C-300-98

Sentencia C-300/98

ESCALAFON DOCENTE-Ascenso/PRINCIPIO DE IGUALDAD PARA DOCENTE-Equiparación entre título obtenido y elaboración de una obra

Puede acceder al grado 14 tanto un profesional Licenciado en Educación como uno que no lo sea; y tanto uno que haya obtenido post-grado en Educación, o en otra especialidad, como quien carezca de él, siempre que acredite conocer una materia científica, pedagógica o técnica sobre la cual pueda enseñar. Que el legislador haya escogido la autoría de una obra como elemento para demostrar esa preparación, no desconoce los mandatos constitucionales. La opción de ascenso dentro del Escalafón está conferida por igual para quienes hayan obtenido grado académico y para aquellos que, sin poseerlo, hayan elaborado una obra relativa a las materias que la norma indica. A juicio de la Corte, es precisamente esa equiparación entre las formas de acreditar las capacidades académicas la que asegura que no se discrimine entre unas personas y otras, en perjuicio de las que por su actividad investigativa y creativa han nivelado sus capacidades con los titulados. Entonces, al contrario de lo sostenido por el demandante, se realiza aquí el principio constitucional de igualdad real y material.

ESCALAFON DOCENTE-Calificación de la obra

No toda obra puede ser considerada como suficiente para que se entienda acreditado el requisito legal en cuestión. Es indispensable que la autoridad encargada de reconocer el ascenso en el Escalafón califique su contenido desde el punto de vista académico y que, teniendo en cuenta los criterios propios de la ciencia o especialidad de que se trata, evalúe si en realidad el autor, mediante el trabajo presentado, hace algún aporte valioso que sustente el mérito indispensable para acceder al grado de Escalafón al cual aspira. El concepto “obra” no necesariamente se identifica con la publicación de uno o varios libros. Debe tomarse en sentido amplio, de manera que cobije la actividad previa del aspirante en términos que razonablemente permitan inferir el grado de dominio que exhibe respecto de una determinada área del conocimiento.

Referencia: Expediente D-1920

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) del Decreto-Ley 2277 de 1979

Actor: Carlos Humberto Quispe Fuertes

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diecisiete (17) días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS HUMBERTO QUISPE FUERTES, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) del Decreto-Ley 2277 de 1979.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones 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:

(…)

CAPITULO III

ESCALAFON NACIONAL DOCENTE

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

(…)

GRADO

TITULOS EXIGIDOS

CAPACITACION

EXPERIENCIA

Al grado 14

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-grado en Educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.

Curso

3 años en el grado 13.

(…)”

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la norma parcialmente acusada vulnera los artículos 13, 25, 53 y 68 de la Constitución Política.

Afirma que el requisito allí consagrado para ascender dentro del Escalafón Docente vulnera los derechos a la igualdad y al trabajo, toda vez que genera una discriminación sin justa proporción entre sectores de docentes que poseen título de post-grado y aquellos licenciados en educación que son autores de obras escritas.

Por tanto, actualmente los docentes podrán ascender al grado 14 del Escalafón Docente con la sola certificación de haber efectuado una publicación, sin necesidad de acreditar el título de especialización.

Afirma que las juntas seccionales de Escalafón, interpretando indebidamente la Sentencia C-507 de 1997, proferida por esta Corte, están exigiendo para tal ascenso los dos requisitos, resultando gravosa la posición de los profesionales y licenciados en educación.

Considera el demandante que la elaboración de un texto escrito resulta de difícil cumplimiento, ya que sólo una minoría de los docentes colombianos estaría en capacidad de hacerlo debido a los altos costos de la publicación, a la ausencia de capacitación y a las deficiencias técnicas y humanas que afectan al Ministerio de Educación Nacional. Por ello, en su criterio, con esta norma se vulnera el derecho de opción laboral consagrado en el artículo 53 de la Carta Política.

Por último y respecto de la profesionalización de la actividad docente -postulado consagrado en el artículo 68 constitucional-, afirma el accionante que, por causa de la norma acusada, aquélla no resulta ser una garantía, como la consagra la Constitución, sino una carga que deben soportar los educadores colombianos.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano ALVARO NAMEN VARGAS, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En su opinión, el requisito demandado como inconstitucional no resulta imposible de lograr. Es decir que, independientemente de la facilidad o dificultad con que los educadores puedan escribir una obra por la falta de apoyo logístico con que cuentan, todos tienen la posibilidad de ascender al último grado del Escalafón Docente.

Afirma que escribir una obra, aunque ahora sea un requisito sine qua non para ascender al grado 14, constituye un requerimiento válido con miras a lograr la profesionalización, y que

el precepto es un desarrollo del artículo 26 de la Constitución, según el cual el Estado puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones.

