parágrafo 3°. Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de normalista superior.

Artículo 2º. Incentivos a docentes de zonas de difícil acceso. Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del parágrafo 1º de esta Ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.

Artículo 3º . La presente ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

3. EL TRÁMITE LEGISLATIVO El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente: 3.1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República el 8 de agosto de 2006 por el senador Carlos R. Ferro Solanilla El mismo fue publicado en la Gaceta del Congreso n.° 286 del 11 de agosto de 2006.

[1] 3.2. En la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República fue designado como ponente el senador Efraín Torrado García. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 485 del 26 de octubre de 2006.

[2] 3.3. De acuerdo con el informe de sustanciación, suscrito por la Secretaria de la Comisión [3] el proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión Sexta del Senado de la Cámara, en la sesión del 8 de noviembre de 2006. Igualmente, el mencionado informe hace constar que la aprobación del proyecto fue anunciada previamente en la sesión del 1º de noviembre de 2006.

3.4. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó nuevamente al senador Efraín Torrado García. La ponencia respectiva fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 561 del 23 de noviembre de 2006.

[4] 3.5. De acuerdo con lo certificado en informe de sustanciación, [5] el proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el 11 de diciembre de 2006. En el mismo informe se hace constar que el proyecto fue anunciado en la sesión plenaria de la que da cuenta el Acta n.° 35 del 6 de diciembre de 2006.

Por lo tanto, a través de oficio del 29 de enero de 2007, [6] la Presidenta de esa célula legislativa envió el expediente del proyecto de ley a la Presidencia de la Cámara de Representantes, con el fin que continuara su trámite.

3.6. En la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se designó como ponentes a los representantes Jaime de Jesús Restrepo Cuartas y Miguel Galvis Romero. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 487 del 2 de octubre de 2007.

[7] 3.7. El proyecto fue aprobado por la mencionada Comisión el 13 de noviembre de 2007. Al respecto, en informe de sustanciación [8] de la misma fecha, señala que los anuncios de la discusión y votación de la iniciativa se llevaron a cabo el 7 de noviembre de 2007, actuación de la que da cuenta el Acta 14 de la misma fecha.

3.8. Se designó como ponentes para segundo debate en la Cámara de Representantes a los mismos congresistas que adelantaron esa tarea en el primer debate. La ponencia para esa instancia del trámite legislativo fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 318 del 4 de junio de 2008.

[9] 3.9. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, [10] el proyecto fue aprobado en sesión plenaria del 10 de junio de 2008, consignada en el Acta 116 de la misma fecha. En el mismo sentido, el citado informe señala que la aprobación del proyecto se llevó a cabo previo su anuncio, efectuado en la sesión plenaria del 4 de junio de 2008, según Acta 115 de la misma fecha.

3.10. Debido a las discrepancias entre las cámaras sobre el texto del proyecto, debió surtirse el trámite de conciliación. Así, el informe de la Comisión accidental de mediación, publicado en la Gaceta del Congreso n.° 373 del 17 de junio de 2008, [11] fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2008 y en la Plenaria del Senado de la República el 19 de junio del mismo año, como consta en los informes de sustanciación proferidos por los secretarios generales de ambas células legislativas.

[12] Respecto al anuncio para la votación del informe de conciliación, éste fue efectuado en la plenaria del 17 de junio de 2008 (Acta n.° 118), para el caso de la Cámara de Representantes. En lo que tiene que ver con el Senado de la República, el requisito en mención fue corroborado en la sesión plenaria del 18 de junio de 2008 (Acta n.° 47).

3.11. A través de oficio del 2 de julio de 2008, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 de julio del mismo año, el Secretario General del Senado remitió al Presidente de la República el proyecto de ley, junto con el expediente legislativo, para su correspondiente sanción.

3.12. El 21 de julio de 2008, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad, al Presidente del Senado de la República. El documento contentivo de las objeciones fue radicado en dicha dependencia el 22 de julio de 2008.

[13] 3.13. Mediante escrito del 21 de agosto de 2008, los senadores Carlos R. Ferro Solanilla y Efraín Torrado García y el representante Miguel Ángel Galvis Romero, presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo.

3.14. El anterior informe fue considerado y aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 7 y 14 de octubre de 2008, como consta en los informes de sustanciación presentados por los Secretarios Generales de ambas células legislativas.

[14] En relación con los anuncios para votación, estos fueron realizados para el caso de la Cámara de Representantes, en la plenaria del 8 de octubre de 2008, según consta en el Acta No. 139 de esa fecha. En lo que respecta al Senado de la República, el anuncio fue llevado a cabo en la sesión plenaria del 30 de septiembre de 2008, como consta en el Acta No. 13 del mismo día.

3.15. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

4. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL A través de comunicación del 21 de julio de 2008 el Presidente de la República, en concurrencia con la Viceministra General, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló objeción de inconstitucionalidad al artículo 2º del proyecto de ley por considerar que vulnera la Carta Política.

En criterio del Ejecutivo, la disposición resulta contraria a los artículos 300 y 313 de la Constitución, al igual que a los artículos 6º y 7º de la Ley 715/01 – Orgánica sobre asignación de recursos y competencias a las entidades territoriales. Para sustentar esta conclusión, considera que los artículos 300-7 y 313-6 C.P. confieren a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la competencia para determinar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo dentro de la administración local respectiva. De manera correlativa, el artículo 6º, numeral 2.3 de la Ley 715/01, establece que corresponde a los Departamentos “administrar 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.” Esta facultad, con base en la misma normatividad, es igualmente adscrita a los Distritos y Municipios certificados.

Empero lo expuesto, la norma objetada decreta una bonificación estatal para los docente estatales que laboren en zonas de difícil acceso, previsión que desconoce la aludida competencia de los órganos representativos locales para determinar el régimen salarial de su planta docente, aspecto que recae en la autonomía que les reconoce el artículo 287 Superior.

De otro lado, el Gobierno Nacional señala que el apartado del precepto acusado que establece el deber de contratar anualmente la capacitación de docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, viola el artículo 21 de la Ley 715/01. Ello debido a que este precepto orgánico establece que con cargo a los recursos del citado Sistema “no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.” A partir de esta prohibición, la objeción presidencial infiere que (i) dichas bonificaciones y prestaciones son de competencia de las entidades territoriales;

(ii) la fuente de recursos prevista para la contratación por el precepto objetado contradice la norma orgánica en materia de competencias. Por último, el Gobierno sostiene que este mismo precepto contradice lo ordenado en los artículos 6.2.9. y 7.1.11 de la Ley 715/01 y, en consecuencia, el artículo 151 C.P. Ello debido a que estas disposiciones orgánicas establecen en cabeza de los Departamentos, Municipios certificados y Distritos la competencia para la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad de la educación en su jurisdicción; potestad que, a juicio del Ejecutivo, las entidades territoriales ejercen en el marco de su autonomía. En consecuencia, el hecho que el legislador profiera una orden en ese sentido, desconoce la adscripción de competencias que realizó el legislador orgánico y, por ende, contraviene normas que sirven de parámetro para la validez constitucional de las leyes ordinarias.

5. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA El Congreso de la República insistió en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. Para este efecto, el informe sobre las objeciones presidenciales rendido por los senadores Carlos R. Ferro Solanilla y Efraín Torrado García, al igual que por el representante Miguel Ángel Galvis Romero, expone las razones que sustentan la insistencia en la constitucionalidad del artículo objetado.

El Congreso sostiene que aunque es evidente que los órganos de representación de las entidades territoriales tienen la competencia para fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus servidores públicos, esta facultad debe enmarcarse dentro de la potestad que tiene el Legislativo, conforme al artículo 150-19 C.P., para dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Estas disposiciones fueron dictadas a través de la Ley 4ª de 1992, norma que en su artículo 12 otorga al Gobierno Nacional la facultad de señalar el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial, con base en su equivalencia con los salarios de los servidores del orden nacional. Dicha disposición, conforme las reglas planteadas por la Corte en la sentencia C-315/95, es compatible con el grado de autonomía que la Constitución confiere a las entidades territoriales, pues deja incólume la competencia para fijar las citadas escalas salariales y emolumentos.

Según lo expuesto, la disposición objetada no contradice los preceptos superiores, puesto que ni fija régimen prestacional alguno, ni señala las escalas de remuneración, ni fija los emolumentos de los servidores públicos de la entidad territorial. A este respecto, el Informe resalta que la fijación del régimen prestacional es competencia exclusiva del Gobierno Nacional, sin que los entes territoriales puedan arrogarse esa potestad.

En cuanto a la presunta incompatibilidad entre el artículo objetado y las normas orgánicas sobre competencias de las entidades territoriales, el Informe desestima los argumentos planteados por el Gobierno Nacional. Para sustentar este aserto, advierte que el parágrafo 2º del artículo 105 de la Ley 115/94 confiere a los educadores de los servicios educativos estatales el carácter de servidores públicos de régimen especial.

Esta naturaleza jurídica tiene efectos particulares respecto a las normas aplicables para la definición del régimen salarial y prestacional de los educadores. Así, conforme lo dispone el artículo 46 del Decreto 1278/02 – Estatuto de Profesionalización Docente, “el Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.” Esta competencia del Ejecutivo para la fijación del régimen salarial de los educadores se extiende a los estímulos, incentivos y compensaciones que les sean reconocidos. Al respecto, el artículo 49 ejusdem estipula que “el Gobierno Nacional, en el marco de la ley y de conformidad con el decreto de salarios, expedirá reglamentaciones para regular los estímulos, incentivos y compensaciones de que trata este decreto, que en ningún caso constituirán factor salarial para ningún efecto

legal, estableciendo periodicidades, cuantías, formas, número de beneficiarios, condiciones y garantías, considerando los principios de igualdad, transparencia, objetividad, méritos y buen servicio, y sólo podrán concederse si tienen las correspondientes apropiaciones presupuestales.

|| El Gobierno Nacional podrá establecer otros incentivos, de acuerdo con la ley.". El Informe resalta que, en plena consonancia con los anteriores preceptos, la Ley 715/01, que precisamente determina el régimen de competencias de las entidades territoriales en materia de educación, determina en su artículo 24 que, en cuanto a la 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." Esta regulación orgánica reafirma, contrario a como lo sostienen las objeciones presidenciales, la competencia de los órganos nacionales de representación para establecer bonificaciones y estímulos, como los previstos en la disposición objeto de análisis.

El contenido de estas regulaciones, junto con las que regulan el régimen laboral aplicable a los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del Estatuto de Profesionalización Docente, [15] hacen concluir al Congreso que los educadores son servidores públicos de carácter especial, cuyo régimen salarial y prestacional es una materia que compete al Congreso de la República y al Gobierno Nacional y, que en ese sentido, las objeciones planteadas carecen de fundamento, puesto que la decisión adoptada por el Legislativo se limita a replicar aspectos ya regulados por la Constitución y la Ley Orgánica sobre competencias de las entidades territoriales.

6. INTERVENCIÓN CIUDADANA Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 7 de noviembre de 2008 el magistrado sustanciador ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres (3) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el día 10 del mismo mes y año.

Durante el término de fijación no se recibieron intervenciones ante la Corte. 7. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare infundadas las objeciones presidenciales propuestas.

En criterio del Ministerio Público, no le asiste razón al Gobierno Nacional cuando argumenta que el artículo objetado desconoce las competencias de las entidades territoriales para fijar las prestaciones y bonificaciones de los docentes, en la medida que se incurre en un grave error de apreciación que, a su juicio, desconoce la Constitución Política.

En efecto, las competencias constitucionales a las que alude el Presidente de la República contemplan unos contenidos normativos que distan de la interpretación que se efectúa alrededor de los mismos. A este respecto, la Vista Fiscal resalta que los artículos 300-7 y 313-6 C.P., se refieren a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo de las dependencias de las entidades territoriales, es decir, que esta regulación de manera alguna riñe con la competencia del Congreso de la República para la fijación del régimen salarial y prestacional de todos los empleados públicos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 150-19 C.P., le concierne al legislador la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a través de normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional; además de forma expresa, el inciso final de la citada norma superior aduce que en lo relativo a las prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas. De igual forma, el artículo 189-14 C.P. le concede al Presidente de la República la facultad de "Crear, fusionar y suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar las funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos".

Por tanto, el diseño constitucional conduce a manifestar que le corresponde al Gobierno Nacional fijar los salarios, prestaciones y emolumentos de los empleados públicos, pero de conformidad a los parámetros generales que le determina el Congreso de la República.

En relación concreta con la competencia para la fijación del régimen salarial y prestacional de los docentes estatales, el Procurador General manifiesta que coincide con el Legislador cuando en el informe de insistencia de las objeciones, señala que siempre se ha consagrado y sigue siendo un régimen especial que se distingue del aplicable al de los demás servidores públicos, conforme a las regulaciones que para tal efecto se han expedido (Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001, Decreto Ley 1278 de 2002, entre otros.) Por ende, el Ministerio Público colige que el artículo 2 del proyecto objetado, al crear una bonificación especial para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso, se encaja dentro de las facultades constitucionales asignadas al Congreso. Por lo tanto, carece de sustento la argumentación del Presidente de la República, cuando invoca como vulneradas normas constitucionales que les asignan competencias a las entidades territoriales, respecto de una situación que en nada contraría las mencionadas atribuciones del legislador.

Agrega que si se revisa la naturaleza de la bonificación especial, se podría aducir que en estricto sentido ésta corresponde a una prestación, que como quedó dicho, la regulación de la misma es competencia exclusiva del Congreso de la República. Así, con mayor razón es desacertada la posición del Ejecutivo al considerar que este asunto le incumbe únicamente a las entidades territoriales, pues la norma constitucional expresamente prohíbe que éstas puedan crear por iniciativa propia prestaciones sociales a sus servidores.

El Procurador General afirma que tampoco le asiste razón al Gobierno al objetar el artículo 2º del proyecto, fundado en el presunto desconocimiento de la Ley Orgánica 715 de 2001, en el sentido que el artículo 21 no permite crear prestaciones y bonificaciones por parte de las entidades territoriales.

Ello debido a que el Ejecutivo omite que el último inciso del artículo 24 ejusdem, establece que “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.”.

Por ende, resulta forzoso concluir que la disposición legal objetada no hace nada distinto que reproducir ese citado contenido normativo, por lo que carece de sentido sostener, como lo hace el Gobierno, que existe una contradicción entre el artículo objetado y la regulación orgánica.

