



Sentencia 973 de 2001 Corte Constitucional

SENTENCIA C-973/01

EDUCACION-Valor en la sociedad y adecuado diseño de sistema

ESCALAFON DOCENTE-Finalidad

ESCALAFON DOCENTE-Estructura

ESCALAFON DOCENTE-Ingreso a diferentes grados en virtud del título

TEST DE RAZONABILIDAD EN REGULACION DE ESCALAFON DOCENTE-Intensidad

ESCALAFON DOCENTE-Profesionalización de la educación

ACTIVIDAD DOCENTE-Profesionalización y dignificación

ESCALAFON DOCENTE-Grado de ingreso de profesionales universitarios sin título y licenciados

DOCENCIA-Dedicación profesional

ESCALAFON DOCENTE-Requisitos diferenciales de ascenso al grado noveno vulneran la igualdad

ESCALAFON NACIONAL DOCENTE-Trato desigual en requisitos de ascenso al grado noveno entre licenciados y no

CARRERA DOCENTE-Definición y medición legislativa del mérito

CARRERA DOCENTE-Mérito según títulos, experiencia y cursos

Referencia: expediente D-3443

Demanda parcial de inconstitucionalidad contra el artículo 10º del Decreto Ley 2277 de 1979.

Actor: Jose Felix Calderon Manrique

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., septiembre doce (12) de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Félix Calderón Manrique demandó parcialmente el artículo 10º del Decreto Ley 2277 de 1979.

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

II. NORMA DEMANDADA

Los apartes de la disposición demandada son los subrayados:

"DECRETO NUMERO 2277 de 1979

(septiembre 14)

por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1979 y oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en el artículo 3º de dicha Ley,

DECRETA:

(...)

CAPITULO III

ESCALAFON NACIONAL DOCENTE

(...)

Artículo 10.-Estructura del Escalafón. Establécese los siguientes requisitos para ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados del Escalafón Nacional Docente:

GRADOS	TITULOS EXIGIDOS	CAPACITACION	EXPERIENCIA
Al grado 1	-Bachiller Pedagógico	-	-
Al grado 2	a) Perito o Experto en Educación b) Bachiller Pedagógico	- -	- 2 años en el grado 1
Al grado 3	a) Perito o Experto en Educación b) Bachiller Pedagógico	- curso	3 años en el grado 2 3 años en el grado 2
Al grado 4	a) Técnico o Experto en Educación b) Perito o Experto en Educación c) Bachiller Pedagógico	- curso -	- 3 años en el grado 3 3 años en el grado 3
Al grado 5	a) Tecnólogo en Educación b) Técnico o Experto en Educación c) Perito o Experto en Educación d) Bachiller Pedagógico	- - - curso	- 3 años en el grado 4 4 años en el grado 4 3 años en el grado 4
Al grado 6	a) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación b) Tecnólogo en Educación c) Técnico o Experto en Educación d) Perito o Experto en Educación e) Bachiller Pedagógico	curso de ingreso - curso curso - -	- 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5 3 años en el grado 5
Al grado 7	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación e) Perito o Experto en Educación f) Bachiller Pedagógico	- curso - curso -	- 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6 3 años en el grado 6 4 años en el grado 6
Al grado 8	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación e) Perito o Experto en Educación f) Bachiller Pedagógico	- curso - curso curso -	3 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7 4 años en el grado 7 3 años en el grado 7
Al grado 9	a) Licenciado en Ciencias de la Educación b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación c) Tecnólogo en Educación d) Técnico o Experto en Educación	curso - curso -	3 años en el grado 8 4 años en el grado 8 3 años en el grado 8 3 años en el grado 8

Al grado 10	a) <u>Licenciado en Ciencias de la Educación</u> b) <u>Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación</u> c) <u>Tecnólogo en Educación</u> d) <u>Técnico o Experto en Educación</u>	- curso - curso	3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 3 años en el grado 9 4 años en el grado 9
Al grado 11	a) <u>Licenciado en Ciencias de la Educación</u> b) <u>Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación</u> c) <u>Tecnólogo en Educación</u>	curso - curso	3 años en el grado 10 3 años en el grado 10 4 años en el grado 10
Al grado 12	a) <u>Licenciado en Ciencias de la Educación</u> b) <u>Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación</u> c) <u>Tecnólogo en Educación</u>	- curso -	4 años en el grado 11 4 años en el grado 11
Al grado 13	- <u>Licenciado en Ciencias de la Educación</u>	curso	3 años en el grado 12
Al grado 14	- <u>Licenciado en Ciencias de la Educación que no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: Título de post-gradó en Educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico</u>	curso	3 años en el grado 13

(...)".

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del literal a) para el ingreso al grado 6, por vulnerar los artículos 13, 25 y 68 de la Constitución Política, y la inconstitucionalidad de los literales b) para el ascenso a los grados 9 y 12, por vulnerar los artículos 13, 16, 25, 26 y 68 de la Constitución Política.

1. Cargos contra el literal a) del grado 6

El demandante parte de la premisa según la cual el profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación, y el licenciado en Ciencias de la Educación, son absolutamente iguales para efectos del escalafón nacional docente, porque ambos son profesionales universitarios. Considera, en consecuencia, que la norma demandada al situar a los profesionales universitarios no licenciados en ciencias de la educación en el grado 6 del escalafón, mientras que los licenciados en ciencias de la educación ingresan en el grado 7, viola el artículo 13 de la Constitución Nacional. Esto porque la diferencia de trato entre uno grupo y otro es "injusta e injustificada", cuando los profesionales universitarios no licenciados en educación han tomado el curso de ingreso que les permite lograr la preparación pedagógica necesaria para la prestación del servicio.

En segundo lugar, estima el demandante que la norma demandada viola el artículo 25 de la Constitución sobre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, porque no es "justo" que los profesionales universitarios no ostenten un estatus de dignidad y justicia igual al de los licenciados en educación, cuando aquellos han cumplido con el requisito adicional del curso de ingreso que los coloca en estricta igualdad "en materia de profesionalismo y pedagogía" con los licenciados en educación. Cita en respaldo de sus tesis la sentencia C-507 de 1997 de la Corte Constitucional. En escrito posterior el demandante se corrige y aclara que se trata de la sentencia C-895 de 1999.

En tercer lugar, el demandante aduce la violación del artículo 68 de la Constitución, porque la norma demandada sólo realiza parcialmente el mandato constitucional de profesionalizar y dignificar la educación. Lo primero se logra al exigir el curso de ingreso a los profesionales universitarios no licenciados en educación. Pero lo segundo no, al no reconocer a los profesionales no licenciados en educación igualdad, equilibrio o nivelación con el Licenciado en educación. Tal trato, asevera el demandante, profesionaliza pero no dignifica la actividad docente.

2. Cargos contra los literales b) para el ascenso a los grados 9 y 12

El demandante sostiene que, según los apartes demandados de la norma, los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación requieren una experiencia de cuatro años para ascender a los grados nueve y doce del escalafón docente, mientras que a los licenciados en educación sólo les es exigida una experiencia de tres años para obtener dicho ascenso. Tal diferencia de trato, estima el

demandante, pese a que con el curso de ingreso ambos han quedado "en condiciones profesionales y pedagógicas idénticas", vulnera los artículos 13, 25, 26 y 68 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Educación Nacional intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Afirma la representante del Ministerio que la vinculación al servicio educativo de profesionales que no acreditaron el título de licenciados en ciencias de la educación se estableció desde un principio de manera excepcional. Esto viene a ser ratificado, continúa, en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994, artículos 108 y 118), que posibilita el ejercicio de la docencia por los profesionales de campos afines, "únicamente como excepción y por necesidades del servicio".

