

ACTIVIDAD EDUCATIVA-Reglamentación

ACTIVIDAD EDUCATIVA-Vigilancia del Estado

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA EDUCATIVA/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTIVIDAD EDUCATIVA

DERECHO A LA EDUCACION-Responsabilidad del Estado

CARRERA DOCENTE-Reglamentación

CARRERA DOCENTE-Profesionalización y dignificación de la actividad/CARRERA DOCENTE-Mejoramiento de calidad de educación

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.

ACTIVIDAD DOCENTE-Profesionalización y dignificación

ACTIVIDAD DOCENTE-Reglamentación de profesionalización

El legislador ha desarrollado el mandato constitucional en procura de la profesionalización de la actividad docente como un aspecto necesario para garantizar la calidad e idoneidad de quienes se dedican a la educación, aspecto plenamente concordante con lo dispuesto por la Carta Política.

ESTATUTO DOCENTE-Finalidad/ESTATUTO DOCENTE-Sujeción a la Constitución

ESCALAFON DOCENTE-Término en que surte efectos fiscales la clasificación/ESCALAFON DOCENTE-Término en que surte efectos fiscales solicitud de ascenso

ESTATUTO DOCENTE-Proporcionalidad del reglamento

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ACTIVIDAD DOCENTE

ESCALAFON DOCENTE-Tiempo de estudio de solicitud de ascenso/ESCALAFON DOCENTE-

Posición jurídica

Cada una de las oportunidades en las que un docente solicita el ascenso a un grado del escalafón, es una posición jurídica individual, única y diferente. Durante el tiempo del estudio de la solicitud el docente continúa percibiendo el salario que corresponde al cargo que ocupa hasta el momento en que su posición jurídica cambia al obtener el ascenso. Situación en la que se configura una posición jurídica diferente en la que comienza a devengar el salario correspondiente al nuevo grado. En consecuencia, nunca se ocasionó un daño o perjuicio porque siempre percibe la remuneración que corresponde al cargo que ostenta.

ESCALAFON DOCENTE-Posición jurídica diferente

Referencia: expediente D-3500

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) del Decreto Ley 2277 de 1979.

Actores: Carlos Fernando Muñoz Castrillón y Oscar Ernesto Chavés Chavés

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C, veinticuatro (24) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5. de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos Carlos Fernando Muñoz Castrillón y Oscar Ernesto Chavés Chavés contra el Decreto Ley 2277 de 1979, “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, publicado en el Diario Oficial N° 35374 del 22 de octubre de 1979.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“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 8 de 1979 y oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en el artículo 3 de dicha Ley,

DECRETA

(...)

Artículo 21. Término para decidir y vigencia de la clasificación. Las solicitudes de inscripción, ascenso y reinscripción en el Escalafón serán resueltas por las Juntas dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibo de la respectiva documentación, siempre y cuando ésta llene los requisitos exigidos para cada caso, según lo establezca el reglamento ejecutivo.

La clasificación en el Escalafón surte efectos fiscales a partir de la fecha de la resolución que la determine, y en todo caso, a partir del vencimiento del plazo fijado en este artículo. El tiempo de servicio para el nuevo ascenso se contará a partir de la fecha en que se hubieren cumplido todos los requisitos para el ascenso inmediatamente anterior”.

II. LA DEMANDA

En criterio de los demandantes, el aparte normativo acusado vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 25 y 53 de la Carta Política.

Afirman los actores que el Decreto Ley 2277 de 1979 (Estatuto Docente) contempla un escalafón con catorce grados que permiten la promoción del personal docente y a partir de ellos se determina su remuneración. Entre el escalafón y la remuneración existe una relación

directa de proporcionalidad, la cual estimula en el educador el deseo de ascender y para ello realiza estudios y cursos de capacitación.

Aducen que la norma acusada consagra los efectos fiscales del acto de clasificación, entendiéndose éste como el momento a partir del cual el docente accede al salario del grado al que ascendió.

Consideran los demandantes que se atenta contra un orden justo y contra el derecho al trabajo, por cuanto la norma, a pesar de que consagra un silencio administrativo positivo por vencimiento del término para decidir, no establece que el derecho a la remuneración correspondiente al nuevo grado esté dado desde el momento de radicación de la solicitud de ascenso.