Para la Vista Fiscal, la norma objeto de análisis se limita a reiterar la obligación del Estado de incentivar a los docentes que se desempeñan en zonas rurales de difícil acceso, pues dadas las condiciones no solamente de accesibilidad geográfica, sino a las mismas circunstancias de orden público, económicas y sociales, sin duda, los educadores “realizan un esfuerzo fenomenal que contribuye de manera sustancial al desarrollo de la sociedad, lo que implica la necesidad de crear incentivos adicionales como el que nos ocupa que corresponde a una mínima contraprestación a la labor desempeñada.” El Ministerio Público desvirtúa, igualmente, la objeción fundada en la violación por el hecho que el artículo objetado establezca con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, se adelante la contratación de la capacitación de los docentes estatales que se desempeñan en zonas de difícil acceso. Ello en tanto la norma reitera el mismo inciso del artículo 24 de la Ley 715/01, que propende por la obligación del Estado de capacitar a los mencionados docentes. Además, resalta que lo previsto por el artículo tiene carácter potestativo, por lo que no configura un mandato obligatorio para las autoridades locales, como lo pretende hacer ver el Ejecutivo, sino que se restringe a servir de parámetro para las entidades territoriales. Esta previsión, así interpretada, se muestra absolutamente razonable, en la medida que obedece a un término adecuado que se constituye en un verdadero estímulo para los docentes que laboran en las zonas de difícil acceso, cuya capacitación está autorizada por la ley orgánica con recursos del Sistema

General de Participaciones, sin que ello constituya un desconocimiento de la autonomía que les ha concedido la Constitución Política a las referidas entidades territoriales.

II. TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE Una vez recibido el expediente en esta Corporación y ante la necesidad de contar con elementos de juicio sobre el trámite legislativo de las objeciones presidenciales, el Magistrado Sustanciador solicitó a los Secretarios Generales de las Cámaras que enviaran la información pertinente.

Ante esta solicitud, dichos funcionarios indicaron que las actas en que consta el trámite de las objeciones, en especial en las que se hizo el anuncio previo y se procedió a la discusión y votación del informe de objeciones, no habían sido publicadas en la Gaceta del Congreso.

Visto lo anterior y habida consideración del carácter imprescindible de este material probatorio para resolver acerca de la constitucionalidad del asunto de la referencia, la Sala Plena, a través de Auto 326 del 19 de noviembre de 2008, se abstuvo de decidir hasta cuando fueran allegados los documentos mencionados y el magistrado sustanciador verificara que las pruebas fueran aportadas debidamente.

En cumplimiento de lo ordenado por la Corte, fueron enviadas las Gacetas del Congreso correspondientes, por lo que el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 10 de marzo de 2009, ordenó continuar con el trámite de revisión de constitucionalidad de las objeciones presidenciales.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. Competencia Conforme a lo dispuesto por los artículos 167, inciso 4 y 241, numeral 8 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional.

2. El término para formular las objeciones y su trámite en el Congreso de la República 2.1. El artículo 166 C.P. establece reglas precisas en relación con los términos para la devolución con objeciones, por parte del Ejecutivo, de los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Al respecto, la norma constitucional señala que el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley cuando el mismo no conste de más de veinte artículos. El término se extiende a diez días cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta veinte días en el caso que sean más de cincuenta artículos. Adicionalmente, la disposición en comento prevé que si transcurridos los términos indicados, el Ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Por último, debe tenerse en cuenta que al tenor de la jurisprudencia constitucional, [16] los términos en comento constan de días hábiles y completos, de forma que su contabilización debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

En el presente caso se advierte que mediante oficio del 2 de julio de 2008, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 16 del mismo y año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción. Del mismo modo, el proyecto de ley fue devuelto con objeciones de inconstitucionalidad, el 21 de julio de 2008, documento radicado en el Congreso el 22 de julio del mismo año.

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley contiene tres artículos, motivo por el cual el término aplicable era el de seis días, las objeciones fueron presentadas dentro del plazo previsto en la Carta Política.

2.2. Una vez devuelto el proyecto de ley con objeciones, se presentó ponencia conjunta de rechazo a las mismas e insistencia en el proyecto, la cual fue considerada y aprobada por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

2.2.1. Para el caso específico del Senado de la República se tiene que el informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso n.° 538 del 21 de agosto de 2008.

[17] Del mismo modo, el Secretario General de esa corporación, a través de informe de sustanciación del 9 de octubre de 2008, estableció que "En sesión Plenaria del H. Senado de la República del día Martes (07) de Octubre del año dos mil ocho (2008), fue considerado y aprobado el informe presentado por los Honorables Senadores CARLOS R. FERRO SOLANILLA y EFRAÍN TORRADO GARCÍA, miembros de la Comisión Accidental para rendir informe sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Ejecutivo, al Proyecto de Ley No. 065 de 2006 Senado – 206 de 2007 Cámara (…) , según Acta de la Sesión Plenaria No. 14, previo su anuncio en Sesión Plenaria del día Treinta (30) de Septiembre de 2008, según Acta 13." [18] A este respecto, la Corte encuentra que el informe de sustanciación citado incurre en un yerro mecanográfico, pues el Acta de Plenaria en la que consta la sesión del 30 de septiembre de 2008 es la número 14, y no la número 13, como erróneamente señaló la Secretaría General.

Así, el Acta de Plenaria n.° 14 del 30 de septiembre de 2008 fue publicada en la Gaceta del Congreso 6 del 23 de enero de 2009. En relación con el anuncio previo, en dicha acta se lee lo siguiente:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Proyectos con informes de objeciones: (…) • Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria y se dictan otras disposiciones." [19] Del mismo modo, al finalizar la sesión, en la misma Acta se anota lo siguiente:

"Siendo las 11:58 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 7 de octubre de 2008, a las 3:00 p.m." De manera similar al caso anterior, la Corte encuentra que el informe de sustanciación yerra en la numeración del acta de la sesión plenaria en que se aprobó el informe de objeciones, la cual corresponde al número 15 y no al número 14. En ese orden de ideas, el Acta n.° 14 de la sesión plenaria del 7 de octubre de 2008 fue publicada en la Gaceta del Congreso 7 del 23 de enero de 2009. En dicho documento se observa que el informe fue sometido a discusión y posterior aprobación por votación ordinaria.

[20] Según lo expuesto, la Sala concluye que el procedimiento legislativo de consideración y aprobación del informe de objeciones presidenciales, para el caso del Senado de la República, cumple los requisitos constitucionales previstos para el efecto. Lo anterior en tanto (i) se cumplió con el requisito de publicidad, en la medida que el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de la iniciación del debate (Art.

157, Ley 5ª/92); (ii) el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P. se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe y para una fecha determinada en la que efectivamente se aprobó la iniciativa; y (iii) la aprobación del informe de objeciones contó con las mayorías constitucionales exigidas, tal y como lo certificó el Secretario General del Senado y se infiere de la lectura del acta de la plenaria correspondiente.

2.2.2. En lo que tiene que ver con la Cámara de Representantes, el informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso n.° 543 del 25 de agosto de 2008.