Por su parte, la ciudadana ALBA DE LA CRUZ BERRIO BAQUERO, a nombre del Ministerio de Educación Nacional, señala que la inconformidad del demandante, en vez de referirse directamente a la norma acusada, alude a los efectos que ha generado la Sentencia C-507 de 1997, de esta Corporación, mediante la cual fueron declarados inexequibles algunos apartes del artículo 10 del Decreto 2277 de 1979.

En segundo término, considera que la autoría de una obra es una posibilidad al alcance de todos los docentes sin discriminación alguna, y que se trata de una opción pluralista y democrática. Por tanto, a su juicio, no puede aceptarse violación alguna de los artículos 13, 25, 53 y 68 de la Constitución Política, como lo afirma el demandante.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare exequible, en lo acusado, el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979.

Sin embargo, el Jefe del Ministerio Público propone que se condicione tal declaración en el entendido de que “para acceder al grado 14 del Escalafón Docente se requiere, además de la experiencia que establece la norma, ser profesional con Título Universitario, no haber sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y cumplir uno de los siguientes requisitos: Título de post-grado en cualquier modalidad reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico”.

Afirma que la norma parcialmente demandada no es inconstitucional, por cuanto para ascender al máximo nivel en el Escalafón Docente, acorde con la lógica, se debe cumplir con las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico para ocupar grados de inferior jerarquía.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

2. Los requisitos para acceder al Grado 14 del Escalafón docente

La definición sobre constitucionalidad de las expresiones demandadas en cuanto al cargo formulado por al actor sobre posible desconocimiento de la igualdad se desprende de la decisión que ya adoptó la Corte mediante Sentencia C-507 del 9 de octubre de 1997 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), al declarar inexequible la exigencia de ser Licenciado en ciencias de la educación para ascender, en el Escalafón docente, a los grados 13 y 14.

En efecto, para el demandante, lo inconstitucional de los términos que acusa radica en que una persona pueda llegar al grado 14 del Escalafón “sin necesidad de acreditar el título de

especialización", lo que, en su criterio, coloca en situación de desigualdad a los especializados respecto de los autores de obras científicas, técnicas o pedagógicas.

La Corte declaró inexequible la exigencia de la licenciatura en ciencias de la educación por el siguiente motivo, precisamente relacionado con el derecho a la igualdad:

"Del derecho a la igualdad

1. La Corte ha señalado que hablar de la clásica fórmula aristotélica, según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, con las variantes que le imprime el artículo 13 de nuestra Constitución, tiene sentido en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad para quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterios? Los dos primeros interrogantes pueden responderse a través de los argumentos y hechos materia de controversia. El artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, establece una diferenciación entre los profesionales no licenciados en ciencias de la educación y aquéllos que lo son, respecto de la posibilidad de acceder a los grados 13 y 14 del escalafón docente. La tercera pregunta, relativa al criterio o criterios utilizados para aplicar un trato diferenciado, implican una valoración por parte de quien pretenda responderla.

2. Con buen criterio, esta Corporación se ha preocupado por establecer pautas que ayuden al juez al momento de examinar la razonabilidad de actos que establecen diferencias en el tratamiento de los individuos, fundadas en la ponderación de los valores en juego y no simplemente en la confrontación lógica de los mismos. De este modo, se busca averiguar si el trato diferenciador (1) es adecuado para la obtención de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos de sacrificio de los principios constitucionales, para alcanzar el fin; (3) proporcionado, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (la igualdad, por ejemplo) que tienen un mayor peso frente al principio que se pretende favorecer.

3. En el caso particular, el ya citado artículo 10 del Decreto 2277 establece un trato diferenciado al permitir que sólo los licenciados en educación puedan llegar hasta los grados 13 y 14.

a. Este trato es válido desde el punto de vista constitucional en la medida en que no solo busca desarrollar expresos principios constitucionales que velan por la idoneidad ética y pedagógica de las personas dedicadas a la enseñanza, asi como por la profesionalización y dignificación de la actividad docente –art. 68 C.P.-, sino que también busca garantizar, en las mejores condiciones posibles, el derecho a la educación y el aprendizaje –arts. 27 y 67 C.P., entre otros-.

b. Sin embargo, los requerimientos particulares que establecen las expresiones demandadas del artículo 10, carecen de una justificación razonable pues no son proporcionadas. 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.