Manifiestan los impugnantes que puede transcurrir un tiempo largo desde el momento en que se radican los papeles para el ascenso y la fecha de la resolución respectiva, pues las Juntas Seccionales de Escalafón, que son las competentes para resolver esas solicitudes de ascenso, dejan acumular escritos por lapsos superiores a tres meses. Por ese motivo - arguyen los actores- los educadores de los niveles de pre-escolar, primaria, secundaria y media siempre resultan perdiendo o dejando de percibir el salario al que tienen derecho durante el lapso que transcurre entre la radicación de la solicitud y la correspondiente resolución de reconocimiento.

Así las cosas -continúan los demandantes-, el aparte normativo acusado permite que la mora de la administración haga fallidas las expectativas de mejoramiento salarial de la mayoría de los educadores colombianos, lo que atenta contra el derecho al salario, al permitir que existan diferencias salariales para iguales trabajos dentro de una misma empresa.

Los actores piden que la Corte declare la inconstitucionalidad de lo impugnado, precisando que las solicitudes de ascenso que sean radicadas con el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, surtan efectos fiscales desde la fecha de radicación.

Finalmente, consideran que la declaratoria de inconstitucionalidad pedida no afecta la facultad de la administración de controlar el cumplimiento de los requisitos exigidos para las solicitudes de ascenso, pues se mantiene vigente el inciso primero del artículo 21 que consagra el plazo de 60 días para decidir.

III. INTERVENCIONES

Julia Betancourt Gutiérrez, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Educación, presenta escrito justificando la constitucionalidad de la disposición acusada.

Afirma que tal disposición, al establecer unas condiciones y unos términos para ascender dentro del escalafón, no desconoce el derecho al trabajo, pues la profesionalización y especialización que se busca con los ascensos permite aplicar el derecho a la igualdad, otorgando a cada educador lo que corresponda según sus méritos.

Manifiesta la interviniente que no se vulnera precepto alguno de la Constitución con el hecho de que el aparte normativo impugnado fije un término razonable a partir del cual se surtan los efectos fiscales de la clasificación.

Por último, asegura la apoderada del Ministerio de Educación que sostener que el término de 60 días señalado en la norma vulnera el derecho al trabajo, es desconocer el artículo 125 de la Constitución que consagra que para los cargos de carrera -como son los de los educadores- el ascenso se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte que declare exequible el artículo 21 del Decreto Ley 2277 de 1979, únicamente en cuanto a los aspectos que analiza en su escrito.

Sostiene que los actos administrativos proferidos por las Juntas Seccionales de Escalafón, en relación con las solicitudes de ascenso, son actos reglados, es decir, son aquéllos que se expiden en cumplimiento de un mandato legal, en tanto que, una vez cumplidos los presupuestos normativos relativos al cumplimiento de unos requisitos, debe tomarse la decisión mediante la cual se reconozca a una persona el derecho.

Considera que el hecho de radicar los documentos para incorporación o ascenso dentro del escalafón, no implica el reconocimiento del derecho pues para ello es necesario que exista una decisión, contenida en un acto administrativo, que lo reconozca. Por tanto, mientras no exista ese acto de reconocimiento no puede hablarse de consolidación del derecho.

Afirma que cuando los docentes radican la documentación para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos, hacen uso del derecho de petición en interés particular y ello conlleva a que las Juntas Seccionales deben seguir el trámite previsto en los artículos 9. a 16. del Código Contencioso Administrativo antes de tomar la decisión y el derecho no se consolida hasta tanto la decisión no se produzca.

Manifiesta el representante del Ministerio Público que al presentar los educadores una petición en interés particular tienen garantizada tanto la decisión como la pronta resolución de lo solicitado, pero ello no significa que la respuesta deba ser positiva, pues dentro de ese procedimiento administrativo se evalúan las pruebas y el cumplimiento de los requisitos legales establecidos.

Pretender -como lo hacen los actores- que el solicitante haga la calificación probatoria y, por tanto, los efectos se produzcan desde la fecha de la correspondiente solicitud, es desconocer las facultades que constitucionalmente están atribuidas a la administración, y perdería la razón de ser de la intervención del Estado en ese procedimiento. De tal forma que no puede otorgársele efectos fiscales a un acto que no ha nacido a la vida jurídica y apenas se cuenta con la petición para el reconocimiento del nuevo status dentro de la relación laboral.