[21] De otro lado, el Secretario General de la Cámara de Representantes, a través de informe de sustanciación del 14 de octubre de 2007, hizo constar que "En Sesión Plenaria de la fecha, fue considerado y aprobado, el informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 206 de 2007 Cámara – 065 de 2006 Senado (…).

Según consta en el Acta de la Sesión Plenaria No. 140 de octubre 14 de 2008, previo su anuncio en Sesión Plenaria del día 8 de octubre de 2008, según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 139.” [22] El Acta de Plenaria n.° 139 del 8 de octubre de 2008 fue publicada en la Gaceta del Congreso 798 del 14 de noviembre de 2008. Así, en lo que tiene que ver con el anuncio de la discusión y votación del informe de objeciones, se señaló lo siguiente:

“La Secretaría General informa (doctor Luis Ramón Silva): Por instrucciones del señor Presidente, con la autorización del señor Secretario General, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003 y lo indicado por la Corte Constitucional, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan los proyectos de ley o actos legislativos Informe sobre las objeciones al proyecto de ley número 206 de 2007 Cámara, 065 de 2006 Senado, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones. Publicado en la Gaceta del Congreso número 543 de 2008.

” [23] De esta trascripción, la Sala concluye que el informe de objeciones fue anunciado para la sesión del 14 de octubre de 2008. Del mismo modo, aunque la mesa directiva de la Cámara utilizó la simple expresión “anuncio” , sin indicar el propósito del mismo, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha considerado que esta afirmación, usada en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. Esto en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional.

[24] Respecto a la discusión y aprobación del informe de objeciones, se tiene que este trámite se verificó en la sesión plenaria del 14 de octubre de 2008, contenida en el Acta n.° 140 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 866 del 26 de noviembre de 2008. De la lectura de la misma la Corte concluye que la iniciativa fue debidamente aprobada, a través de votación ordinaria y según las mayorías exigidas por la Carta.

[25] Por último, para el caso del anuncio previo y su relación con la publicación del informe de objeciones presidenciales ante la plenaria de la Cámara, son por completo aplicables las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico anterior, respecto del trámite análogo en el Senado de la República, razones que justifican la constitucionalidad de dicha publicación frente a lo preceptuado en el artículo 157-1 C.P.

Según lo expuesto, la Sala advierte que para el caso de la Cámara de Representantes están igualmente cumplidos los requisitos que impone la Carta Política para el trámite objeto de análisis.

Así, (i) se cumplió con el requisito de publicidad, en la medida en que el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de la iniciación del debate (Art. 157, Ley 5ª/92);

(ii) el anuncio de que trata el inciso final del artículo 160 C.P. se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe, verificándose la votación en la fecha determinada de anuncio; y (iii) la aprobación del informe de objeciones contó con las mayorías constitucionales exigidas, según la certificación realizada por el Secretario General en el informe de sustanciación citado y el procedimiento desarrollado durante la sesión plenaria respectiva, al cual se hizo alusión.

De esta manera, se demuestra que el Congreso de la República se pronunció sobre las objeciones presidenciales dentro del término máximo de dos legislaturas y, adicionalmente, cumplió con las exigencias constitucionales para la discusión y aprobación del informe de objeciones presidenciales. Por lo tanto, superado el análisis por su aspecto formal, pasa la Corte a analizar la materia de fondo.

3. Examen material de las objeciones 3.1. El contenido del proyecto de ley objetado El Proyecto de ley n.° 065/06 Senado – 206/07 Cámara, “por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones”´, consta de tres artículos. El primero de ellos sustituye el artículo 116 de la Ley 115/94 – General de Educación, en el sentido de determinar los requisitos académicos exigidos para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, al igual que la fijación de condiciones especiales para la actividad docente en las zonas de difícil acceso y aquella dirigida a las comunidades indígenas.

El artículo segundo, materia de la objeción presidencial, contiene varios enunciados normativos. En primer lugar, reconoce una bonificación especial, según la reglamentación que adopte el Gobierno Nacional, a favor de los docentes estatales que (i) presten sus servicios en zonas de difícil acceso;

(ii) acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado; y (iii) se mantengan en el ejercicio de la actividad docente en esas zonas. En segundo lugar, el precepto señala que esa bonificación se extenderá a los docentes a los que se les aplican las condiciones especiales del servicio en las zonas de difícil acceso, descrito en el parágrafo 1º del artículo 1º del proyecto de ley objetado, a condición que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. En tercer lugar, ordena que, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP), destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contrate anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título - para los no titulados - y de actualización para los demás.

Por último, el artículo tercero establece la fórmula usual de derogatoria y entrada en vigencia de las leyes ordinarias. 3.2. Objeción fundada en la violación del régimen constitucional de competencias de las entidades territoriales 3.2.1. El Presidente de la República considera que el artículo 2º del Proyecto de Ley, en tanto reconoce una bonificación a favor de los docentes que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, desconoce la competencia constitucional de los órganos de representación política de la entidades territoriales para fijar la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo en los Departamentos, Municipios y Distritos. A su juicio, el reconocimiento jurídico de dicha bonificación se encuadra en el ejercicio de la competencia citada, de modo tal que el Congreso habría desbordado su competencia y afectado la autonomía de las entidades territoriales, al aprobar la norma objetada.

El Legislativo se opone a esta censura. Con este fin, señala que es el mismo Texto Constitucional el que ha contemplado que le corresponde al Congreso dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, aspectos que fueron regulados por la Ley 4ª de 1992.

A su vez, a juicio de las Cámaras debe tenerse en cuenta que los docentes estatales pertenecían a un régimen especial, cuya regulación salarial y prestacional corresponde al Legislador, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, la determinación de una bonificación como la contemplada en el proyecto de ley objetado era apenas un desarrollo lógico de esa potestad de regulación. Finalmente, el Congreso advierte que las previsiones de la Ley 715/01 – Orgánica sobre competencias normativas de las entidades territoriales, que el Ejecutivo contempla como vulneradas, son unívocas en adscribir al Gobierno Nacional la competencia para determinar el régimen salarial de los docentes.

El Procurador General de la Nación desestima en idéntico sentido las objeciones planteada por el Ejecutivo. Para ello, señala que las potestades que la Constitución consagra a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales se circunscriben a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo. Empero, la norma objetada se restringe a conceder una bonificación a los docentes estatales, por lo que no

existe identidad de objeto entre el precepto constitucional que se considera vulnerado y el contenido y alcance de la disposición censurada. Igualmente, sostiene que tales competencias de las entidades territoriales deben interpretarse a la luz de (i) las disposiciones constitucionales que asignan al Legislador y al Congreso la potestad para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; y (ii) el carácter especial del régimen de vinculación con el Estado de los docentes, que los diferencia de los demás servidores públicos adscritos a las entidades territoriales.

3.2.2. Conforme lo expuesto, corresponde a la Corte en este apartado dilucidar si el Legislativo, al aprobar el proyecto de ley objetado y, en especial, su artículo 2º, reconoció una bonificación especial a favor de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, en perjuicio de las competencias constitucionales de los órganos de representación política de las entidades territoriales para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

Para resolver este problema jurídico, la Sala adoptará la siguiente metodología: en primer lugar, expondrá el contenido y alcance de los postulados constitucionales y legales que determinan la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los docentes al servicio del Estado y la aplicación que dichas reglas han tenido en el análisis de constitucionalidad, efectuado por la Corte en sentencias anteriores, que estudiaron la competencia del Legislador y del Gobierno Nacional para el reconocimiento de bonificaciones a los docentes que laboraran en zonas de difícil acceso. Luego, con base en los argumentos que se deriven del apartado anterior, resolverá acerca de la objeción planteada por el Ejecutivo.

3.2.3. La determinación legal del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es un tópico en el que, conforme a las disposiciones de la Carta Política, concurre el ejercicio de las competencias del Congreso y el Gobierno Nacional. En efecto, el artículo 150-19 C.P. establece dentro de las funciones del Legislativo la de dictar normas generales – denominadas por la doctrina como leyes marco –, mediante las cuales establezca los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otras materias, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, a la vez que regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En este último caso, la Carta Política es expresa en indicar que el ejercicio de las funciones legislativas, “en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas” (Art. 150-19, literales e) y f)). Las citadas normas generales fueron adoptadas por el Congreso mediante la Ley 4ª de 1992.

A partir de estas previsiones, la jurisprudencia ha contemplado que corresponde a la cláusula general de competencia legislativa la fijación de esas pautas generales del régimen salarial de los servidores públicos. A su vez, existe un mandato constitucional expreso en el sentido que la determinación concreta de dichos regímenes, una vez fijado el marco general de regulación, es una potestad adscrita al Gobierno Nacional.

A ese respecto, la Corte ha indicado que “…en el preciso ámbito de la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, una relación entre el Congreso y el Presidente de la República con connotaciones diferentes a las normalmente observadas para la ejecución de las leyes ordinarias. En el caso de la vigencia de las leyes marco o cuadro, el Presidente de la República, al dictar los correspondientes decretos ejecutivos que las completan, participa activamente en la determinación normativa de las materias que constituyen su objeto, dentro del marco normativo general, compuesto de reglas o directrices, que como se ha dicho, el Congreso le establece, lo cual converge en una trascendente y coordinada labor normativa ejercida en forma conjunta por dos poderes públicos estatales.” [26] Las competencias concurrentes entre el Legislador y el Gobierno Nacional en lo que se refiere a la determinación del régimen salarial de los servidores públicos, se expresa de forma precisa para el caso de los regímenes especiales, excluidos del sistema general de carrera administrativa. Sobre el particular, debe recordarse que en el ordenamiento colombiano es posible distinguir entre regímenes especiales de raigambre constitucional y otros de carácter legal. El primer grupo está

conformado por los regímenes de empleo público como son los de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículos 217 y 218); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1°); la Contraloría General de la República (artículo 268 numeral 10°), y la Procuraduría General de la Nación (artículo 279), así como la carrera de la universidades del Estado (artículo 69). El segundo está conformado por aquellas en la que el Legislador, vistas las particulares condiciones del servicio estatal que prestan sus funcionarios y empleados, ha considerado necesario establecer un régimen de vinculación al empleo público distinto al de carrera administrativa. En esta categoría se encuentran los servidores públicos que se desempeñan como docentes en las instituciones del Estado.

3.2.4. Acerca del régimen especial de los docentes estatales, debe resaltarse que ha sido una constante en el ordenamiento legal colombiano la de excluirlos de la aplicación de las normas generales en materia de empleo público.

[27] En la actualidad, la consagración legal se encuentra en la Ley 115/94, cuyo artículo 115 establece que el ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la misma Ley.

Respecto al Estatuto al que refiere la norma legal anotada, se tiene que de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2001, [28] se reformaron los preceptos constitucionales que regulan la distribución de recursos y de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, enmienda que tuvo entre sus objetivos (i) crear el sistema general de participaciones – SGP –, en tanto mecanismo para atender financieramente los servicios a cargo del sector central y las autoridades locales, en especial respecto a salud, educación y saneamiento básico;

(ii) definir los criterios para la asignación dichas competencias y recursos fiscales. Esta modificación tuvo efectos concretos en la determinación de las competencias normativas adscritas a las entidades territoriales, lo cual motivó la expedición de la Ley Orgánica 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.” Habida cuenta la necesidad de adoptar un régimen legal que regulara la actividad docente en ese nuevo marco de competencias de las autoridades locales, atendidas con la distribución de recursos propia del SGP, el artículo 111.2 la Ley 715/01 revistió al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias 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 esta ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos. Este nuevo régimen, denominado Estatuto de Profesionalización Docente, debía sujetarse a criterios definidos por el legislador orgánico, referidos a (i) mejor salario de ingreso a la carrera docente;

(ii) requisitos de ingreso; (iii) escala salarial única nacional y grados de escalafón; (iv) incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización;

(v) mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; (vi) oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes; y (vii) asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto Ley 2277 de 1979.

3.2.5. En relación puntual con el régimen salarial y prestacional, el artículo 46 Decreto Ley 1278 de 2002 – Estatuto Profesional Docente, estableció que “el Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992 , establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.” (Subraya fuera de texto). Del mismo modo, el artículo 47 ejusdem señala que “además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Nacional, (sic) podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales” .

Como se observa, las reglas constitucionales y legales referidas a la determinación del régimen salarial y prestacional de los docentes del Estado se dirigen a reafirmar que corresponde al Congreso de la República, de manera privativa la definición, a través de una ley marco, de los criterios generales que deberá tener en cuenta el Gobierno Nacional para la definición concreta de la materia mencionada. Bajo esta lógica, las normas orgánicas y ordinarias que regulan la prestación del servicio educativo, vinculan la definición particular de dicho régimen salarial y prestacional, a fin de dar eficacia a las previsiones contenidas en el artículo 150-19, literales e) y f) de la Carta Política.

3.2.6. Sin embargo, como lo evidencia la objeción presidencial planteada, pudiera encontrarse para el presente tópico, una tensión entre las normas superiores citadas y otros preceptos que conforman el bloque de constitucionalidad, los cuales confieren competencia a las autoridades territoriales para regular lo atinente a las escalas de remuneración de los distintas categorías de empleo en las administraciones departamentales, distritales y municipales.

En efecto, según lo pone de presente el Gobierno Nacional en su objeción, el artículo 300-7 C.P. confiere a las Asambleas la competencia para determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de las dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleo. De forma análoga, el artículo 313-6 adscribe idéntica potestad a los concejos, en el ámbito de la administración municipal. Igualmente, en relación concreta con la distribución de las competencias en materia educativa, el artículo 6.2.3. de la Ley 715/01 confiere a los Departamentos la función de "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." Igual competencia es adscrita a los distritos y los municipios certificados, en los términos del artículo 7.3. de la Ley 715/01.

Estas disposiciones, a juicio del Gobierno Nacional, llevarían a considerar que el Congreso no está facultado para reconocer la bonificación a favor de los docentes estatales que laboran en áreas de difícil acceso, puesto que esa materia, en tanto refiere al régimen salarial administrado por las entidades territoriales, debe ser regulada por éstas. Empero, la Corte advierte que la jurisprudencia constitucional ha planteado las reglas que armonizan las disposiciones citadas con los preceptos superiores que adscriben a la acción coordinada del Legislador y el Ejecutivo el reconocimiento jurídico de dicho emolumento.

En efecto, mediante la sentencia C-1218/01 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 134 de la Ley 115/94 – General de Educación –, [29] norma que establecía que "los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional" . El cargo en contra de esta disposición se fundaba en considerar, entre otros argumentos, que la decisión del Legislador de reconocer una bonificación [30] a favor de los docentes que prestaran sus servicios en las condiciones previstas en la norma acusada, desconocía la autonomía presupuestal y administrativa que la Constitución reconoce a las entidades territoriales (Art. 287 C.P.).

Para resolver este cuestionamiento, la Corte realizó las consideraciones siguientes que, en razón de su importancia nodal para resolver el problema jurídico materia de este apartado, la Corte considera pertinente transcribir in extenso :

"De conformidad con el artículo 150-19- literales e) y f) de la Carta, compete al legislador y al Presidente de la República regular la materia salarial y prestacional de los servidores públicos y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

(…) La definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, en primer lugar, al Congreso de la República y al Presidente de la República dentro del marco trazado por aquél (CP, art.

150-19, lit. e) y f). Efectivamente, según dicha atribución, el Congreso, a través de una ley marco o cuadro, fija las pautas y criterios generales que guían la forma en que habrá de regularse una determinada materia, entre las cuales se encuentra la relativa al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales- lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

(…) En lo relativo al ámbito territorial, cabe destacar que la facultad de fijar el régimen de salarios de los servidores públicos corresponde al Congreso y al Presidente de la República, en la forma ya enunciada. A partir de esa fijación, procede la intervención de los concejos municipales y las asambleas departamentales, por mandato de los artículos 313-6 y 300-7 superiores, respectivamente, y en forma complementaria (sic), con el fin de adoptar en esas secciones del territorio la política de salarios.

Efectivamente, con base en el máximo salarial previamente delimitado por el gobierno nacional, los alcaldes y los gobernadores señalan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, en lo que se ha denominado un proceso de definición armónica entre las distintas autoridades que intervienen en el mismo. En cambio, respecto del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos territoriales, la competencia es indelegable en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas, por expresa prohibición constitucional.

Ahora bien, la norma enjuiciada, esto es el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) al establecer la bonificación especial en beneficio de los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no significa, como lo informa el actor, desconocimiento de las competencias de las corporaciones administrativas de las entidades territoriales –concejos y asambleas- ni de los jefes de la administración municipal y departamental –alcaldes y gobernadores- Por el contrario, la decisión de adoptar la citada bonificación especial de los docentes estatales encuentra respaldo en el mandato constitucional del artículo 150-19, pues el señalamiento del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pertenece a la órbita de competencia del Congreso y del Presidente de la República, como ya se ha anotado. La distribución constitucional de esta competencia pone de presente que la autonomía administrativa de las entidades territoriales no es absoluta, como equivocadamente plantea el accionante, y que la misma se ejerce dentro de los límites que le fijen la Constitución y la ley.

(…) Entonces, con base en la consideraciones establecidas y en los criterios resaltados de las providencias de esta Corporación, anteriormente destacadas, debe concluirse que la fijación de una bonificación especial en favor de los docentes estatales que presenten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no configura una invasión de las competencias de las corporaciones públicas de elección popular de los niveles territoriales, que pueda catalogarse como vulneratoria del principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 287 superior, pues se trata del ejercicio de una potestad legislativa para efectos del señalamiento del régimen salarial de los docentes estatales como servidores públicos, que encuentra total asidero en el mandato contenido en el artículo 150-19 de la Carta Política.

Por lo expuesto, no hay lugar a aceptar la acusación del actor en contra del artículo 134 de la Ley 115 de 1994 por violación del mencionado artículo 287 constitucional.” (Subraya fuera de texto).

Como se observa, la Corte en esa sentencia adoptó una fórmula de armonización entre el principio de Estado unitario (Art. 1º C.P.) y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, la cual se proyecta en la definición de la escala salarial de los empleos que ejercen los servidores públicos adscritos a ellas. De acuerdo con esta fórmula, es al Congreso al que le corresponde proferir una ley marco que determine el régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado, a partir de la cual el Gobierno Nacional determinará los aspectos particulares y concretos de dicho régimen. Estos presupuestos normativos sirven de marco legal para que los órganos de representación popular de

las entidades territoriales, ejerzan la competencia constitucional de definir las escalas salariales de los empleos correspondientes.

A este respecto debe resaltarse que el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales no tiene carácter absoluto, sino que por expreso mandato superior, la gestión de sus intereses se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley (Art. 287 C.P.). En igual sentido, esa comprensión de la autonomía es corolario de lo previsto en el artículo 388 Superior, que establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. En ese sentido, la presunta antinomia entre las disposiciones de la Carta Política que reconocen esa autonomía y aquellas que confieren al Congreso y al Ejecutivo la potestad de definir el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, es apenas aparente.

Ello debido a que las normas adoptadas por el Legislativo y el Gobierno Nacional constituyen el marco de referencia vinculante a los concejos y asambleas, respecto del ejercicio de la competencia para la definición de escalas salariales. Existe, de acuerdo con las normas constitucionales interpretadas por la Corte, una relación de jerarquía identificable entre los preceptos de orden nacional, que son expresión del contenido y alcance del principio de Estado unitario, y la organización particular de la estructura de las administraciones locales y la previsión de sus escalas de remuneración, instancia en que se concreta la autonomía de los poderes territoriales.

La existencia de esta fórmula de armonización, empero, no significa que el Legislador se encuentre habilitado para disponer cualquier límite al ejercicio de las competencias adscritas a las entidades territoriales. En contrario, disposiciones legislativas de esa naturaleza deberán consultar el grado de autonomía de las instancias locales y, en especial, tendrán que mostrarse en todo caso compatibles con los derechos constitucionales de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (Art. 287 C.P.).

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha identificado el contenido del núcleo esencial del grado de autonomía de las entidades territoriales, el cual define, a su vez, el límite para la actividad del Legislador en relación con las competencias mencionadas.

Sobre esta materia, la sentencia C-540/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), expuso las consideraciones siguientes: “La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287.

La pregunta que surge, en primer lugar, es si la potestad conferida al legislador para definir el ámbito de ejercicio de la autonomía territorial tiene límites o no? En un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad y ni siquiera un poder de representación directa como es el legislativo tiene esa facultad. En consecuencia ¿cuáles son los límites del legislador para definir el ámbito de la autonomía territorial? La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía.

[31] El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial.

El artículo 287 de la Constitución define las competencias propias de los entes territoriales y los aspectos allí previstos se consideran indispensables para la configuración del concepto de autonomía. Este núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional.

El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad.

Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial (C.P., art.

1º) como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P., arts. 288 y 311).” Trasladados estos argumentos a la objeción propuesta por el Presidente de la República, considera la Sala que la decisión del legislador de otorgar una bonificación a los docentes estatales que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, es expresión de la potestad que le adscribe el artículo 150-19, literales e) y f) de la Carta Política. A su vez, tal decisión legislativa no se contrapone al núcleo esencial antes descrito, puesto que no interfiere en la posibilidad de autogestión de los intereses locales, ni impide el ejercicio pleno de las competencias constitucionales previstas en el artículo 287 Superior. En consecuencia, debe desestimarse la censura propuesta y, por ende, declarar infundada la objeción basada en la afectación de la autonomía de las entidades territoriales.

3.3. Objeción fundada en el desconocimiento de las normas orgánicas en materia de regulación del Sistema General de Participaciones 3.3.1. El Presidente de la República sostiene que la bonificación prevista en el proyecto de ley acusado contraría el artículo 21 de la Ley Orgánica 715/01. Ello debido a que dicha norma establece que con cargo a los recursos del SGP no podrán crearse prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales;

“por lo que se puede concluir que, por un lado, la posibilidad de crear tales bonificaciones radica en cabeza de las entidades territoriales y por otro, que tales bonificaciones deben ser financiados con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones”.

Ante esta objeción, tanto el Congreso como el Procurador General coinciden en que el contenido del proyecto de ley es compatible con la normatividad orgánica, habida cuenta que se limita a reproducir el sentido de disposiciones de la Ley 715/01 que facultan al Gobierno Nacional para reconocer bonificaciones a favor de los docentes estatales.

3.3.2. Para resolver esta objeción, la Sala parte de considerar que si bien, en un sentido formal, la objeción presidencial es de carácter legal y, por ende, no supone la contraposición entre la disposición cuestionada y la Carta Política; no es menos cierto que según lo reglado en el artículo 151 Superior, el ejercicio de la actividad legislativa está supeditado al contenido de las leyes orgánicas, previsión constitucional que permite a la Sala pronunciarse sobre la materia expuesta por el Gobierno Nacional.

Verificado lo anterior, la Sala advierte que conforme a las consideraciones realizadas en apartado anterior de este fallo, el reconocimiento de la bonificación a los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, es un asunto que puede válidamente ser regulado por el Congreso, con base en la competencia prevista en el artículo 150-19, literal e) de la Carta Política.

Dilucidado este aspecto, la Corte considera que la objeción planteada por el Gobierno Nacional es infundada, puesto que se basa en una lectura errónea y descontextualizada de las disposiciones orgánicas que estima vulneradas. En efecto, el artículo 21 de la Ley 715/01, encargado de regular la materia de los límites al crecimiento de los costos relacionados con

la prestación del servicio educativo por las entidades territoriales, prescribe que “los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.” En ese mismo marco de límites, la norma prevé que “con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.” Debe resaltarse que la restricción que plantea este último precepto, se relaciona con la posibilidad que las autoridades locales creen la prestación o bonificación con cargo al SGP, lo que no es incompatible con que sea el Legislador o el Gobierno Nacional, conforme a los presupuestos generales que aquel determine, el que reconozca dicha bonificación. Y es precisamente bajo esa hermenéutica de la norma citada que el artículo 24 de la Ley 715/01, al establecer las reglas para la sostenibilidad del SGP en materia educativa, indica que “ 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.” 3.3.3. En conclusión, el Ejecutivo funda su objeción en una disposición orgánica que, antes bien, es consistente con la competencia del Congreso y del Gobierno Nacional para fijar bonificaciones a favor de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso con cargo al SGP. Este razonamiento, del mismo modo, es compatible con la potestad constitucional que tienen esas instancias de representación democrática para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Por lo tanto, la objeción presidencial a ese respecto carece de sustento.

3.4. Objeción fundada en el desconocimiento de las competencias adscritas a las entidades territoriales en materia educativa 3.4.1. El Gobierno Nacional sostiene que el enunciado normativo del artículo 2º del proyecto de ley, según el cual con cargos a los recursos del SGP, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratarán anualmente la capacitación de docentes vinculados para el servicio en zonas de difícil acceso, es contraria al artículo 151 de la Carta Política, puesto que desconoce las normas orgánicas que confieren a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad de la educación en su jurisdicción (Arts. 6.2.9. y 7.11 de la Ley 715/01).

3.4.2. De manera similar a como se estableció en el acápite anterior, la Corte considera que la objeción presidencial se funda en una interpretación equivocada de la norma orgánica que se estima violada y del texto del proyecto de ley objetado. La previsión del legislador, según la cual deberán crearse, con cargo a los recursos del SGP, programas de capacitación de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, en nada contradice las competencias de las entidades territoriales para aplicar y ejecutar dichos planes de mejoramiento. En efecto, lo que plantea el precepto objetado es la necesidad de ejecutar tales programas de capacitación, sin que defina aspecto alguno relativo a la implementación concreta de esa política pública. Así, en estricto cumplimiento de la distribución de competencias que realiza la normatividad orgánica, corresponderá a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados el desarrollo de las políticas en materia educativa, entre ellas los programas de capacitación ordenados por la norma objetada.

No de otra manera se explica que la normatividad orgánica prevea, como se indicó en el apartado anterior, que puedan establecerse con cargo a los recursos del SGP, programas de capacitación a favor de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional .

(Ley 715/01. Art. 24). Carece de sentido considerar, a la luz del contenido y alcance del principio de Estado unitario, que la creación de estos programas sea del resorte exclusivo de las entidades territoriales y que su aplicación concreta sea regulada por el Ejecutivo nacional. En cambio, la normatividad orgánica encuentra su real sentido sobre la base que (i) es el Congreso quien determina el programa de capacitación –pudiéndolo autorizar con cargo a los recursos del SGP –, (ii) corresponde al Gobierno Nacional reglamentar esa materia; y (iii) queda bajo la competencia de las entidades

territoriales la aplicación y ejecución del mismo, de acuerdo con las potestades que le adscribe la regulación orgánica y conforme al marco jurídico establecido por el Congreso y el Ejecutivo.

3.5. Conclusión La decisión del Congreso de reconocer una bonificación a los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso es una expresión de la competencia constitucional adscrita por el artículo 150-19 Superior. Así, la jurisprudencia de este Tribunal ha fijado una doctrina consistente en el sentido que prestaciones de esta naturaleza son compatibles con la autonomía de las entidades territoriales, en tanto el diseño de competencias y atribuciones previsto por la Carta Política prevé que las decisiones del Legislador y del Gobierno Nacional respecto al régimen salarial de los servidores públicos, conforma el parámetro para la determinación de las escalas salariales por parte de las entidades territoriales.

En consonancia con esta argumentación, la normatividad orgánica en materia de competencias de las entidades territoriales, contenida en la Ley 715/01, reconoce la posibilidad que reconocer dichas bonificaciones con cargo al SGP y de acuerdo con la regulación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional. Por ende, la Corte comparte la posición expresada por el Congreso y el Ministerio Público, en el sentido que la disposición objetada, en buena medida, reproduce enunciados normativos ya previstos por el legislador orgánico, lo que deja sin sustento la presunta contradicción entre estos dos grupos de previsiones.

Reglas similares se aplican para los programas de capacitación. A este respecto, la Corte concluye que la orden del Legislador de ofrecer dichos programas a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso, es en entero compatible con las competencias que la normatividad orgánica confiere a las entidades territoriales para implementar y ejecutar sus planes de mejoramiento en materia educativa.

Así, las objeciones planteadas por el Presidente de la República resultan infundadas. DECISIÓN En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley n.° 065/06 Senado – 206/07 Cámara, “por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.” Segundo.- En consecuencia de lo anterior y exclusivamente respecto de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley n.° 065/06 Senado – 206/07 Cámara, “por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.” Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA Presidente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ Magistrada HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado (p) MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Cfr.

