

Sentencia C- 078/12

(15 de febrero de 2012)

EVALUACION DE COMPETENCIAS EN ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE-Exigencia de un mínimo de 80% para reubicación salarial o ascenso en el escalafón no vulnera el principio de igualdad

El tratamiento diferenciado, consistente en la previsión de un estándar aprobatorio más exigente para la promoción salarial y ascenso del educador respecto del previsto para el ingreso y permanencia del mismo en la carrera, se apoya en la amplia potestad legislativa en materia de actividad docente, siendo además, constitucionalmente admisible, por tratarse de un instrumento idóneo par el logro de niveles crecientes de calidad en la educación y garantía del mérito en la promoción de los educadores, fines legítimos y deliberados por el Constituyente de 1991

PROFESIONALIZACION DOCENTE-Objeto

ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE-Expedido con base en facultades extraordinarias

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA EDUCATIVA Y DOCENTE

CARRERA DOCENTE-Definición/CARRERA DOCENTE-Exigencias y Garantías/CARRERA DOCENTE-Permanencia sujeta a resultados de evaluación periódica

La carrera docente se define como el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal, basado en el carácter profesional de los educadores y en el merito, garantizando la igualdad en las posibilidades de acceso a la función publica para todos los ciudadanos aptos, y para su organización, creo el escalafón docente, como el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes, mediante los diversos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral, que permiten la asignación del salario profesional y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor.

ESCALAFON DOCENTE-Concepto/ESCALAFON DOCENTE-Integración/ESCALAFON DOCENTE-Organización

EVALUACIONES EN LA CARRERA DOCENTE-Clases, finalidad y oportunidad

EVALUACION DEL PERIODO DE PRUEBA EN LA CARRERA DOCENTE-Características

EVALUACION DE COMPETENCIAS EN LA CARRERA DOCENTE-Características/EVALUACION DE COMPETENCIAS EN LA CARRERA DOCENTE-Requisito para la reubicación salarial y el ascenso en el escalafón docente

EVALUACIONES EN LA CARRERA DOCENTE-Corresponden a supuestos fácticos diferentes con fines constitucionalmente válidos

Las situaciones objeto de evaluación en la carrera docente corresponden a supuestos fácticos diferentes, con objetivos igualmente diversos, pues una es la situación jurídica en que se encuentran las personas que habiendo superado el concurso docente, deben ser evaluados durante el periodo de prueba para ingresar a la carrera docente; otra situación, la de los docentes que perteneciendo a la carrera que deben ser evaluados en su desempeño anual, para permanecer en ella o ser retirados del servicio; y distinta la situación de los docentes que se someten voluntariamente a la evaluación de competencias, para ser ascendidos y reubicados salarialmente.

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

DERECHO A LA IGUALDAD-Manifestaciones

JUICIO DE IGUALDAD DE TRATO DIFERENCIADO EN EVALUACION DE COMPETENCIAS EN LA CARRERA DOCENTE-Requisitos de legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad

Si bien en desarrollo del principio de igualdad, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles. Un tratamiento legislativo distinto no implica per se una violación del principio de igualdad, siempre y cuando sea objetivo y razonable; y con el fin de verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado, la Corte ha acudido a un instrumento metodológico. Se busca establecer en cada caso: (i) si las situaciones correspondan a hechos distintos, condición que corresponde al orden de lo fáctico (hecho); (ii) si la decisión de tratarlos de manera diferente, esta fundada en un fin aceptado constitucionalmente, que corresponde al orden de lo válido (legalidad); (iii) si la consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y además adecuada, condición que corresponde al orden de lo valorativo (axiológico). Así, una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho encuentra su justificación en que se trate de hechos distintos, que la decisión persiga una finalidad legítima y que exista una relación de proporcionalidad entre los medios usados y los fines perseguidos.

EVALUACION DE COMPETENCIAS EN LA CARRERA DOCENTE-Satisface los requisitos de legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación siempre que sea objetivo y razonable

Referencia: expediente D-8584

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 36, numeral 2 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, "Por el cual se expide el Estatuto de profesionalización Docente".