Con respecto a la equiparación de profesionales no licenciados en educación a los licenciados en dicha área luego del curso de ingreso al escalafón, el Ministerio de Educación afirma que el curso de ingreso y el del grado doce, así como el año de experiencia adicional para acceder al grado nueve "en manera alguna puede (sic) equipararse a los cuatro o cinco años de formación en la educación superior realizados para adquirir un título profesional". Las normas demandadas, en consecuencia, no vulneran los artículos 13, 16, 25, 26 o 68 de la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas. El Jefe del Ministerio Público considera que el trato diferencial señalado por el demandante se funda en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que lo justifican.

A juicio del señor Procurador, la propia Constitución prescribe que "la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (artículo 68, inciso 3)". Considera que las condiciones pedagógicas para instruir, formar y capacitar a los educandos demandan una especial destreza "que sólo se adquiere mediante una formación académica especializada". Por ello, sostiene, la propia Carta Política ordena al legislador "garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente". Precisamente en desarrollo de tal mandato ha sido expedida la Ley General de Educación que, en sus artículos 108 y 118, permite de manera excepcional el ejercicio de la docencia por profesionales en áreas distintas a la de la educación, cuando se cumplen los requisitos correspondientes.

Según la Vista Fiscal, el trato diferencial establecido en los apartes demandados del artículo 10 demuestra su razonabilidad ya que el legislador "no sólo permite a título de excepción, que la enseñanza sea impartida por profesionales de otras áreas distintas a la pedagogía, sino que tal excepción procede sólo por necesidades del servicio". En cuanto a su "proporcionalidad", estima que la exigencia de una mayor experiencia para el ascenso, así como para el ingreso a grados diferentes, "son medidas adecuadas a la finalidad buscada por el legislador", como es dignificar la profesión docente para beneficio de los educandos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problemas jurídicos

El demandante plantea dos problemas jurídicos en su impugnación parcial del artículo 10º del Decreto 2277 de 1979, a saber:

a. ¿Viola el principio de igualdad (art. 13 C.P.) u otros preceptos constitucionales que los profesionales universitarios no licenciados en ciencias de la educación, una vez han realizado el curso de ingreso, entren al grado 6 del escalafón docente, mientras que los profesionales licenciados en educación ingresan al grado 7?

b. ¿Viola el principio de igualdad (Art. 13 C.P.) u otros preceptos constitucionales que los profesionales universitarios no licenciados en ciencias de la educación, para ascender a los grados 9 y 12 del escalafón nacional docente, tengan que acreditar una experiencia de cuatro años, mientras que los profesionales licenciados en educación sólo tienen que acreditar una experiencia de tres años?

Para responder a estos interrogantes la Corte procede a precisar la materia sobre la que versa la disposición acusada, esto es la educación y el estatuto docente (acápites 3), para luego entrar al análisis de los cargos de la demanda (acápites 4, 5, 6).

3. La educación y el escalafón nacional docente: contexto normativo de los apartes demandados

3.1 Esta corporación se ha pronunciado ya en repetidas ocasiones sobre el valor de la educación para la sociedad y sobre la importancia del adecuado diseño del sistema educativo para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación. En sentencia C-673 de 2001 se dijo al respecto:

"En diversos fallos¹ la Corte ha resaltado las características de la educación en general, y en Colombia en particular. En esta última perspectiva, ha enfatizado que la nuestra es una sociedad heterogénea,² donde el pluralismo y la autonomía de la persona son valores fundamentales, lo que imprime a la educación un carácter igualmente abierto, pluralista y respetuoso de las diferencias entre personas o grupos de personas en Colombia. La educación es entendida en abstracto como parte de la cultura a la vez que como medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano.³

La Constitución no impone un modelo específico de educación. Aquella adopta un sistema mixto – público y privado – en el que el pluralismo cumple un destacado papel, pero en donde el respeto y la promoción de los valores constitucionales fundamentales son un objetivo central (art. 41 C.P.). Es así como los particulares tienen derecho a fundar establecimientos educativos, mientras que el Estado tiene la potestad de la inspección y vigilancia sobre la educación.

La educación adquiere en la Constitución una triple connotación jurídica: es un derecho de la persona, un servicio público y una obligación (art. 67 C.P. incisos 1 y 3). Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje (art. 27 C.P.), como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago (art. 67 inc. 4 C.P.). Como obligación, la educación exige cursar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco y los quince años de edad (art. 67 inc. 3 C.P.). En su calidad de servicio público, la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general (art. 365 C.P.) y tiene una función social: "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (art. 67 inc. 1 C.P.). Esta finalidad incluye en Colombia la formación "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente" (art. 67 inc. 2 C.P.). En su dimensión de servicio público, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo" (art. 67 inc. 5 C.P.). Dentro del marco general de la educación se encuentra también el mandato de que la enseñanza esté "a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica", y la competencia legislativa de garantizar "la profesionalización y dignificación de la actividad docente" (art. 68 inc. 3 C.P.)."

3.2 El Decreto-Ley 2277 de 1979, por el cual se adoptan algunas normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece un régimen especial que regula "las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente (art. 1)", salvo el nivel superior que se rige por normas especiales. El legislador extraordinario ha diseñado el escalafón nacional docente como uno de los medios para alcanzar la finalidad de asegurar la idoneidad ética y profesional de las personas encargadas de la enseñanza con miras a asegurar la calidad de la educación. Este mecanismo es definido en el Decreto 2277 de 1979 en los siguientes términos:

"Artículo 8º Definición. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la Carrera Docente."

El artículo 9º del mismo decreto dispone que el Estatuto Nacional Docente clasifica a los educadores por grados en orden ascendente, del 1 al 14.

3.3 El artículo 10, la norma parcialmente demandada, establece los catorce grados del escalafón. La clasificación en cada grado depende de tres criterios: los títulos exigidos, la capacitación y la experiencia. De esta forma el legislador extraordinario clasifica a los educadores con miras a promover los objetivos de idoneidad profesional, calidad de la educación y mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 inciso 5 C.P.).

Entre los títulos exigidos, criterio inicial del que depende el grado al que se ingrese o al que se ascienda luego de su obtención, el artículo 10 tiene en cuenta los siguientes títulos: (i) bachiller pedagógico (al grado 1), (ii) perito o experto en educación (al grado 2), (iii) técnico o experto en educación (al grado 4), (iv) tecnólogo en educación (al grado 5), (v) profesional con título universitario diferente al de licenciado en ciencias de la educación (al grado 6) y (vi) licenciado en ciencias de la educación (al grado 7). Además, dispone que los cursos de capacitación y actualización realizados para ascender en el escalafón también sean tenidos en cuenta como créditos para obtener títulos superiores (art. 13), así como la posibilidad de acreditar un título docente diferente a aquel por el cual se ingresó al escalafón, con el derecho a ascender al grado que le corresponde en virtud del título (art. 12). Por su parte, el artículo 11 posibilita la acumulación de años de servicio – continuos o discontinuos, en establecimientos educativos oficiales o privados – para efectos del ascenso en el escalafón.

4. El ingreso a diferentes grados del escalafón en virtud del título no vulnera el principio constitucional de la igualdad

4.1 El primer cargo del demandante no va dirigido contra la exigencia del curso de ingreso con intensidad no inferior a un año. Lo que considera inconstitucional es que una vez cursado y aprobado el curso de ingreso el profesional universitario no licenciado en educación ingrese al grado 6 y no directamente al grado 7 como sucede con el licenciado en educación, lo cual repercute automáticamente en que tendrá que acreditar 3 años de experiencia más que el licenciado en educación para ascender al siguiente grado. Tal trato diferente vulneraría la igualdad, ya que en opinión del demandante el curso de ingreso colocaría a unos y otros en idéntica situación material para efectos de la medición de su idoneidad pedagógica.

4.2 La Corte no comparte la premisa de la cual parte el demandante para afirmar que los profesionales universitarios no licenciados en educación deben ser admitidos directamente al grado 7 en igualdad de condiciones que los licenciados en educación. Carece de fundamento la afirmación de que el curso de ingreso – cuya intensidad debe ser no menor a un año – coloca en idénticas condiciones de idoneidad, desde el punto de vista de la pedagogía, a ambos grupos de profesionales, cuando lo cierto es que los licenciados en educación han cursado una carrera en entidades de educación superior. Un programa educativo con intensidad de un año no equivale a un programa de formación en educación. El legislador extraordinario ha optado entonces por permitir el ingreso de los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación al grado 6 y no al grado 7 como sucede con los segundos. No sólo el curso de ingreso sino además la experiencia académica de 3 años

permitiría acercar a los primeros a los segundos en relación con su idoneidad pedagógica.

4.3 El demandante sostiene que el ingreso al grado 6, dispuesto por la norma para los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación mientras que estos últimos ingresan al grado 7, resulta injusto. Lo que el actor percibe como injusto puede formularse constitucionalmente como un trato desigual que impone exigencias irrazonables para un grupo de destinatarios de la norma, y por tanto inconstitucionales. No obstante, la Corte no entrará a analizar la proporcionalidad estricta de la medida, porque en este caso no está llamada a aplicar un "test estricto de razonabilidad" - único que en materia de igualdad incluye el juicio de proporcionalidad. Las razones para no aplicar un test estricto de razonabilidad son múltiples: primero, la medida hace parte del mandato constitucional específico dirigido al legislador de propender por la calidad de la educación y garantizar la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, lo que habla en favor de no aplicar un test estricto; segundo, el tratamiento de la materia no contiene una clasificación sospechosa; tercero, la norma demandada no recae en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución ni establece - prima facie - privilegios. Todas estas razones hablan en contra de la aplicación de un test estricto de igualdad en este caso en el examen de constitucionalidad por parte de la Corte.⁴

Sin embargo, es preciso apreciar otros criterios para determinar la metodología de análisis constitucional procedente en este caso. En el análisis de la regulación del escalafón nacional docente se aplicará un test intermedio de razonabilidad, ya que ella es, por un lado, desarrollo del mandato constitucional de profesionalizar y dignificar la educación dirigido al Legislador (inc. 3, art. 68 C.P.), lo cual invita a un test leve, y, por el otro, dicha regulación ha sido desarrollada por el legislador extraordinario, lo que supone un déficit democrático en su discusión con los riesgos que ello implica, lo cual invita a un test más severo.⁵ Además, la norma afecta el ejercicio de una libertad, así sea de manera indirecta, ya que hace más exigente el ejercicio de la libertad de enseñanza para un determinado grupo de profesionales. También incide en la calidad de la educación a que tienen derecho los estudiantes, ya que la idoneidad docente reflejada en grados del escalafón está estrechamente ligada a la calidad de la enseñanza. Así las cosas, la norma demandada (literal a del grado 6 del artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979), debe ser analizada no sólo respecto de la legitimidad del fin sino en cuanto a su importancia, y no sólo respecto a la legitimidad y adecuación del medio, sino en cuanto a su efectiva conducencia para alcanzar el fin propuesto.⁶

No cabe duda de que los apartes demandados son legítimos y los medios para alcanzarlos son adecuados. Tanto el fin de propugnar por la idoneidad pedagógica de los educadores como el medio escogido para ello - la exigencia de un curso de ingreso y tres años de experiencia a los profesionales universitarios no licenciados en educación - son constitucionales. Además, la medida de exigir un curso de ingreso y experiencia adicional a los no licenciados en educación es adecuada para la consecución del fin consistente en garantizar la idoneidad pedagógica de las personas que no han cursado una carrera de ciencias de la educación, ya que los cursos de ingreso - basados en talleres pedagógicos, seminarios, prácticas supervisadas y proyectos investigativos (art. 15 inciso 2º del Decreto 709 de 1996) - unidos a la experiencia docente, pueden ayudar a compensar el hecho de no haber recibido una formación superior como educador. En consecuencia, la norma parcialmente demandada es, en este punto específico, constitucional.

En cuanto a la importancia del cometido de profesionalizar la educación, la Corte, con ocasión de la demanda contra el artículo 4º del Decreto 2277 de 1979 - relativo a la aplicación de las disposiciones sobre escalafón docente a los educadores no oficiales que soliciten el ingreso al mismo -, tuvo la ocasión de reiterar lo ya dicho en la sentencia C-507 de 1997:

"La importancia de la profesionalización de la educación se ve reflejada en el fin último que pretende alcanzar: asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes. Pese al dicho del demandante sobre la contradicción de la medida con diversas normas de derechos fundamentales, lo cierto es que ni existe prohibición expresa al legislador que le impida propender por la profesionalización de la actividad docente, sea pública o privada, como tampoco esta finalidad se muestra prescindible o irrelevante a la luz de la necesidad de 'un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación de hombres' y mujeres."⁷

A lo anterior cabe agregar que el constituyente no habría establecido el mandato dirigido al Legislador de garantizar "la profesionalización y dignificación de la actividad docente" (art. 68 inc. 3 C.P.) si no hubiera estimado que la consecución de tal objetivo era de gran importancia.

En cuanto a la efectiva conducencia de la diferenciación respecto al grado del escalafón al cual ingresan los profesionales universitarios sin título en educación y los licenciados en educación, la Corte estima que con esta diferenciación se promueve real y atinadamente la opción de cursar estudios universitarios de educación mediante el estímulo del estudio de la pedagogía. Las facultades de educación y las escuelas normales forman docentes cuya primordial expectativa de desarrollo profesional, en principio, es ser maestro, una de las labores más trascendentales en una sociedad democrática cuya vitalidad depende de la educación de los ciudadanos que la integran. Ese compromiso institucional y personal con la docencia, estimulado por la certeza de ingresar al grado 7 del escalafón y no al 6 como los demás universitarios, conduce efectivamente a que los licenciados en educación se dediquen a la enseñanza de manera profesional dado que éste es un componente fundamental de su proyecto de vida. Si bien este estímulo no es el único medio para profesionalizar la educación y atraer personas idóneas para la docencia, sí tiene la virtud de conducir a que los licenciados se sientan recompensados por el compromiso que adquieren con la sociedad y a que los establecimientos pedagógicos concentren sus programas a formar a un docente que tiene la idoneidad suficiente para ingresar, a la mitad de la carrera docente, es decir, al grado 7 del escalafón. Es efectivamente conducente distinguir mediante el escalafonamiento en diferentes grados entre pedagogos profesionales con estudios superiores en ciencias de la educación y profesionales universitarios no licenciados en educación, para propugnar así la realización del objetivo constitucional de profesionalizar la educación.

En conclusión, el literal a) del grado 6 del artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979 no vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.) como tampoco prima facie otras disposiciones constitucionales, y así habrá de decidirse en la parte resolutive de esta providencia.

5. Los requisitos diferenciales de ascenso al grado noveno vulneran el principio constitucional de la igualdad

El demandante afirma en su cargo contra el literal b) del ascenso al grado 9 que con él se establece un trato desigual entre los educadores sin licenciatura en educación y los licenciados en educación, ya que para el ascenso a dicho grado se exige a los primeros una experiencia de cuatro años, mientras que a los segundos únicamente una experiencia de tres años. Esto, aunque cierto, sólo describe parte de los requisitos que la norma demandada establece al segundo grupo para tener derecho al ascenso, con lo cual la comparación entre ambos grupos respecto de las exigencias para acceder al siguiente grado en el escalafón no incluye todos los términos relevantes. En efecto, la norma, además de una experiencia de tres años en el grado 8, exige a los licenciados en educación que deseen promoverse al grado 9 la aprobación de un curso de ascenso no exigido a los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación. Los términos correctos de comparación entre ambos grupos de personas son entonces que mientras los licenciados en educación requieren tres años de experiencia y el curso de ascenso, los no licenciados requieren cuatro años de experiencia y ningún curso de ascenso.

Mirados en su conjunto, los requisitos muestran una clara diferenciación en el trato de los dos grupos, que no se justifica por el hecho de que unos han sido formados en ciencias de la educación y los otros no. Esta desigualdad material inicial es compensada precisamente cuando los no licenciados en educación han aprobado el curso de ingreso y han ascendido al grado 7, luego de 3 años de experiencia no exigidos a los educadores licenciados en educación. A partir del ascenso al grado 7 los educadores no licenciados en educación quedan igualados, para efectos de las exigencias de la carrera, a los educadores licenciados en educación. No debe olvidarse que se trata aquí de profesionales universitarios que han realizado un curso de ingreso de mínimo un año de duración y con tres años de experiencia docente como educadores escalafonados antes de ascender al grado 7. Una vez equiparados en capacidades a los docentes licenciados en educación, no resulta objetivo ni razonable exigir a los docentes no licenciados en educación un año de experiencia adicional - 4 en total - para ascender grado 9, mientras que a los docentes licenciados en educación sólo les son exigidos tres años. El establecimiento de requisitos de carrera diferentes para uno y otro grupo de destinatarios para ascender al grado 9 desconoce el principio de igualdad constitucional que ordena "tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales". Una vez que han ingresado al escalafón docente, los licenciados y los profesionales universitarios son iguales en cuanto son docentes en una carrera común. Por lo tanto, no se puede discriminar entre unos y otros, y exigirles a los segundos un año más de experiencia. A ambos se les debió haber exigido tres años o cuatro años. Como lo demandado es la mayor carga de experiencia, ambos sólo requieren de tres años para ascender al grado 9.

Por último, se podría aducir que el artículo 10 para ascender al grado 9 impone un requisito adicional, un curso de capacitación, a los docentes licenciados en educación, lo cual compensaría el año de más de experiencia exigido a los no licenciados en educación. Sin embargo, además de no haber parámetro de comparación entre los requisitos de cursos y experiencia, lo cierto es que los cursos de capacitación son exigidos alternadamente a unos y otros para ascender a los diferentes grados, por lo que un análisis aislado de esta exigencia no resulta correcto. Es así, por ejemplo, que para ascender al grado 10 del escalafón es a los docentes no licenciados en educación a quienes se les exige aprobar un curso de capacitación, mientras que a los docentes licenciados no les es impuesta esta condición.

Con fundamento en las anteriores razones, la Corte encuentra que únicamente el año de más exigido a los docentes no licenciados en educación como requisito para ascender al grado 9 del escalafón es inexequible y procederá a decretarlo así en la parte resolutive de esta sentencia.

6. Exequibilidad del literal b) de ascenso al grado doce

El demandante afirma genéricamente que para ascender a los grados noveno y doce del escalafón docente la norma demandada exige cuatro años de experiencia a los profesionales no licenciados en educación, mientras que a los licenciados en educación sólo exige tres años de experiencia. Si bien esto es parcialmente cierto para el ascenso al grado noveno, como ha quedado expuesto en el numeral anterior, ello es falso con respecto del ascenso al grado doce del escalafón, ya que el literal b) de ascenso al grado 12 exige tanto a los licenciados en ciencias de la educación como a los profesionales que no lo son una experiencia de cuatro años en el grado once.

Así las cosas, resulta claro que no se vulnera el principio constitucional de la igualdad cuando se exige a uno y otro grupo de docentes la misma experiencia en el grado 11 para ascender al grado 12. Ahora bien, podría pensarse que el cargo se enfila contra la diferencia resultante del curso de capacitación sólo exigido a los profesionales universitarios no licenciados en ciencias de la educación. A este respecto advierte la Corte - como ya lo anotara más arriba - que la exigencia de los cursos de capacitación se hace alternadamente a lo largo de los grados del escalafón, unas veces siendo impuesto este requisito a un grupo de docentes y en el siguiente grado al otro grupo. En consecuencia, un cargo de inconstitucionalidad presentado aisladamente contra el requisito del curso de capacitación no podría salir adelante sin una análisis que integrara los cursos exigidos para el ascenso a los diferentes grados del escalafón.

Finalmente, la Corte observa que el mérito rige la carrera docente y garantiza la igualdad de oportunidades para los diferentes profesionales inscritos en el escalafón. Advierte a este respecto que el legislador extraordinario, dentro de su amplia facultad de configuración legislativa, estimó que el mérito debía medirse según títulos académicos, experiencia y cursos de capacitación. No corresponde a esta Corte entrar a evaluar esta decisión, siendo ésta en consecuencia constitucional. Aunque existen otras maneras de definir y medir el mérito, las escogidas por el legislador son objetivas y razonables.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión "profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación"

contenidas en el literal a) del grado 6 del artículo 10º del Decreto 2277 de 1979.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión "4" contenida en el literal b) del grado 9 del artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 para ascender al grado 9 del Escalafón Nacional Docente, en el entendido que la experiencia exigida para ascender es de 3 años en el grado 8, tanto para los docentes licenciados en ciencias de la educación como para los docentes universitarios no licenciados en ciencias de la educación.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el literal b) del grado 12 del artículo 10º del Decreto 2277 de 1979, por las razones señaladas en el apartado 6 de esta sentencia.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-973/01

UNIDAD NORMATIVA-Integración/ESCALAFON DOCENTE-Inexequibilidad de parámetros legislativos para ascenso/CARRERA DOCENTE-Mérito/CARRERA DOCENTE-Desigualdad entre licenciados en educación y profesional con título diferente (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Diferencia en requisitos entre licenciados en educación y profesionales universitarios sin licenciatura (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Criterios para ascender (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Evaluación del mérito y desempeño profesional (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Criterios de medición de idoneidad profesional y calidad de educación (Salvamento parcial de voto)

TEST DE IGUALDAD EN ESCALAFON DOCENTE-Sistemas de ascenso no efectivamente conducente (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Criterios de capacitación y paso del tiempo son insuficientes para apreciar idoneidad (Salvamento parcial de voto)

CARRERA ADMINISTRATIVA-Aspectos interrelacionados (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN ESCALAFON DOCENTE-Ascenso (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Inconducencia de sistema de exigencias para calidad de educación (Salvamento parcial de voto)

DOCENCIA-Calidad (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Sistema nacional de evaluación de méritos (Salvamento parcial de voto)

ESCALAFON DOCENTE-Criterios para ascender (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-3443

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10° del Decreto Ley 2277 de 1979

Actor: José Felix Calderón Manrique

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el debido respeto, salvamos parcialmente nuestro voto puesto que no compartimos plenamente la providencia y estimamos que la Corte ha debido realizar una integración normativa para analizar en conjunto el artículo 10 demandado, lo cual hubiera conducido a la inexecutable de los parámetros con los cuales el legislador extraordinario decidió permitir el ascenso dentro del escalafón nacional docente. Ello puesto que tales parámetros no consultan suficientemente el criterio del mérito que rige todas las carreras y generan una desigualdad entre licenciados en ciencias de la educación y profesionales con título universitario diferente.

1. Si bien es cierto la demanda no abarcaba todos los criterios en cada uno de los grados del escalafón comprendidos entre el nivel 6 y el nivel 14, que son los que corresponden especialmente a los licenciados y profesionales mencionados, la Corte hubiera podido constatar que el escalafón se está desintegrando paulatinamente. En efecto, en este fallo se declara inexecutable el número de años de experiencia exigido para ascender en el grado 8 a los profesionales universitarios no licenciados en ciencias de la educación. En un fallo anterior la Corte declaró inexecutable que solamente los licenciados en educación, lo cual implicaba excluir a otros profesionales con título universitario que tuvieran los méritos suficientes y comprobados para ascender, podían acceder a los grados 13 y 14 del escalafón docente, es decir, a los grados más altos.

2. Esta situación es contraria a la Constitución y perjudicial para todos los escalafonados en los grados indicados. El perjuicio surge de la inestabilidad en las reglas de juego relativas al ascenso, a la incertidumbre respecto de lo que pueda suceder con los requisitos establecidos para evaluar el mérito y obviamente de las desigualdades que aún subsisten. Esto no es compatible con los principios de seguridad jurídica y buena fé.

3. Como no le corresponde a la Corte desarrollar cuáles son los inconvenientes que puedan derivarse de esta desarticulación gradual del escalafón, pasamos a señalar las razones de inconstitucionalidad que ha nuestro juicio han debido llevar a un fallo de inexecutable con mayores alcances, que comprendiera los apartes sobre exigencias de capacitación y experiencia de los grados 1º al 14 del Escalafón Nacional Docente, contenidos en el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, salvo el literal a) del grado 6.

3.1 La demanda apunta a cuestionar el trato diferenciado que se da a los educadores profesionales universitarios sin licenciatura en educación respecto de los licenciados en educación, una vez los primeros han realizado y aprobado el curso de ingreso al escalafón. Antes de estudiar el cargo de inconstitucionalidad parcial elevado contra algunos apartes de la norma demandada, es importante analizar detenidamente las diferencias de trato entre estos dos grupos de destinatarios de las normas.

3.2 Para un profesional universitario, diferente al licenciado en ciencias de la educación, la ley ha dispuesto un *cursum honorum* con las siguientes condiciones:

Grado	Requisito
Ingreso al grado 6	curso de ingreso
Ascenso al grado 7	3 años de experiencia en el grado 6
Ascenso al grado 8	curso y 3 años de experiencia en el grado 7
Ascenso al grado 9	4 años de experiencia en el grado 8
Ascenso al grado 10	curso y 3 años de experiencia en el grado 9
Ascenso al grado 11	3 años de experiencia en el grado 10
Ascenso al grado 12	curso y 4 años de experiencia en el grado 11
Ascenso al grado 13	curso y 3 años de experiencia en el grado 12 ⁸
Ascenso al grado 14	autoría de obra científica, pedagógica o técnica, curso y 3 años de experiencia en el grado 13. ⁹

En resumen, al profesional universitario sin título de licenciado en educación se le exigen un curso de ingreso de mínimo un año de duración, 20 años de experiencia, 6 cursos de capacitación y una autoría de obra científica, pedagógica o técnica para ascender hasta el grado 14 como máximo grado de su carrera docente.

3.3 Por su parte para los licenciados en ciencias de la educación la ley establece el siguiente cursum honorum:

Grado	Requisito
Ingreso al grado 7	licencia en ciencias de la educación
Ascenso al grado 8	3 años de experiencia en el grado 7
Ascenso al grado 9	curso y 3 años de experiencia en el grado 8
Ascenso al grado 10	3 años de experiencia en el grado 9
Ascenso al grado 11	curso y 3 años de experiencia en el grado 10
Ascenso al grado 12	4 años de experiencia en el grado 11
Ascenso al grado 13	curso y 3 años de experiencia en el grado 12
Ascenso al grado 14	autoría de obra científica, pedagógica o técnica, curso y 3 años de experiencia en el grado 13

En resumen, al licenciado en ciencias de la educación se le exigen 16 años de experiencia, 4 cursos de capacitación y una autoría de obra científica, pedagógica o técnica para ascender hasta el grado 14 como máximo escaño de su carrera docente. El licenciado en educación, además, ingresa en un grado superior que el profesional universitario no licenciado en educación; al grado 7 y no al 6.

3.4 La diferencia efectiva en requisitos exigidos a profesionales universitarios no licenciados en educación respecto de los licenciados en educación consiste entonces en (i) un curso de ingreso, (ii) 4 años más de experiencia y (iii) dos cursos de capacitación más que los exigidos a los licenciados en educación.}

3.5 Por su parte el Decreto 709 de 1996 - antes el Decreto 2762 de 1980 - establece en su artículo 16 que el curso de ingreso para acceder al escalafón nacional docente por parte de los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación consiste en cursar y aprobar un programa especial de estudios pedagógicos que tenga una duración no inferior a un año; además, dicho programa debe ser ofrecido por universidades y otras entidades de educación superior que posean una facultad de educación.

El artículo 15 inciso 2º del mencionado decreto dispone que un crédito académico equivale a una intensidad de cuarenta y cinco (45) horas de trabajo dentro de un programa, el cual incluye entre otras actividades talleres pedagógicos, seminarios, prácticas supervisadas y proyectos investigativos. Por su parte, el artículo 18 establece que los cursos de ascenso previstos para los educadores con título docente - o sea los licenciados en educación - equivalen a cinco (5) créditos para el primer ascenso, seis (6) créditos para el segundo y siete (7) créditos para el tercero. El parágrafo del artículo 18 hace extensible la misma intensidad en créditos para los cursos de ascenso exigidos a los profesionales universitarios sin título en ciencias de la educación.

3.6 Vistas en detalle las diferencias de exigencias entre los grupos de destinatarios de las normas sobre escalafón nacional docente aquí comparados se observa que para ingresar al escalafón el profesional universitario no licenciado en educación tiene que cursar y aprobar un programa especial de estudios pedagógicos con duración no inferior a un año. Además, ingresa al grado 6 y, en contraste con los licenciados en educación, tiene que completar cuatro años más de experiencia y realizar más cursos de capacitación (seis en total a diferencia de los 4 exigidos a los licenciados en educación), lo cual supone como mínimo 450 horas de capacitación adicionales a las exigidas a los educadores con título docente. De esta forma, evaluadas globalmente las diferencias de exigencias a uno y otro grupo de destinatarios se tiene que ellas son de cuatro tipos: curso de ingreso, nivel de entrada, dos cursos más de capacitación y cuatro años más de experiencia. Desde que se gradúa, al profesional universitario no licenciado en educación le toma, por lo menos, veintiún (21) años alcanzar el grado máximo en el escalafón. En cambio, al licenciado en educación le toma 16 años.

Ahora bien, el demandante impugna la constitucionalidad del ingreso de los profesionales universitarios no licenciados en educación al grado 6 luego del curso de ingreso, así como los requisitos diferenciales de los grados 9 y 12 para los mencionados profesionales y los licenciados en educación. Cualquier comparación entre el trato brindado a unos y a otros, sin embargo, debe evaluarse de cara a la totalidad de las exigencias establecidas en las normas sobre la materia, ya que una comparación parcial impide evaluar si el sistema de requisitos diferenciales establecido en la ley cumple con las finalidades perseguidas por la norma y exigidas por la Constitución.

3.7 Si se examina en su integridad el sistema de requisitos para ascender en el escalafón a partir del grado 7 - último grado al que se ingresa con sólo la exigencia de un título académico, en este caso de profesional universitario licenciado en educación - se tiene que los criterios para ascender son básicamente los cursos de capacitación y la experiencia medida en años de ejercicio de la docencia. Se observa entonces cómo el sistema de exigencias para el ascenso en el escalafón docente se basa en el paso del tiempo y en la capacitación y no incluye el criterio del mérito, mencionado expresamente en el artículo 8º del Decreto parcialmente demandado en el cual se define qué es el escalafón docente. Por eso, no se prevé ningún criterio relativo a la evaluación del desempeño docente previo como medio para medir la idoneidad profesional y la calidad de la educación impartida a los educandos. En efecto, la cola de espera para el ascenso se mueve con el paso del tiempo cuando los educadores han aprobado los cursos exigidos por ley. El tiempo opera así como un criterio predominante para ascender. El mérito ocupa un lugar secundario en el ascenso, ya que un docente de grandes méritos asciende al mismo ritmo que uno de méritos tan solo suficientes y no hay un mecanismo de evaluación del desempeño que permita diferenciar entre docentes idóneos y no idóneos, con las consecuencias que ello puede tener para la calidad de la educación y los intereses de los educandos, así como para el ascenso del docente en el escalafón con base en un sistema fundado en el mérito.

La ley general de educación (Ley 115 de 1994) tampoco introduce el criterio del mérito y la evaluación del desempeño como criterios efectivamente idóneos para asegurar la calidad de la educación impartida. Dicha ley si bien aborda los temas de la formación de educadores

(art. 109 a 114) y la carrera docente (art. 115 a 119), lo que viene a reiterar es que la idoneidad profesional para los educadores se prueba simplemente con "el título, el ejercicio eficiente de la profesión y el cumplimiento de la ley" (art. 119). Esto último muestra que definitivamente la evaluación del mérito y el desempeño profesional de los educadores no son tenidos en cuenta a la hora de regular los medios para verificar la idoneidad profesional de los educadores y, por consiguiente, la calidad de la educación impartida a los educandos.

4. Inexequibilidad de las exigencias para ascender en el escalafón como criterio para medir la idoneidad profesional y la calidad de la educación

En el análisis de inconstitucionalidad de las normas demandadas es importante tener presente el texto de dos disposiciones constitucionales sobre la educación:

"ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley."

"ARTICULO 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

4.1 De las disposiciones transcritas es posible afirmar que la Constitución en materia educativa no sólo establece que la enseñanza sea impartida por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (art. 68 inc. 3 C.P.), para lo cual dispone que la ley garantice la profesionalización y dignificación de la actividad docente (art. 68 inc. 4 C.P.), sino que también garantiza la calidad de la educación (art. 67 inc. 5 C.P.). De esta forma el Constituyente ha querido, entre otros fines, garantizar la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 inc. 5 C.P.). Por eso, la idoneidad del docente está estrechamente unida a la calidad de la educación y a la mejor formación de los educandos.

4.2 La Ley 115 de 1994 desarrolla los preceptos constitucionales sobre educación a nivel preescolar, básico y medio (art. 1º inc. 3) y complementa el régimen especial del Estatuto Docente (Decreto Ley 2277 de 1979). En el título VI de la mencionada ley se aborda el tema de los educadores que, en su calidad de orientadores en los establecimientos educativos del proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, tienen un régimen especial de vinculación laboral, formación, carrera, escalafón y estímulos (arts. 104 a 137). Los fines de asegurar la idoneidad de los educadores y la profesionalización y dignificación de su actividad docente pretenden ser alcanzados, entre otros medios, mediante la garantía de recibir capacitación y actualización profesional (art. 104 inc. 2 lit. a), la vinculación al servicio educativo estatal previo concurso de méritos (art. 105), salvo necesidades del servicio (art. 108, 118), así como mediante las disposiciones sobre formación de los educadores (capítulo 2º del título VI). Estas disposiciones regulan lo concerniente al mejoramiento profesional (art. 110), a la profesionalización (art. 111) y a la acreditación de los programas de formación (art. 113).

Por su parte, la finalidad de asegurar una educación de calidad se reitera en la citada ley cuando ella establece como uno de los fines de la formación de los educadores "formar un educador de la más alta calidad científica y ética" (art. 109). No obstante, la ley o el Estatuto Docente no establecen mecanismos para asegurar dicha calidad en la educación impartida. Los medios dispuestos por la Ley 115 de 1994 para asegurar la idoneidad profesional - la cual está relacionada directamente con la calidad de la educación - se limitan a ordenar al Gobierno Nacional la creación de "las condiciones necesarias para facilitar a los educadores el mejoramiento profesional, con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad" (art. 110 inciso 1º) y a exigir que todo programa de formación de educadores esté acreditado según las disposiciones que fije el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU - o el Ministerio de Educación Nacional (art. 113), con el fin de mantener un mejoramiento continuo de

su calidad¹⁰.

4.3 Del análisis del régimen de formación profesional de los educadores resulta claro que las exigencias establecidas en el artículo 10 del Decreto Ley 2277 de 1979 para el ascenso en el Estatuto Nacional Docente, además de instaurar dos regímenes paralelos en materia de exigencias para los licenciados en educación y los profesionales universitarios no licenciados en educación, suponen adoptar exclusivamente los criterios de capacitación y tiempo de servicios para medir la idoneidad profesional y la calidad educativa.

Es importante recordar, tratándose del establecimiento de regímenes docentes paralelos, que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre esta materia al declarar la inconstitucionalidad de las normas que reservaban a los licenciados en educación – y excluían por lo tanto a los profesionales universitarios diferentes a los licenciados en educación – el ascenso a los grados 13 y 14 del escalafón nacional docente. Sostuvo la Corte en esa oportunidad:

"No es consistente con la naturaleza de la educación ni con los postulados constitucionales, acoger un criterio para el ascenso en la carrera, que privilegie las formas –licenciatura en educación– antes que el mérito y la capacidad (mensurables de distintas formas), reconocidos en profesores de diferentes formaciones, para alcanzar los grados más altos del magisterio. Se trata de una actividad que, como se ha dicho, responde a intereses generales de la sociedad y respeta su diversidad."¹¹

Aplicado un test intermedio de igualdad, se observa que si bien los fines de actualización y capacitación de los educadores¹² son legítimos e importantes, y que el medio del escalafón docente, como sistema de ingreso y ascenso, no está constitucionalmente prohibido, lo cierto es que el sistema de exigencias establecido por el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 para ascender en los grados del escalafón se revela como no efectivamente conducente para asegurar la calidad de la educación pública y para garantizar la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 inc. 5 C.P.), además de vulnerar el principio de igualdad de oportunidades (art. 13 C.P.) mediante la creación de dos sistemas diferentes paralelos de ascenso sin fundamento objetivo y razonable para ello. La Corte llega a esta conclusión con base en las siguientes razones:

1) Los criterios de la capacitación y el paso del tiempo son insuficientes para apreciar la idoneidad docente y por ende para realizar efectivamente la calidad del sistema educativo estatal. Ello porque la capacitación, como se ha mostrado anteriormente busca la actualización del educador, no el examen de su competencia. Podría afirmarse que el educador debe aprobar los cursos de capacitación para poder ascender en el escalafón, lo que implicaría una prueba de sus capacidades. Tal argumento no es, sin embargo, valedero, ya que los cursos evalúan lo aprendido en ellos, no el desempeño del docente en su labor educativa previa y posterior al curso. Por su parte, el criterio del paso del tiempo favorece la enseñanza en la medida que el educador gana experiencia con el ejercicio de su actividad. Pero también es cierto que el paso del tiempo puede implicar una pérdida de competencias para el educador. El paso del tiempo, por sí solo, no es una medida de la idoneidad docente y de la calidad de la educación impartida por el educador. En algunos casos, la experiencia adquirida redundará en más conocimientos, mejores métodos de enseñanza, mayores destrezas para relacionarse pedagógicamente con los estudiantes. Pero en otros casos, el paso del tiempo puede conducir a fijación con métodos de enseñanza y prácticas inapropiadas, a la desuetud de los conocimientos, en especial en ciertas materias, al desarrollo de aptitudes que inciden negativamente en la relación pedagógica con los alumnos. No hay manera de apreciar el impacto del paso del tiempo en cada docente sin un sistema de evaluación de sus méritos como docente. Los cursos de capacitación no suplen esta deficiencia. Por sí solos no indican si un docente que fue buen alumno en el curso de capacitación también ha mejorado como profesor. Tampoco señalan lo contrario, es decir, que quien no se destacó en el curso de capacitación es ineluctablemente mal docente. Por eso, aunque los cursos de capacitación cumplen una función importante, no son, por sí solos, efectivamente conducentes a apreciar el mérito del docente en tanto profesor, ni la calidad de la educación que éste imparte ni el efecto de su docencia en la mejor formación de los educandos, que es el fin protegido constitucionalmente. La idoneidad docente y la calidad de la educación se aprecian mediante evaluaciones para el reconocimiento de los méritos de una persona en su actividad docente.