Folio 208-210 del expediente principal. [2] Cfr. Folio 191-194 del expediente principal. [3] Cfr. Folio 167 del expediente principal. [4] Cfr.

Folios 170-173 del expediente principal. [5] Cfr . Folio 163 del expediente principal. [6] Cfr. Folio 162 del expediente principal. [7] Cfr. Folio 147-148 del expediente principal.

[8] Cfr . Folios 125-127 de expediente principal. [9] Cfr. Folios 53-54 del expediente principal. [10] Cfr. Folio 68 del expediente principal.

[11] Cfr. Folios 90-91 del expediente principal. [12] Cfr. Folios 40 y 41 del expediente principal. [13] Cfr. Folios 34-36 del expediente principal.

[14] Cfr . Folios 1 y 16 del expediente principal. [15] Sobre el particular, el Informe de objeciones refiere los artículos 115 y 175 de la Ley 115/94. Estas normas establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 115. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS EDUCADORES ESTATALES. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente Ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 y en la presente ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, el estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y salarios legales.

En ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los educadores. ARTÍCULO 175. PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES DE LA EDUCACIÓN ESTATAL. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.

PARÁGRAFO. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4 de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen.

A este respecto debe tenerse en cuenta que la Ley 60/93 fue derogada por la Ley Orgánica 715/01 [16] Cfr . Corte Constitucional. Sentencias C-510/96, C-063/02 y C-068/04.

[17] Cfr. Folios 4-5 (reverso) del cuaderno de pruebas 1. [18] Cfr. Folio 16 del expediente principal. [19] Cfr. Folio 216 del cuaderno de pruebas 4.

[20] Al respecto, en el Acta citada, en la página 28 de la Gaceta 7/09 se lee lo siguiente: “La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe de objeciones.

Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara , por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Roberto Ferro Solanilla. Palabras del honorable Senador Carlos Roberto Ferro Solanilla.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Roberto Ferro Solanilla, quien da lectura al informe para segundo debate presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar las Objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.

Gracias señor Presidente, simplemente en relación con ese proyecto, se presentó un error en el título, que se corrigió y que por lo tanto se está presentando como una proposición que ha sido publicada en relación con lo que corresponde a la

contratación de maestros en zonas de difícil acceso y para corregirlo se hizo tanto en Senado y Cámara y es lo que estamos presentando para que se vote en esa materia como se presenta en la respectiva proposición.

Leído y cerrado el Informe de Objeciones donde se declaran infundadas las Objeciones del Ejecutivo, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y esta le imparte su aprobación, por unanimidad." [21] Cfr . Folios 10-12 del cuaderno de pruebas 2.

[22] Cfr. Folio 1 del expediente principal. [23] Cfr . Folios 66 a 67 del cuaderno de pruebas 3. [24] Cfr . Corte Constitucional, sentencia C-1040/05 y auto A-311/06.

[25] Sobre el particular, en la citada Gaceta, cuyo apartado pertinente obra a folio 103 del cuaderno de pruebas 3, se comprueba lo siguiente:

" Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.: Aprobada. Cuarto: Informe sobre objeciones. Sobre este informe de objeciones hacemos una corrección, en aplicación al numeral segundo del artículo segundo de la ley 5ª del 92, que habla de la corrección formal de los procedimientos. Se procede a corregir el título del proyecto correspondiente al informe de objeciones presidenciales, al Proyecto de ley 206 de 2007 Cámara, 065 de 2006 Senado, que fue erradamente trascrito por los miembros de la Comisión que rindió el informe de los doctores Carlos Ferro Serranilla, Efraín Torrado y Miguel Ángel Galvis Romero, siendo el título correcto el siguiente: Proyecto de ley "Por medio del cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones" Petición: Por lo anteriormente expuesto solicitamos atentamente se someta a consideración la insistencia del Proyecto de ley 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara a la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Suscriben este informe los doctores Carlos Ferro Solanilla, Miguel Ángel Galvis Romero, Efraín Torrado García, se incluye el informe sobre la conclusión que dice lo siguiente: Desistir (sic) el articulado del Proyecto de ley antes mencionado, de acuerdo a las consideraciones expuestas.

Someta el informe leído, señor Presidente. Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Germán Varón Cotrino: Se somete a consideración de la Plenaria el informe sobre objeciones presidenciales, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse. Doctor Galves.

Intervención del honorable Representante Carlos Arturo Galves Mejía (la información se toma textualmente de la Gaceta del Congreso 866/08) : Gracias Presidente.

Participé en la Comisión Accidental que se conformó. La idea es rechazar las objeciones presidenciales, por cuanto una equivocada interpretación frente a lo que era el reconocimiento a los docentes en zonas apartadas y de difícil acceso. Se hizo la respectiva sustentación jurídica igualmente, por el doctor Solanilla del Senado y quien les habla, y otro Senador que nos acompañó, y acordamos, no aceptar esas objeciones presidenciales.

El informe está direccionado de esa manera y lo que buscamos, es que se apruebe el informe que presentamos aquí en la honorable Cámara. Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Germán Varón Cotrino:

Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿La aprueba la Plenaria? Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Aprobado el informe señor Presidente." [26] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1218/01, M.P. Álvaro Tafur Galvis. [27] Bajo esta perspectiva, el régimen particular de los docentes estatales había sido regulado en el Decreto 2277/79, la Ley 91 de 1989 y la Ley 60 de 1993, normas anteriores a las que actualmente regulan la materia, esto es, la Ley 115/94 – General de Educación, la Ley Orgánica 715/01 y el Decreto Ley 1278/02.

[28] El Acto Legislativo 01 de 2001 reformó los artículos 347, 356 y 357, con el fin de establecer la regulación constitucional del Sistema General de Participaciones.

[29] Debe acotarse que este precepto fue expresamente derogado por el artículo 113 de la Ley 715/01. [30] La jurisprudencia constitucional se ha ocupado, del mismo modo, de establecer la naturaleza jurídica y la justificación en la Carta Política, de las bonificaciones que el Legislador reconoce a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso. Sobre el particular, la sentencia C-1278/01, antes citada, la Corte señaló:

" … [dicho] estímulo económico crea incentivos dentro del grupo de los docentes estatales para que laboren en las zonas del país que presentan condiciones anormales, como las ya mencionadas, logrando conciliar la realización del derecho fundamental de las personas a la educación (CP arts. 2º y 67), la prestación de la misma como servicio público en forma continua y permanente, mediante un mayor cubrimiento en esas zonas del país y ampliando las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en el grupo de los niños, a fin de que accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP arts. 67 y 44), con el recibo de una retribución económica que compense el mayor esfuerzo con que se cumple la función de los docentes beneficiarios de la misma, protegiendo así su derecho al trabajo en "condiciones dignas y justas" (CP, art. 25). (...) La misma proporcionalidad puede también apreciarse en el ámbito del cumplimiento de los fines estatales, pues además de garantizar la prestación del servicio público de la educación, en forma continua y permanente, se posibilita la materialización de principios constitucionales indispensables para la consolidación de un Estado social de derecho, como así sucede con los de participación ciudadana en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, con el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, básicos en la formación y desarrollo de una identidad nacional dentro de una cultura democrática" [31] Ver por ejemplo Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-535 de 1996 C-643 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.