Actor: Germán Espinosa Mejía

Magistrado ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El texto de la norma mencionada es el siguiente -aportes demandados con subraya-:

“DECRETO 1278 DE 2002

(Junio 19)1

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 36. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LAS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO Y DE COMPETENCIAS. Las evaluaciones de desempeño y de competencias tendrán las siguientes consecuencias según sus resultados:

(...)

2. Evaluación de competencias:

Serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello, quienes obtengan más de 80% en la evaluación de competencias. Para las reubicaciones y ascensos se procederá en estricto orden de puntaje hasta el monto de las disponibilidades presupuestales anuales. (Aparte subrayado demandado)

PARÁGRAFO. Las evaluaciones de desempeño son susceptibles de los recursos de reposición y apelación, las cuales deben ser resueltas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, por el inmediato superior y por el superior jerárquico respectivamente

2. Demanda: pretensión y fundamentos

2.1. Pretensión

El actor solicita sea declarada inconstitucional la expresión “quienes obtengan más de 80% en la evaluación de competencias” del numeral 2 del artículo 36 del Decreto Ley 1278 de

2002, por vulnerar el artículo 13 de la Constitución Política.

2.2. Fundamento: vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.

2.2.1. La disposición acusada de la Ley 1278/02 discrimina negativamente a los docentes: mientras para el ingreso a la carrera docente se exige un porcentaje de aprobación de las pruebas del 60%, al igual que para la superación de las evaluaciones anuales de desempeño, para ser ascendidos o merecedores de una reubicación salarial se les exige superar el 80% en la evaluación de competencias. Ello implica una carga adicional e injusta para los docentes, quienes deberían ser evaluados con igual porcentaje -60%-.

2.2.2. En otras palabras se da un trato discriminatorio e injusto a quienes, habiendo superado el concurso, el periodo de prueba y las evaluaciones del desempeño anuales -con un porcentaje de aprobación del 60%-, aspiren a la reubicación salarial o el ascenso, para quienes se establece un porcentaje de aprobación superior al 80% en la prueba de evaluación de competencias.

2.2.3. Así, la disposición acusada contiene una discriminación negativa e injustificada, pues en relación con la carrera docente prevé un trato diferenciado e injusto para los docentes aspirantes a ascenso o reubicación salarial, sometidos a un mecanismo de evaluación más severo que el de los aspirantes a ingreso, debiendo ser igual para todos.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Ministerio de Educación Nacional.

3.1.1. La Constitución Política señala que:(i) el ingreso y ascenso a los cargos de carrera se basa en el mérito de los aspirantes, mediante la evaluación de competencias; (ii) corresponde al Legislador determinar los criterios para examinar el mérito de los aspirantes; (iii) la evaluación de los educadores al servicio del Estado se da en tres eventos distintos: (a) el ingreso -evaluación de periodo de prueba-; (b) el desempeño -evaluación del desempeño-; (c) el ascenso -evaluación de competencias-.

3.1.2. Cada evaluación es diferente, en sus premisas y fines específicos. Las de ingreso al servicio, buscan escoger del mercado laboral las personas más idóneas para desempeñar el cargo docente; las de ascenso, buscan incentivar a los mejores con un incremento salarial adicional al que anualmente tienen derecho los servidores públicos de la educación. Las escalas utilizadas en las evaluaciones cuenta con dos referentes aprobatorios en la prueba de aptitudes y competencias básicas (única eliminatoria del proceso): la primera para docentes que obtienen más de 60 puntos y la segunda para directivos docentes que se ubica en 70 puntos como mínimo para superarla.