Al respecto, el Procurador General (E) expresa que “la fijación de los efectos fiscales que comporta un acto definitivo que decide sobre el reconocimiento de un derecho, a partir de la fecha de la cual dicho acto adquiere firmeza, por sí sola no vulnera el derecho al trabajo y al salario, toda vez que se encuentra en cabeza del Estado la titularidad en el adelantamiento del procedimiento administrativo declarativo como parte esencial de la función administrativa, que si bien puede estar encaminada al reconocimiento de un derecho laboral, guarda consonancia con el interés general a voces del artículo 209 de la Carta Política”.

Concluye diciendo que el derecho al trabajo y al salario de los docentes no se desconoce con la norma acusada, pues el trámite de ascenso en el escalafón no implica la separación del cargo ni la suspensión de las mesadas o cambio en el status laboral de los servidores en las condiciones legales y reglamentarias previamente establecidas.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5° de la Constitución, la Corte es competente para

conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una norma que hace parte de un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias.

Problema jurídico

2. Según consideraciones del accionante el aparte demandado del artículo 21 del Decreto Ley 2277 de 1979 por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, vulnera la Constitución Política porque establece que los efectos fiscales del acto administrativo que reconoce el ascenso a un grado del escalafón docente, surte efectos a partir del vencimiento del plazo de 60 días y no desde el momento de la radicación de la solicitud. Sostiene el actor que esta condición atenta contra la vigencia de un orden justo y contra la protección del derecho al trabajo, debido a que, con el transcurrir del tiempo, los educadores que siguen la carrera docente hasta el grado mayor (14), acumulan una pérdida salarial cercana a dos años, al sumar los tres meses calendario, que tiene la Junta de Educación para estudiar la solicitud de ascenso para cada uno de los grados.

3. La representante del Ministerio de Educación, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la norma demanda. Las razones en las que funda su petición se refieren a que el establecimiento de un Estatuto Docente corresponde al mandato constitucional de proveer los cargos públicos, conforme al mérito y dentro una carrera administrativa que debe ser reglamentada por el legislador. De otra parte, considera que los ciudadanos demandantes desconocen la diferencia entre los conceptos de derecho adquirido y una mera expectativa, frente a los cuales la Constitución protege los primeros pero la segunda no puede ser reconocida por la ley.

4. El señor Procurador General de la Nación considera (E) que la norma debe ser declarada exequible porque el reconocimiento del ascenso en el Estatuto Docente es un acto reglado, que se otorga en consideración de las pruebas aportadas por el solicitante y produce efectos una vez queda en firme el acto administrativo que lo reconoce.

5. Conforme a los argumentos de los intervinientes en el presente caso, la Corte Constitucional debe entrar a analizar si la prescripción normativa establecida en el artículo 21 del Estatuto Docente, respecto de la producción de efectos fiscales a partir de los 60 días de radicada la solicitud para el ascenso en el escalafón, es un término que vulnera la

Constitución Política al impedir que los educadores reciban retroactivamente, desde la fecha en que radican la petición, la remuneración correspondiente al grado frente al cual cumplen los requisitos que les ha sido reconocido.

Para responder el problema jurídico planteado la Corte debe en primer lugar, precisar qué facultades tiene el legislador para definir la estructura y condiciones de la carrera docente y si en ejercicio de las facultades legales respetó la Constitución Política o no. El primer interrogante que se debe responder se relaciona con el tipo de facultades que tiene el legislador para reglamentar una profesión u oficio como la docencia.

Libertad del legislador para reglamentar la actividad educativa

6. Si bien la norma objeto de estudio fue expedida en 1979 antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991, es posible afirmar que la actividad educativa ha sido un asunto de permanente vigilancia estatal en la vida republicana del Estado Constitucional.

Desde la Constitución de Cundinamarca dictada en 1811 existía el Título XI que se encargaba de la estructuración del sistema educativo y en el que se reconocía, en los siguientes términos, la centralidad del tema para el diseño de la naciente república.

“Las primeras ideas que se imprime al hombre desde su niñez y la educación que recibe en su juventud, no sólo son las bases de a buena o mala suerte que haya de correr en el discurso de su vida, sino las que aseguran todas las ventajas o desventajas a favor o en perjuicio de la sociedad, las que dan a ésta ciudadanos robustos e ilustrados, o la plagan de miembros corrompidos y perjudiciales. El Cuerpo Legislativo tendrá en mucha consideración y el Gobierno promoverá con el mayor esmero los establecimientos que miran a esta parte importantísima de la felicidad del Estado.”

Desde 1811 hasta 1886 y específicamente previsto en la Constitución de 1991, el legislador ha estado facultado para reglamentar la actividad educativa. Así, se encontraba previsto en el artículo 41 de la Carta de 1886 al establecer que se: Garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados... En la Constitución de 1991 el artículo 68 prescribe que: La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

En estos términos resulta claro que el constituyente a lo largo de la historia y específicamente en la Constitución Política de 1991, ha considerado que la actividad educativa es un asunto en el que la vigilancia del Estado es prioritaria y su control y ejercicio deben desarrollarse conforme al diseño legislativo. Por tal razón y en desarrollo del principio de la división de poderes, el control de constitucionalidad que debe hacer la Corte en esta materia, debe cumplirse en armonía con el de la libertad legislativa expresamente consagrada en la Carta Política.

7. El control de constitucionalidad en armonía con la libertad configurativa del legislador en materia de la educación, requiere establecer los aspectos básicos dentro de los cuales se podía ejercer esta facultad y en relación con el caso sub iudice identificar si el legislador estaba facultado, en primer lugar, para prescribir un tiempo de estudio de las condiciones de reconocimiento del ascenso y en segundo lugar, si el tiempo establecido se encuentra conforme a la Constitución.

Para definir los términos en los que la Corte Constitucional realiza el control sobre la legislación que desarrolla el mandato de la Carta Política respecto al derecho a la educación y en concreto, frente a la profesionalización de los docentes, es importante citar lo dicho en la Sentencia C-973 de 20011.

La protección constitucional del derecho a la educación

8. Los artículos 67, 68 y 69 reconocen el derecho a la educación y su condición de servicio público como una función social para cumplir con fines especiales del Estado social de derecho. La responsabilidad del Estado de promover una educación que forme a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia es un asunto indelegable y por ello, el Estado se encuentra facultado para 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.

9. Dentro de estos propósitos y responsabilidades que el Estado debe cumplir para garantizar la educación, se encuentra el aspecto de la reglamentación de la carrera docente. Asunto de especial interés para el diseño de un sistema educativo profesional que pretenda cumplir con

los fines constitucionales descritos y se ajuste al principio de calidad y mérito al estructurar las formas de pertenencia, ascenso y permanencia en la actividad pública.

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. De otro lado, la norma citada encomienda a la ley garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente. La libertad en el diseño de las políticas de educación y estructura de la actividad no pueden modificar estos criterios generales sino por el contrario, se encuentra en la obligación de desarrollarlos.

10. El desarrollo legislativo tiene en el Decreto Ley 2277 de 1979 y la Ley 115 de 1994 dos instrumentos normativos que pueden catalogarse como las reglas básicas del sistema educativo nacional.

El Decreto Ley 2277 de 1979, mejor conocido como el Estatuto Docente, se dicta con el propósito de cumplir con la tarea de iniciar el proceso de profesionalización de la actividad educativa. Así, prescribe en el artículo 2° que la profesión docente consiste en el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Dentro de esta profesión también se encuentran incluidos los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación.

Por otra parte, el artículo 26 define el régimen legal de la carrera docente que ampara el ejercicio de la profesión en el sector oficial, que garantiza la estabilidad de los educadores en el empleo; les otorga derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes; establece distintos grados del escalafón docente y regula condiciones de

inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a cargos directivos de carácter docente.

Los artículos 8° y 10° del Decreto Ley 2277 de 1979 determinan que el escalafón nacional docente, constituido por catorce grados, es un sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que habilita a los maestros en él inscritos para poder ejercer cargos de la carrera docente.

Los educadores que posean un título docente o que acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente, pueden ser nombrados como educador en planteles oficiales de educación, según los requerimientos de cada uno de los distintos niveles que conforman el Sistema Educativo Nacional (Decreto Ley 2277 de 1979, artículo 5°).

11. Por otra parte, la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, fue expedida para cumplir con el mandato constitucional previsto en los artículos 67 y 68 que diera lugar a un sistema nacional de educación. En ella, el legislador define como uno de los propósitos fundamentales de la Ley la profesionalización de la actividad docente. En consonancia con dicho propósito el artículo 109 de la misma ley establece, de manera general, las finalidades en la formación de docentes: (1) formar un educador de la más alta calidad científica y ética; (2) desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; (3) fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber científico; y, (4) preparar educadores a nivel de pregrado y postgrado para los distintos niveles y formas de prestación del servicio educativo.