2) Esta Corporación se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los cargos de carrera¹³ y las características que gobiernan los empleos en el servicio público. Es así como para la Corte la carrera administrativa abarca tres aspectos interrelacionados que, mutatis mutandis, son predicables de la carrera docente:

"(E)s importante recordar que la carrera administrativa, tema que ha sido ampliamente tratado por la Corte¹⁴, comprende tres aspectos fundamentales interrelacionados: En primer lugar la eficiencia y eficacia en el servicio público, principio por el cual la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional. En segundo lugar, la protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas (Artículo 40 de la Carta). Y, finalmente, la protección de los derechos subjetivos derivados de los artículos constitucionales 53 y 125 tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de la carrera y los beneficios propios de la condición de escalafonado, pues esta corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado¹⁵. (subrayas fuera del texto).

Entonces, cuando el legislador reglamenta el ingreso, ascenso y retiro de la carrera su ámbito de apreciación está limitado por la configuración constitucional de la carrera, por sus fines y principios que la rigen y por los derechos que protege."¹⁶

En lo que respecta a la carrera docente, tal y como ha sido concebida en el Estatuto Docente y particularmente en lo que tiene que ver con el escalafón nacional docente como sistema de clasificación de los educadores ella cumple sólo parcialmente con los tres aspectos mencionados en la jurisprudencia citada. No se pronuncia la Corte sobre el tercer aspecto, ya que no es objeto de esta demanda y la estabilidad de los docentes garantizada por el artículo 53 de la Carta nada tiene que ver con la estructura dual del escalafón ni con el ascenso dentro del mismo.

Respecto del mérito como principio rector de toda carrera y de la igualdad de oportunidades, la Corte estima lo siguiente.

No se respeta el principio de igualdad de oportunidades en el ascenso dentro del escalafón nacional docente. Carece de razonabilidad que después de haber ingresado al mismo escalafón docente, para hacer la misma carrera docente, el legislador establezca dos clases de docentes para efectos de ascender sin medir ni establecer método alguno para comparar el mérito de cada docente. La clasificación de los docentes en dos grupos, después de que han ingresado todos a la misma carrera, no conduce efectivamente a diferenciar a los docentes que merecen por su idoneidad ascender y los que por su precario desempeño no lo merecen. Por el contrario, crea una barrera que los separa en razón al título y que impide hacer una evaluación de los méritos en pie de igualdad. La decisión de diferenciar entre los educadores licenciados en educación y los educadores profesionales universitarios que han ingresado al escalafón luego del respectivo curso de ingreso - con extensión mínima de un año y que luego de tres años de experiencia ascienden al grado 7 y se igualan a los licenciados en educación parece obedecer más a la preservación de prerrogativas a favor de un grupo sobre el otro que a propósito de optimizar la calidad de la educación. Al prescindirse de una evaluación de méritos no es posible basarse en factores objetivos para diferenciar entre los miembros de uno y otro grupo con respecto a la idoneidad profesional. El criterio determinante termina siendo subjetivo puesto que obedece a quién es cada sujeto: licenciado o no. El establecimiento de dos carriles dentro de la misma carrera docente, con la peculiaridad de que quien esta en un carril tiene asegurado el avance más rápido y la llegada previa a la meta, sin importar los méritos para ello, se revela discriminatorio y contrario al principio de igualdad de oportunidades (art. 13 C.P.).

3) La inconducencia del sistema de exigencias establecido en el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 para asegurar la calidad de la educación pública impartida por docentes cuya idoneidad es objetivamente valorada, se refuerza si se analiza a la luz de la decisión legislativa de delegar al sistema de oferta universitaria el suministro de los cursos de capacitación o formación para el ascenso en el escalafón. Pese a mantener el control y vigilancia sobre los establecimientos educativos autorizados para dictar tales cursos, lo cierto es que la oferta y demanda de cursos de capacitación en el mercado no es el mecanismo más conducente para medir el mérito del desempeño de los educadores. Puede indicar qué cursos son más atractivos que otros, pero no si los que aprobaron los cursos ofrecidos por un establecimiento educativo tienen los méritos docentes para ascender mientras que los que tomaron otro curso en otro establecimiento educativo no tienen tales méritos.

4) La función estatal de velar por la calidad docente se limita a aprobar los programas de formación permanente de manera descentralizada a través de los Comités de Capacitación Docente Departamentales o Distritales, que tienen la facultad de fijar los requerimientos de forma, contenido y calidad que deben reunir los referidos programas. Pero al restringirse la injerencia del Estado a la aprobación de programas de formación o capacitación y a la autorización de las entidades educativas que imparten los respectivos cursos, dejan de aplicarse otros instrumentos directamente dirigidos a controlar la calidad educativa y la idoneidad de un docente para ascender en el escalafón.

En efecto, no existe un sistema nacional de evaluación de méritos que complemente el mecanismo de la capacitación o formación permanente impartida por las entidades educativas autorizadas para el efecto. Este vacío en los mecanismos para alcanzar los fines constitucionales en la materia, afecta el sistema de calificación docente porque hace depender el ascenso en una constancia de orden formal más que en la excelencia del educador, es decir, en sus méritos y en su idoneidad docente.

5) El sistema de ascensos en el escalafón nacional docente tampoco tiene en cuenta, por último, los derechos de los educandos a recibir una educación pública de alta calidad. Los ascensos no son por méritos - como si lo es por regla general el ingreso -, lo que no asegura la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Esto es así, porque el sistema existente desprotege los derechos de los educandos al identificar la idoneidad profesional del docente con la capacitación y el tiempo de servicio. Los cursos de capacitación para ascender en el escalafón, como su nombre lo indica, buscan actualizar, complementar y capacitar para el mejoramiento profesional, no examinar las calidades y competencias del educador en su relación con sus alumnos. Las exigencias establecidas en la norma parcialmente demandada, consistentes en los cursos y el tiempo de servicio toman la capacitación y el paso del tiempo - aplicado diferencialmente bien se trate de profesionales licenciados en educación o no licenciados en educación - como únicos factores para medir la idoneidad y la calidad de la educación, lo que no resulta conducente a garantizar que la carrera se rige por un sistema de mérito. La idoneidad y la calidad de la educación dependen de factores objetivos relacionados con el desempeño calificado, esto es, científicamente evaluado. No basta la buena voluntad y la resistencia - ambas virtudes valiosas - para medir la idoneidad del educador.

No le corresponde a la Corte indicar la metodología con la cual se puede asegurar que el ascenso en la carrera docente dependa, no únicamente, pero sí preponderantemente del mérito. Esta es una cuestión relativa al diseño de las políticas públicas que le corresponde a las autoridades competentes, con la participación de los afectados en las decisiones que finalmente se adopten (art. 2º de la C.P.). En unas carreras el mérito para ascender se mide a través de concursos, tanto para el ingreso como para el ascenso. En otras a través de evaluaciones específicas de desempeño o de sistemas de evaluación por pares, donde la autoevaluación cumple una función central. La Constitución no exige un determinado sistema de mérito dentro de la carrera docente, pero sí exige que exista uno destinado a evaluar la idoneidad docente y la consecuente calidad de la educación impartida con miras a la mejor formación de los educandos (art. 67 inc. 5 C.P.). Obviamente, el Gobierno por sí sólo no tiene competencia para definir quién asciende y quién no.

4.4 Lo anterior no significa que los resultados negativos de tales evaluaciones conduzca a la exclusión del escalafón y a la consecuente destitución del cargo. Ni que el Gobierno pueda tomar los resultados como un pretexto para perjudicar a los docentes que ejercen con mayor frecuencia el derecho fundamental a discutir, criticar y protestar. El efecto de la reprobación de la evaluación para el ascenso en el escalafón sólo pueden ser el no ascenso al grado siguiente del escalafón y no el retiro del mismo, de conformidad con lo sostenido por esta Corte en materia de otra carrera que también debe estar regida por el mérito, la carrera diplomática y consular.

"De este modo, el régimen previsto en la norma acusada para los empleados de carrera que deciden concursar para un ascenso y que pueden

ser desvinculados del servicio por no haber aprobado los exámenes a que fueron sometidos, constituye una violación de sus derechos adquiridos y se separa del principio de mérito como criterio de evaluación. Obsérvese que el no obtener, por segunda vez, el puntaje requerido en un concurso para un ascenso, revela que el aspirante no está preparado para desempeñarse en el cargo al cual aspira pero la valoración del desempeño en el cargo en el que está inscrito es una situación diferente y por lo tanto debe hacerse de acuerdo a lo prescrito para la calificación de sus servicios.

Estas consideraciones permiten advertir que el aparte demandando del artículo 30 del Decreto 274 de 2000 es contrario a la Carta pues, de acuerdo con él, la no obtención del puntaje requerido en el examen de idoneidad profesional rendido para ascender implica el retiro del servicio. Este efecto jurídico es contrario a los criterios de eficiencia, eficacia y mérito que regulan la carrera pues la finalidad del ascenso es acceder a un cargo de mejor nivel en la escala institucional y por ello las expectativas que se generan en quienes procuran ascender se circunscriben a la obtención o no de ese ascenso pero en ningún momento ellas se extienden a la posibilidad de ser desvinculados del servicio."¹⁷

En los términos anteriores, presentamos una aproximación diferente al tema de los criterios para determinar el ascenso dentro del escalafón docente. De esta resultaría que el escalafón en sí mismo es constitucional y que los grados también lo son. Sin embargo, los criterios para ascender no pueden ser (i) distintos grado por grado para licenciados y otros profesionales, (ii) más gravosos para los segundos y (iii) deben incluir un sistema objetivo para valorar el mérito docente y la idoneidad pedagógica, adicional a los cursos de capacitación y la antigüedad, que aunque son constitucionalmente relevantes son constitucionalmente insuficientes.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Corte Constitucional, Sentencias T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-337 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-252 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-308 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero. (Sentencia de la Corte que declaró exequible el artículo del Código del Menor que tener veinticinco años cumplidos como requisito para adoptar. En esta sentencia la Corte sistematiza los criterios sobre el juicio de igualdad que ha utilizado en ocasiones anteriores, y muestra la conveniencia de adoptar un juicio integrado de proporcionalidad).

5 *Ibíd.*

6 Corte Constitucional, Sentencias C-584 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-183 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz ; C-369 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz. (En las sentencias citadas la Corte aplica un test intermedio de razonabilidad al examen de las medidas objeto del control).

7 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz. (Se trataba de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 por violación del derecho a la igualdad entre los docentes no licenciados en educación y los docentes que si lo son. La Corte declaró inconstitucionales los apartes del mencionado artículo que impedían a los primeros acceder a los más altos grados del escalafón docente).

8 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz. (En esta sentencia la Corte declaró inexecutable los apartes demandados del artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979 que impedían a los profesionales universitarios distintos a los licenciados en educación acceder a los grados 13 y 14 del escalafón nacional docente. Argumentó la Corte en esta oportunidad que "(c)rear fórmulas que privilegien de manera irrazonable el acceso de ciertos profesionales a determinados niveles de la carrera docente, contraría los conceptos de pluralidad y diversidad que la Constitución reconoce y garantiza a todos sus asociados.")

9 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz. (En este mismo fallo la Corte también declaró inexecutable la expresión "título de post-grado en educación" contenida en el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 y que era uno de los requisitos alternativos para acceder al último grado del escalafón nacional docente.)

10 *Por su parte, el Decreto 709 de 1996, por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de la formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional, desarrolla lo dispuesto en el capítulo 2º del Título VI de la Ley 115 de 1994. El decreto reglamentario se ocupa de las orientaciones y reglas generales para la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento con miras a la formación y el mejoramiento profesional de los educadores (art. 1). La formación de los educadores se entiende así como "un conjunto de procesos y estrategias orientados al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como*

profesional de la educación" (art. 2). En su artículo 7, el Decreto 709 dispone que la formación permanente o en servicio está dirigida a "la actualización y al mejoramiento profesional de los educadores vinculados al servicio público educativo". Para la formación inicial y de pregrado, la formación de postgrado y la formación permanente en el servicio, el Decreto establece que son las universidades y demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación facultades por ley o autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, así como las Escuelas Normales Superiores, las encargadas de ofrecer y desarrollar los programas académicos respectivos (art. 5, 6), los cuales deben atender las condiciones establecidas en la Ley 115 de 1994 y el Estatuto Docente (art. 1) y ser reconocidos previo proceso de acreditación (art. 12). Los programas de formación están dirigidos a permitir la actualización, de manera que pueda "satisfacer el requisito de capacitación exigida al educador, para poder ascender de un grado a otro en el Escalafón Nacional Docente" (art. 13 inc. 1). Por otra parte, el mismo Decreto 709 de 1996 asigna a los Comités de Capacitación Docente Departamentales y Distritales la función de definir los "requerimientos de forma, contenido y calidad para el registro o aceptación que deben reunir los programas de formación permanente o en servicio" (art. 13 inc. 4), e incluso la potestad de determinar "la intensidad presencial mínima que deben tener dichos programas, para efectos del registro previo" de los mismos (art. 16 inc. 2).

11 Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

12 Arts. 104, inc. 1, lit a, 110, 111, 113 y 119 de la Ley 115 de 1994; arts. 1, 2, 4, 7, 8 y 13 del Decreto 709 de 1996.

13 Corte Constitucional, Sentencias C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. (En esta sentencia la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de diversas disposiciones del Estatuto de Carrera Diplomática y Consular. En esta ocasión sostuvo la Corte: "(L)a *ratio juris* de una carrera no es otra que racionalizar el ejercicio de la administración por medio de una normatividad que regule el mérito para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio pues ella busca objetivar el manejo del personal del Estado y sustraerlo del uso de factores subjetivos y aleatorios".)

14 Al respecto pueden verse, entre otras las sentencias C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, C-391 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara, C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-040 del 9 de febrero de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

15 Ver entre otras, las sentencias T-419/92 y C-479/92.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. (En esta sentencia sobre carrera diplomática y consular se declaró exequible la existencia del mérito).

17 Corte Constitucional, Sentencias C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, ya citada.

Fecha y hora de creación: 2024-11-24 17:02:22