3.1.3. La exigencia de un porcentaje superior al 80% se genera por cuanto deben ser los mejores educadores los llamados a ascender y reubicarse: "la exigencia de más del 80%, diferencia a los docentes que se encuentran en el servicio educativo y han desarrollado las mayores calidades de aquellos educadores cuyos resultados si bien son aceptables, no corresponde a los niveles de excelencia que se deben promover para la educación; los docentes y los directivos docentes que logran niveles sobresalientes son quienes obtienen

una mejor remuneración por medio del proceso de reubicación o ascenso.”²

3.1.4. La evaluación de competencias no es eliminatoria. Está diseñada para identificar los mejores educadores para que puedan ser ascendidos o reubicados, no para retirar personal. Así, no se está dando un trato discriminatorio que carezca de justificación.

3.2. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior- ICFES-.

La Ley 1278/02, al plantear diferentes tipos de evaluación, con diversos propósitos y diferentes escalas de valoración es perfectamente válido y no contraviene los mandatos constitucionales, pues precisamente lo que el legislador está haciendo es regular situaciones diferentes de manera diferente.

3.3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

3.3.1. El demandante pretende igualar dos situaciones administrativas distintas inapropiadamente -el mecanismo de ascenso o reubicación en un nivel superior con el ingreso al escalafón-: en razón de sus diferencias se justifica que se supediten a tratamientos diversos. El parámetro de comparación aportado -el grupo de estudiantes de universidades y colegios- se encuentra en unas condiciones fácticas distintas e incluso opuestas a las de los docentes, por lo que no puede ser la base de la argumentación.

3.3.2. La aspiración presentada por el actor acerca que la Corte disminuya el porcentaje exigido en la evaluación de competencias -80%- como requisito para ascenso o reubicación, al 60%, compromete una competencia del Legislador que no puede ser asumida por la Corte Constitucional. Por lo tanto, debe declararse exequible.

El aparte acusado de la ley 1278/02 se ajusta a la Constitución Política, por lo que debe ser declarado exequible, bajo los siguientes argumentos:

3.4.1. La acción pública de inconstitucionalidad, como lo expresa el demandante, es una acción popular y por lo tanto el ciudadano no tiene el deber de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de la acusación. No obstante, la concepción que el demandante tiene sobre el derecho a la igualdad no es la que tiene el ordenamiento jurídico.

3.4.2. Para el ciudadano, se vulnera el derecho a la igualdad en cuanto a las exigencias para la presentación de la evaluación de ascenso y principalmente en el tema de su superación, pues para acceder al trabajo docente y ser inscritos en el escalafón deben cumplir como un mínimo de 60 puntos, en tanto que para ascender deben tener 80 puntos, lo que considera, atenta contra el derecho a la igualdad. Las evaluaciones de periodo de prueba, de desempeño anual y de competencias definidas por la Ley 1278/02, si bien comparten objetivos comunes, se diferencian por algunas características específicas, lo que implica que nos encontremos ante tres tipos de evaluación distintos que en principio pueden ameritar tratamientos distintos.

3.5. Federación Colombiana de Educadores - FECODE-.

La diferencia establecida entre el porcentaje del 60% para acceso a la carrera docente y 80% para el ascenso y reubicación dentro del escalafón docente es discriminatoria y por lo tanto

vulnera la Constitución Política, por tratarse de evaluaciones en las que no existe diferencia significativa alguna, más que su finalidad. Sería más lógico que la vinculación de profesionales a la educación oficial fuera más exigente y rigurosa que su promoción dentro de la estructura del escalafón.

4. Concepto del Procurador General de la Nación³

Debe la Corte declarar la exequibilidad del aparte acusado del numeral 2 del artículo 36 del decreto ley 1278/02:

4.1. Si bien es evidente la existencia de dos niveles de exigencia diferentes a los docentes, en lo referente al ingreso y mantenimiento dentro de la carrera docente y la reubicación y promoción dentro de la misma, el propósito es igualmente distinto. En el primer caso la calificación no inferior al 60% busca establecer las competencias del docente para permanecer en el servicio, persiguiendo un estándar mínimo de calidad en el mismo; en el segundo la calificación superior al 80% busca establecer que el docente sea promovido con base en un estándar mayor de calidad en el servicio.

4.2. Al ser la calidad una variable crucial en materia del servicio público educativo, exigir competencias superiores para asegurar el estándar máximo en la prestación del servicio para la promoción de los docentes no parece irrazonable; por el contrario, resulta idónea en términos constitucionales, tanto para los estudiantes al recibir una educación de la más alta calidad posible, como para los docentes porque su promoción está ligada de manera exclusiva a sus méritos en armonía con el artículo 125 superior. Se trata de una exigencia necesaria para el logro de los fines propios de la educación y proporcional pues corresponde de manera directa y objetiva al mérito.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición de un decreto ley-DL 1278/02-, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política.

2. Norma demandada y contexto normativo.

2.1. En desarrollo de las facultades conferidas por el Congreso de la República, el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 1278 de 2002, dictó el Estatuto de Profesionalización Docente.

2.2. Definió la carrera docente, como el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal, basado en el carácter profesional de los educadores y en el mérito, garantizando la igualdad en las posibilidades de acceso a la función pública para todos los ciudadanos aptos⁴, y para su organización, creó el escalafón docente, como el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes, mediante los diversos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral, que permiten la asignación del salario profesional y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor⁵.

2.3. Determinó que el ejercicio de la carrera docente está ligado a la evaluación permanente y estableció tres tipos de evaluación a saber: i) la evaluación en periodo de prueba, ii) la evaluación ordinaria o periódica de desempeño anual y iii) la evaluación de competencias⁶.

2.4. Dispuso que serán inscritos en la carrera docente, los docentes y directivos docentes que obtengan una calificación igual o superior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño y de competencias del período de prueba; en tanto que para permanecer en la carrera docente, los docentes y directivos docentes deberán obtener una calificación no inferior al sesenta por ciento (60%), durante dos (2) años consecutivos en evaluación de desempeño, y finalmente, que podrán ser candidatos a ser ascendidos o reubicados en un nivel salarial superior, los docentes y directivos docentes que reuniendo los requisitos para ello, obtengan más del ochenta por ciento (80%) en la evaluación de competencias.

3. Problema jurídico constitucional.

El problema jurídico a resolver es: ¿se vulnera el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la CP, al establecer para los docentes candidatos a la reubicación salarial o al ascenso en el escalafón de la carrera docente, un puntaje mínimo del 80% en la evaluación de competencias, en tanto para el ingreso a la carrera docente y su permanencia en ella se exige tan solo un mínimo del 60% en la evaluación en el período de prueba o en las evaluaciones anuales?

Para resolver el problema jurídico antes planteado, la Corte se referirá a: i) libertad de configuración legislativa; ii) El derecho a la igualdad y trato diferenciado en la jurisprudencia constitucional; iii) Análisis de la constitucionalidad de la norma demandada.

4. Cargo único: vulneración del artículo 13 CP por la disposición acusada del artículo 36.2-parcial- del Decreto Ley 1278 de 2002.

4.1. La razón de inconstitucionalidad en la demanda.

En esencia, el actor alega que el aparte de la disposición acusada constituye una carga excesiva y discriminatoria para los docentes aspirantes a una promoción salarial o de escalafón, representada en el puntaje superior que se les exige alcanzar frente al establecido para el ingreso y la permanencia en la carrera.

4.2. Libertad de configuración legislativa.

4.2.1. En ejercicio del poder de legislación, el Legislador cuenta con un margen amplio de configuración de la prestación del servicio de educación, reconocido en la Constitución: en general, “corresponde al Congreso de la República “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”(CP, art 150.23 y,1); a su vez, la educación ha sido constitucionalmente definida -además de como un derecho- como “un servicio público que tiene una función social”(CP 67.1).

Respecto de la materia específica de la carrera docente, para asegurar la calidad de la enseñanza, confiada a personas “de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, normas superiores disponen que “la ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (CP, art 68.3).

En síntesis, tanto para la prestación del servicio educativo como para la organización de la actividad docente, cuenta el Legislador con amplias competencias regulatorias dispuestas expresamente en la Constitución.

4.2.2. Respecto de la carrera docente, en sentencia C-508 de 2004 la Corte concluyó que el Legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa en virtud de los artículos 68, 114, 125 y 150 constitucionales, puede fijar los requisitos para el ingreso y ascenso en el escalafón docente, con relación a cada uno de sus niveles, con base en el mérito de los educadores y con el propósito de asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los mismos y la profesionalización y dignificación de la actividad, respetando los derechos fundamentales y los principios y valores constitucionales⁷. Al respecto, dijo también la Corte en sentencia C-1109 de 20018:

“Si bien las normas relacionadas con la educación cumplen múltiples fines y desarrollan diversos programas públicos, las reglas sobre la carrera docente cumplen el mandato constitucional de profesionalización y dignificación de la actividad (artículo 68) y también se encaminan a mejorar la calidad de la educación. En este sentido, la Constitución Política entrega al legislador principios conforme a los cuales debe regular lo relativo al Escalafón Nacional Docente. Del artículo 68 de la Carta, se infieren los criterios que deben presidir el diseño de la carrera para los educadores, allí se señala que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”. (subraya fuera de texto)

4.2.3. En relación con los criterios que el Constituyente estableció para materializar la política de dignificación y profesionalización de la carrera docente a través del sistema de concurso de méritos, la misma sentencia C-1109 de 2001 se pronunció:

“[E]sta Corporación ha determinado que el concepto de mérito es la piedra angular de todo el sistema de educación estatal, motivo por el cual el sistema de concurso instaurado por el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 asegura los fines de la carrera docente. Así mismo, tiene establecido que las normas que la regulan deben procurar conjugar las exigencias constitucionales en materia de carrera administrativa y el principio de igualdad de oportunidades (C.P., artículos 13 y 125) con la prestación efectiva del servicio educativo (...)”.

4.2.4. Sobre los parámetros que deben tenerse en cuenta para acceder y ascender en la carrera, la Corte ha considerado que éstos “impulsa[n] [...] la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general (...)”⁹. Igualmente, esta Corporación ha señalado que “los criterios de evaluación que sirven para valorar el resultado legislativo de la actividad docente: el artículo 68 en concordancia con el artículo 125 de la Constitución Política establecen la profesionalización de los docentes como un medio para garantizar la calidad en la educación y el mérito, idoneidad y preparación de los funcionarios como únicas condiciones para ingresar, ascender y pertenecer a la carrera.”¹⁰

4.2.5. En conclusión, cuenta el Legislador con expreso y amplio poder de configuración del servicio educativo. Para el cumplimiento de sus fines constitucionales y de la calidad de la educación, la Constitución entrega a la Ley el desarrollo de la regulación que garantice la profesionalización y dignificación de la actividad docente, mediante el establecimiento de una carrera que permita el ingreso, permanencia y ascenso de los educadores con base en el mérito, y con apoyo en instrumentos de evaluación del mismo.

Ahora, habrá de verse el derecho a la igualdad como límite eventual al poder de configuración del Legislador, en materia de educación y carrera docente.

4.3. El derecho a la igualdad y trato diferenciado en la jurisprudencia constitucional

4.3.1. El derecho fundamental a la igualdad en sus múltiples manifestaciones -igualdad ante la ley, de trato, de oportunidades- es condición necesaria para la realización de principios básicos del Estado Social y Democrático de Derecho, y de fines superiores de la vida social como la dignidad y la autodeterminación personal. En ese sentido, ante supuestos de beneficios otorgados a un grupo restringido de ciudadanos o de imposición de cargas de manera diversa a un mismo grupo, opera el deber de dar cuenta argumentada de la constitucionalidad del trato diferenciado. Dicho deber tiene como fundamento la necesidad de evitar que, infundadamente, se restrinja el acceso de una persona o un grupo humano al ejercicio efectivo de sus derechos y libertades, esto es, sin que medien motivos razonables y admisibles¹¹.

4.3.2. La jurisprudencia ha sido enfática al precisar que, en desarrollo del principio de igualdad, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles¹². Un tratamiento legislativo distinto no implica per se una violación del principio de igualdad, siempre y cuando sea objetivo y razonable¹³. Con el fin de verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado, la Corte ha acudido a un instrumento metodológico, sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado en forma reiterada¹⁴, para establecer la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado¹⁵. Se busca establecer en cada caso: (i) si las situaciones correspondan a hechos distintos; (ii) si la decisión de tratarlos de manera diferente, esta fundada en un fin aceptado constitucionalmente; (iii) si la consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y además adecuada¹⁶. La primera condición pertenece al orden de lo fáctico (hecho); la segunda, hace parte del orden de lo válido (legalidad); y la tercera del orden de lo valorativo (axiológico)¹⁷. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho encuentra su justificación en que se trate de hechos distintos, que la decisión persiga una finalidad legítima y que exista una relación de proporcionalidad entre los medios usados y los fines perseguidos.

Bajo estos parámetros, se establecerá la objetividad del trato diferenciado dispuesto en la disposición impugnada y la justificación del mismo.

4.4. Análisis de la constitucionalidad de la norma demandada.

4.4.1. Carrera docente y evaluación.

En el presente caso el Congreso de la República confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para dictar el Estatuto de Profesionalización Docente¹⁸ y, dentro de éste, para regular aspectos relacionados con los requisitos de ingreso, la evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera, facultades que fueron desarrolladas en el Decreto Ley 1278 de 2002, determinando los requisitos y calidades para el ingreso y ascenso a los cargos de carrera docente y las causas del retiro. A su vez, determinó que el ejercicio de la carrera docente está ligado a la evaluación permanente, para verificar que en el desempeño de sus funciones, “los servidores docentes y directivos mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado”¹⁹.

4.4.2. Las clases de evaluación.

El artículo 27 estableció los tipos de evaluación a los que serían sometidos los docentes; y los artículos 31, 32, 35 y 36 definieron cada una de ellas, su finalidad, los sujetos a la misma, el momento en que se realizarán, los porcentajes de aprobación y las consecuencias de los resultados. Así:

4.4.2.1. Evaluación en periodo de prueba:

Objetivo: determinar el ingreso a la carrera docente.

Requisitos: haberse vinculado durante el año y haber servido 4 meses durante el año.

Sujetos que evalúa: candidatos a ingresar a la carrera docente.

Aspectos que evalúa: desempeño y competencias específicas.

Oportunidad: al término de cada año académico de manera obligatoria.

Consecuencias:

(i) Calificación igual o mayor al 60%, serán inscritos en el escalafón docente.

(ii) Calificación inferior al 60% serán retirados.

(iii) Directivos docentes con calificación inferior al 60%, si estaban inscritos en el escalafón, serán regresados a docentes y si no lo estaban serán retirados.

4.4.2.2. Evaluación ordinaria o de desempeño anual.

Objetivo: determinar la permanencia o el retiro del escalafón docente.

Requisitos: haber servido en el establecimiento educativo por un término superior a tres (3) meses durante el respectivo año académico.

Porcentaje de calificación: 60%.

Sujetos que evalúa: docentes o directivos docentes inscritos en carrera docente.

Aspectos que evalúa: el desempeño, el grado cumplimiento de las funciones y responsabilidades y el logro de los resultados.

Oportunidad: al término de cada año escolar de manera obligatoria.

Consecuencias:

(i) Calificación inferior al sesenta por ciento (60%), por dos (2) años consecutivos, será excluido del escalafón y, retirado del servicio.

(ii) Directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenían de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio.

4.4.2.3. Evaluación de competencias.

Objetivo: determinar ascensos o reubicaciones salariales.

Requisitos: encontrarse inscrito en el escalafón docente y cumplir los requisitos propios del cargo.

Puntaje satisfactorio: 80%.

Sujetos que evalúa: docentes y directivos docentes inscritos en carrera docente y que se presenten de manera voluntaria.

Aspectos que evalúa:

- (i) Competencias de logro y acción;
- (ii) Competencias de ayuda y servicio;
- (iii) Competencias de influencia;
- (iv) Competencias de liderazgo y dirección;
- (v) Competencias cognitivas; y
- (vi) Competencias de eficacia personal.

Oportunidad: Cada vez que la correspondiente entidad territorial lo considere conveniente, pero sin que en ningún caso transcurra un término superior a seis (6) años entre una y otra.

Consecuencias: Si obtienen más del 80% en la evaluación serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello.

4.4.3. Supuestos fácticos diferentes.

El aparte de la norma acusada que señala el 80% como umbral aprobatorio de la evaluación de competencias para calificar a un ascenso o reubicación salarial en la carrera educativa, consagra un tratamiento diferenciado respecto del requerido para el ingreso o permanencia en la misma, fijado en un 60%. No se está ante a un trato disímil para un mismo grupo de personas en igual situación jurídica de carrera, sino frente a diferentes regulaciones para grupos en situaciones administrativas diversas del escalafón docente.

4.4.4. El fin constitucionalmente válido.

La evaluación de los candidatos en las tres situaciones tienen objetivos diversos, como lo son en el primer caso, la selección dentro del mercado laboral, de los candidatos a ingresar a la carrera docente; en el segundo caso, la determinación de los docentes que permanecerán en la carrera docente y los que serán retirados del servicio; y en el tercer caso, la selección de los docentes que serán merecedores a un ascenso en el escalafón docente o que podrán ser reubicados salarialmente.

Tratándose de grupos claramente diferenciados, es razonable que el Legislador, dentro de su libertad de configuración en la materia:(i) imprima tratamientos disímiles en materia de requisitos, calidades y condiciones;(ii) diseñe evaluaciones diferentes en las que se refleje el peso prioritario que tienen los diversos criterios y factores propios a considerar para cada uno de ellos; (iii) establezca distintos porcentajes de aprobación o superación de las pruebas en función de la finalidad de cada evaluación (supra 4.4.4.1.); (iv) y consagre consecuencias no necesariamente iguales a la obtención de determinados resultados. Todo lo anterior, con el fin de que la selección de los docentes para ingresar, permanecer y ascender dentro del escalafón docente, se realice con base en el mérito, la idoneidad y el desempeño de los candidatos, como medio para asegurar los fines constitucionales del servicio de educación de calidad y garantizar el derecho al trabajo. La regulación diferenciada para las distintas situaciones de carrera -ingreso, permanencia y ascenso- es razonable por basarse en objetivos diferentes: el mejoramiento constante en la calidad de la educación a partir de la cualificación de los docentes y la determinación de ésta a través de sistemas de reconocimiento del mérito propio, constituyen fines y procedimientos constitucionales justificatorios del régimen diferenciado de calificación.

En suma, el Decreto Ley 1278 de 2002, al adoptar la carrera docente, cumple finalidades constitucionalmente válidas, ya que procura la vinculación, permanencia y ascenso de las mejores personas, a través de procesos de selección y evaluación permanente, bajo un criterio de mérito en el desempeño (CP, art. 125). Con ello se avanza en asegurar la prestación de un servicio público educativo de calidad y en garantía de la educación como derecho de los colombianos, fin válido a la luz de los valores, principios y derechos consignados en la Carta Fundamental (CP, arts 67 y 68).

4.4.5. La idoneidad de los medios para la consecución del fin constitucional.

Las escalas de evaluación establecidas en la norma acusada que, según el actor, deberían ser idénticas para los tres grupos, responden a las propias finalidades de cada una de ellas: (i) los procesos de selección a través de concurso²⁰, permiten la selección en el mercado laboral, de las personas más idóneas para desempeñar el cargo de docente; (ii) la evaluación anual ordinaria de desempeño²¹, posibilita que permanezcan en el servicio educativo los

docentes que hayan obtenido los mejores resultados en el ejercicio del cargo; y la evaluación de competencias²², permite seleccionar los mejores educadores que debido a sus méritos, calidades y resultados, están llamados a ascender en el escalafón docente o a ser reubicados salarialmente. Cada una de las pruebas, identifica los mejores educadores para cada cargo, área y nivel, constituyéndose en técnica de escogencia idónea de cada uno de los objetivos propuestos en las diferentes clases de pruebas.