Por su parte, el artículo 110 de la Ley 115 de 1994 señala que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad moral, ética y pedagógica, razón por la cual el Estado deberá procurar el mejoramiento profesional de los educadores, con miras a lograr un servicio educativo de calidad. Por último, el artículo 111 de la Ley General de Educación dispone que la formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento.

12. Conforme a lo expuesto, el legislador ha desarrollado el mandato constitucional en procura de la profesionalización de la actividad docente como un aspecto necesario para garantizar la calidad e idoneidad de quienes se dedican a la educación, aspecto plenamente concordante con lo dispuesto por la Carta Política.

13. Para evaluar si la reglamentación hecha por el legislador, en este caso, lo relacionado con el momento en que empieza a surtir efectos fiscales el acto que reconoce el ascenso, es importante hacer referencia a los pronunciamientos de la Corte, en relación con la profesión docente: esta 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, teniendo en cuenta que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata que impone al Estado el “deber ineludible” de dar una respuesta inmediata a las necesidades insatisfechas en materia de educación. En suma, la obligación estatal de prestar el servicio educativo es impostergable, no sólo por su valor ínsito, sino como instrumento para la realización de otros derechos, principios y valores constitucionales².

14. De conformidad con lo expuesto, es posible concluir que la finalidad del Estatuto Docente se ciñe estrictamente a la Constitución. El mérito, capacitación y experiencia como criterios de pertenencia y ascenso garantiza en principio una mejor formación de los estudiantes. Una vez se han fijado los criterios constitucionales que obligan al legislador cuando reglamenta el servicio público de la educación y la actividad docente y al considerar que la expedición de un Estatuto corresponde a la cláusula general de competencia del legislador y además se encuentra en armonía con los fines y mandatos constitucionales, la pregunta que en este momento debe formularse es si el término de los 60 días para el estudio de la solicitud de ascenso como término para los efectos fiscales es desproporcionado, injusto o irracional.

Términos y requisitos para el ascenso en la carrera docente

15. El fin perseguido por el Estatuto -de profesionalizar la actividad docente- se convierte en el criterio que permite valorar la situación sub judice y frente a lo hasta aquí expuesto, se encuentra que el legislador con la definición de término de 60 días, no desconoce el mencionado fin y por el contrario tuvo la precaución de evitar en primer lugar, una situación indefinida al establecer para el estudio de la solicitud, un tiempo específico. En segundo lugar, frente a la posible mora o incumplimiento del mencionado término, hizo responsable a la administración y por ello establece, que los efectos fiscales se producirán desde el

momento en que se cumpla el plazo de los 60 días. En tal sentido, reconoce la retroactividad en el pago de la remuneración correspondiente al nuevo grado obtenido en el escalafón y protege la situación jurídica desde el momento en que se ha constituido efectivamente

Desde esta perspectiva el medio al cual apela la ley con miras a alcanzar la finalidad propuesta es idóneo. El término no obstaculiza ni desconoce los criterios de mérito, calificación e idoneidad ni tampoco se convierte en un requisito que pueda catalogarse como sospechoso porque pueda generar o establecer diferencias insuperables para ciertas personas. Así las cosas, no se trata de un criterio ni desproporcionado ni injusto ni irracional. El tema de la proporcionalidad del reglamento establecido en el Estatuto Docente, ha sido estudiado en repetidas ocasiones por la Corte y declarada su idoneidad para cumplir con los propósitos constitucionales 3.

16. Si el legislador tiene libertad para reglamentar la actividad docente y lo hace conforme a los fines y propósitos constitucionales en materia de educación ¿es posible que con esta reglamentación desconozca los derechos de los trabajadores y con ella se le concedan desmedidos poderes al Estado para disponer de la situación jurídica de los docentes? Este interrogante surge del argumento central expuesto por los ciudadanos demandantes al considerar que el tiempo de estudio de las solicitudes de ascenso se acumula en detrimento de los derechos salariales de los docentes en un promedio de dos años de salarios perdidos.