Además de lo injustificado e inconveniente de un proceso de profesionalización como el que propone cierta parte de la norma que se revisa, se consagra un tratamiento que tampoco es necesario. Existen mecanismos diferentes que contribuyen al mejoramiento de la actividad docente y que no afectan los intereses de sectores comprometidos en la formación. Inclusive, si de proteger y fomentar el estudio de las ciencias de la educación se trata, se ha escogido el camino más oneroso para la comunidad en general y para un respetable sector de educadores, objetivos que bien pueden alcanzarse acudiendo a otro tipo de medidas que no vulneren derechos de otros.

Algo más: para la Corte resulta necesario reiterar que los criterios que han de guiar la implantación de los mecanismos de ingreso y ascenso en la profesión docente, deben concordar con los méritos reales y efectivos que acreditan los candidatos a tales promociones y, que durante la carrera han de medirse con periodicidad; que dichos criterios pueden establecer niveles mínimos de habilidad y experiencia que la Corporación respeta, pero que de ninguna manera han de servir como pretexto para restringir el ejercicio de determinada actividad o para desconocer formas diferentes y alternativas –con el mismo o mayor nivel de preparación y práctica-, de ver la vida, analizar la cultura y transmitirla con propiedad a los demás.

4. En ejercicio del deber constitucional confiado a la Corte y reiterado por ley de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, se procede a declarar la inexequibilidad de las fracciones demandadas del artículo 10, del Decreto 2277 de 1979, por las razones ya anotadas. El pronunciamiento ha de extenderse dentro de las mismas consideraciones de este fallo a la expresión "Título de postgrado en educación" perteneciente también a la norma que se revisa –art. 10. D.2277/79-. Para tomar la decisión, asisten al juez constitucional motivos de peso, pues tanto en las expresiones acusadas como en aquélla a la que la sentencia se extiende, se aprecia la violación de los principios de diversidad y pluralidad al desconocerse la existencia de actores del proceso de educación que se han capacitado de distintas formas y que asumen su compromiso con la formación de personas desde distintos puntos de vista; y del derecho de igualdad –e igualdad de oportunidad para los trabajadores-, pues se discrimina a los profesionales universitarios no licenciados en educación frente a los que sí lo son y a los profesionales con postgrado en materia diferente a la educación frente a los que han escogido subespecializarse en pedagogía". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-507 del 9 de octubre de 1997. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Si ello es así, puede acceder al grado 14 tanto un profesional Licenciado en Educación como uno que no lo sea; y tanto uno que haya obtenido post-grado en Educación, o en otra especialidad, como quien carezca de él, siempre que acredite conocer una materia científica, pedagógica o técnica sobre la cual pueda enseñar.

Que el legislador haya escogido la autoría de una obra como elemento para demostrar esa preparación -que no necesariamente tiene que darse respecto de las Ciencias de la Educación sino en cualquier campo del saber-, no desconoce los mandatos constitucionales, pues de una parte es él quien según el artículo 26 de la Carta puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones y, de otra, la autoría de una obra puede adquirir, si la ley lo dispone, el carácter de "título" que acredite un cierto nivel de

conocimientos sobre la materia objeto de la actividad educativa que habrá de desempeñarse, sin que se desvirtúe el propósito inherente a la exigencia de aquél. En últimas, lo que hace la ley es reconocer un carácter genérico a la expresión “título”, que no cobija solamente el diploma expedido por una institución de educación formal previo el agotamiento de unos programas académicos predeterminados, sino que, dentro de una concepción más amplia, puede admitir otras modalidades de formación, entre ellas la autodidáctica, homologada a la educación formal.

La existencia de esa posibilidad es una alternativa y no un requisito único e inmodificable, pues resulta evidente que, con las supresiones que en el texto de la norma produjo la aludida Sentencia de esta Corte, la opción de ascenso dentro del Escalafón está conferida por igual para quienes hayan obtenido grado académico y para aquellos que, sin poseerlo, hayan elaborado una obra relativa a las materias que la norma indica.

A juicio de la Corte, es precisamente esa equiparación entre las formas de acreditar las capacidades académicas la que asegura que no se discrimine entre unas personas y otras, en perjuicio de las que por su actividad investigativa y creativa han nivelado sus capacidades con los titulados. Entonces, al contrario de lo sostenido por el demandante, se realiza aquí el principio constitucional de igualdad real y material (art. 13 C.P.).

Ahora bien, el concepto “obra” no necesariamente se identifica con la publicación de uno o varios libros. Debe tomarse en sentido amplio, de manera que cobije la actividad previa del aspirante en términos que razonablemente permitan inferir el grado de dominio que exhibe respecto de una determinada área del conocimiento: investigaciones académicas, estudios individuales o colectivos o trabajos científicos, por ejemplo, pueden ser aptos para demostrar el mérito de la persona para acceder al nivel de Escalafón en referencia.