El proceso de concurso para el ingreso a carrera tiene un estándar aprobatorio menos exigente -60%-, pues se dirige a la selección del universo de docentes para el sistema educativo público; en tanto la evaluación de competencias busca seleccionar los mejores educadores que por sus méritos, calidades y resultados, están llamados a ascender en el escalafón docente o a ser reubicados salarialmente, a modo de incentivo para su crecimiento profesional y la mejor calidad de la educación, lo que supone un proceso selectivo y exigente que justifica la imposición de un umbral aprobatorio -80%- superior al del ingreso o la mera permanencia.

4.4.6. Conclusión.

De las consideraciones anteriores se desprende que el cargo planteado por el actor contra el aparte acusado del artículo 36, numeral 2 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, no está llamado a prosperar, por lo que la Corte declarará la exequibilidad de dichos textos normativos.

En suma, el tratamiento diferenciado dado a docentes que pertenecen a categorías distintas -consistente en la previsión de un estándar aprobatorio más exigente para la promoción salarial y el ascenso del educador respecto del previsto para el ingreso y permanencia del mismo en la carrera-, se apoya en la amplia potestad de configuración legislativa en materia de la actividad docente, siendo, además, constitucionalmente admisible, por tratarse de un instrumento idóneo para el logro de niveles crecientes de calidad en la educación y garantía del mérito en la promoción de los educadores, fines

legítimos y deliberados por el Constituyente de 1991.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la exequibilidad de la disposición demandada del artículo 36, numeral 2 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, por las razones expuestas en la presente providencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial 44.840, de 20 de junio de 2002

2 ver folio 107 del cuaderno ppal.

3 Concepto No 5215, recibido en la Corte Constitucional el 16 de septiembre de 2011. Folios. 156 a 161 cuaderno ppal.

4 Artículo 16, Decreto Ley 1278/02.

5 Artículo 19 del Decreto Ley 1278/02.

6 Artículos 26 y 27 del Decreto Ley 1278/02.

7 En esta providencia no aceptó cargos elevados contra unas normas contenidas en la Ley 715 de 2001 que establecían unos requisitos para la homologación de estudios y el ascenso en el escalafón docente.

8 En dicha ocasión la Corte decidió que no era contrario al derecho al trabajo de los docentes que el Estatuto Docente estableciera un término de prescripción de 60 días para la definición de la situación jurídica de ascenso en el escalafón docente, pues estas condiciones eran razonables “para desarrollar la carrera profesional de la docencia.”

9 Sentencia C-563 de 2000.

10 Sentencia C-1109 de 2001.

12 Sentencia C-100/04.

13 Al respecto, ver Sentencias C-1191/01, C-043/03, C-100/04, entre otras.

14 Sentencias T-422/92, C-230/94 y C-1141/00, C-040/93, C-410/94, C-507/97, C-952/00, C-093/01, C-673/01, C-980/02 C-1191/01, C-973/02 y C-043/03, C-475/03 entre otras.

15 Ver entre otras las sentencias T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-093/01, C-1108/01, C-1176/01, C-1191/01, C-043/03 y C-100/04.

16 Sentencia C - 242/09.

17 Sentencia C-1110 de 2001.

18 Numeral 2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

19 Artículo 26 del Decreto 1278 de 2002.

20 Si obtienen: 1. Una calificación igual o mayor al 60%, serán inscritos en el escalafón docente. 2. Calificación inferior al 60% serán retirados. 3. Los Directivos docentes con calificación inferior al 60%, si estaban inscritos en el escalafón, serán regresados a docentes y si no lo estaban inscritos, serán retirados.

21 Si obtienen: 1. Calificación inferior al sesenta por ciento (60%), por dos (2) años consecutivos, serán excluidos del escalafón y, retirados del servicio. 2. Directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenían de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio

22 Si obtienen más del 80% en la evaluación de competencias, serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los

requisitos para ello.