17. La respuesta al interrogante comienza por insistir sobre 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. Ninguno de estos fines se desconoce con el establecimiento de requisitos y términos para acceder a los diferentes grados del Escalafón Docente. Sin embargo, se considera que la situación acumulada de los tiempos de estudio de la solicitud de ascenso, entra en contradicción con los derechos de los trabajadores porque dejan de percibir recursos en términos acumulados.

18. El argumento de los ciudadanos que hacen uso de la acción pública de inconstitucionalidad en el presente caso, constituye un falso argumento porque la situación

jurídica que se predica de la acumulación de tiempos (un promedio de dos años) no existe. No todo acto desfavorable puede considerarse un atentado contra los derechos y por ende, merecer protección jurídica. Para que se pueda exigir protección o reconocimiento de una posición jurídica determinada, es necesario que el sujeto esté en capacidad de fundar su pretensión en razones válidas y demostrar que su desconocimiento le ocasiona un daño injustificado.

En el presente caso, cada una de las oportunidades en las que un docente solicita el ascenso a un grado del escalafón, es una posición jurídica individual, única y diferente. Durante el tiempo del estudio de la solicitud el docente continúa percibiendo el salario que corresponde al cargo que ocupa hasta el momento en que su posición jurídica cambia al obtener el ascenso. Situación en la que se configura una posición jurídica diferente en la que comienza a devengar el salario correspondiente al nuevo grado. En consecuencia, nunca se ocasionó un daño o perjuicio porque siempre percibe la remuneración que corresponde al cargo que ostenta.

19. El diseño por grados (14) del Estatuto Docente basado en el aumento en la capacidad e idoneidad del docente profesional, no constituye un proceso acumulado en términos remunerativos, sino una carrera diseñada en términos diferenciales, en el que cada grado es un paso independiente. Esta situación configura una posición jurídica distinta en la que las condiciones de mérito e idoneidad son independientes y a ellas corresponde en términos proporcionales una remuneración específica para cada grado que se causa desde el momento en que se reconoce tal posición. De otra parte, en tanto el docente se encuentra a la espera de obtener un ascenso continúa recibiendo el salario que corresponde a la posición jurídica presente.

20. De otro lado, es del caso considerar que la definición que hace el legislador al establecer un momento a partir del cual existe la situación jurídica que reconoce el ascenso en el escalafón docente, es un acción legislativa en pro de la seguridad jurídica. El legislador establece un silencio administrativo positivo con el cual se brinda certeza y protección a los derechos de los docentes, no se deja ni al capricho, ni al azar la definición de lo pedido.

21. Finalmente, el término para resolver la solicitud de ascenso en el Estatuto Docente previsto en el artículo 21 del Decreto Ley 2277 de 1979, constituye una definición que

cumple con varios fines y propósitos de un sistema jurídico. En principio, permite definir los efectos en el tiempo de un acto administrativo, al diferenciar una situación jurídica concreta (derechos adquiridos) de una situación jurídica abstracta u objetiva (meras expectativas), lo cual permite delimitar el campo de acción de las autoridades -los derechos adquiridos son intangibles, artículo 58 superior- y brinda la certeza sobre la posición jurídica de los sujetos, lo que se traduce en condiciones de exigibilidad y uso de los mecanismos jurídicos para reclamar lo que es debido.

La regla general es que la ley protege los derechos adquiridos y sólo excepcionalmente protege las meras expectativas cuando su protección concurre con la protección del interés general.

22. De otro lado, la definición de cuándo una situación jurídica ha sido declarada o reconocida por medio de un acto administrativo corresponde al desarrollo del principio de legalidad, pilar del Estado de derecho, al establecer qué autoridad, mediante qué procedimiento y en qué términos puede constituirse una situación jurídica válida. La validez de los actos administrativos depende de que se cumpla con los procedimientos y competencias establecidas. Condiciones que garantizan el debido ejercicio del poder del Estado.

23. Conforme a lo expuesto, no es posible afirmar que la prescripción de un término de 60 días para considerar definida la situación jurídica de ascenso en el escalafón docente vulnera derechos de los trabajadores, cuando por el contrario, establece condiciones ciertas y razonables para desarrollar la carrera profesional de la docencia.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Declárese EXEQUIBLE la parte demandada del artículo 21 del Decreto Ley 2277 de 1979.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “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.¹ 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.¹

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

2 SC-562/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-507 de 1997 SV.

3 Por ejemplo lo dicho en la Sentencia C-973 del 2001 "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.