De la misma manera, no toda obra puede ser considerada como suficiente para que se entienda acreditado el requisito legal en cuestión. Es indispensable que la autoridad encargada de reconocer el ascenso en el Escalafón califique su contenido desde el punto de vista académico y que, teniendo en cuenta los criterios propios de la ciencia o especialidad de que se trata, evalúe si en realidad el autor, mediante el trabajo presentado, hace algún aporte valioso que sustente el mérito indispensable para acceder al grado de Escalafón al cual aspira.

Téngase en cuenta que, en virtud del ya mencionado fallo de esta Corte, las palabras “de post-grado en educación”, relativas al título exigido, son inexequibles, por declaración que en él se hizo al configurar la unidad de materia con lo entonces demandado.

No se pierda de vista que lo hallado inexequible por la Corte en esa oportunidad no fue el requerimiento legal del “título” en sí mismo, sino el condicionamiento de que tuviera tal carácter sólo en Ciencias de la Educación, luego no se opone a la Carta la exigencia de “título” en cualquier campo -no necesariamente en educación-, la cual está consagrada, en el encabezamiento de la norma acusada, bajo las expresiones “TITULOS EXIGIDOS”.

De lo dicho resulta que, cuando esta Corte declaró inexequibles las palabras “Título de post-grado en Ciencias de la Educación”, no censuró el requisito del título como inconstitucional sino su exclusiva unión a la preparación específica en el área educativa, lo que representaba

ruptura de la igualdad en contra de profesionales titulados en otras materias.

A la luz de esos criterios, lo que se tiene en definitiva es que se ajusta a la Constitución la regla legal que, para el grado 14 en la estructura del Escalafón Docente, exige al aspirante, además de no haber sido sancionado con exclusión del mismo, cumplir uno de dos requisitos: título universitario en cualquier especialidad, siempre que haya sido reconocido por el Ministerio de Educación Nacional, o la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico, entendida en los términos a que esta providencia se refiere.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos de esta Sentencia, decláranse EXEQUIBLES, en el artículo 10 del Decreto Ley 2277 de 1979, respecto del Grado 14 del Escalafón Nacional Docente, las expresiones “y que cumpla uno de los siguientes requisitos” y “reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico”.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

-En comisión-

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado Magistrado

-En comisión-

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

Los H. Magistrados doctores Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell, no firman la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ESCALAFON DOCENTE-Ascenso/PERSONAL DOCENTE-Ascenso (Salvamento de voto)

Es descabellado frente a una actividad que sólo legalmente pude desarrollarse por profesionales, apelar al discurso convencional del pluralismo, la igualdad de oportunidades y de la autonomía, para conseguir que las personas carentes del título de idoneidad exigido puedan incursionar en ella, salvo que la actividad no sea susceptible de ser objeto de este tratamiento especial. Sin embargo este no es el caso de la docencia, ya que es la misma Constitución la que ordena que en ese campo se garantice por la ley la "profesionalización". De otro lado, el efecto de exclusión que apareja la ley es mínimo en cuanto que reserva a los licenciados en ciencias de la educación apenas los dos últimos grados del escalafón.

CARRERA DOCENTE-Profesionalización (Salvamento de voto)

La exigencia del título de licenciado en ciencias de la educación, para ascender a los dos grados más altos de la carrera docente, no resulta ni arbitrario ni desproporcionado. Por el contrario, el requisito es conducente puesto que es el más directamente relacionado con la carrera que se regula. Eliminar el requisito del título docente, significaría restarle consecuencias esenciales a la profesionalización de la docencia, en su propio campo, lo cual afectaría la garantía institucional que en este sentido consagra la Constitución y que arriesga quedar vaciada de contenido si en ninguna esfera puede pretender un mínimo de exclusividad. En cambio, el costo de la restricción para los docentes de otras profesiones no es excesivo, como quiera que mantienen el horizonte de oportunidades que les depara su propia profesión y el ejercicio de la docencia en las universidades y en los niveles en que todavía les permite la ley.

Referencia: Expediente D-1920

Actor: Carlos Humberto Quispe Fuertes

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) del Decreto-Ley 2277 de 1979

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con el acostumbrado respeto presento las razones por las cuales me aparto de la decisión

adoptada por la mayoría. Como lo expresé en mi salvamento de voto a la Sentencia C-507 de 1997, la Constitución ha prohijado un modelo educativo que, aunque corresponde al legislador desarrollarlo, no lo puede hacer sin desconocer el principio superior de profesionalización de la actividad docente. Por consiguiente, me remito a los argumentos que expuse en el salvamento de voto referido a la sentencia anotada.

Fecha ut, supra.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado