

Sentencia C-314/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cumplimiento de los requisitos de la demanda

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-No configuración

DERECHOS ADQUIRIDOS EN CARRERA DOCENTE-Expedición de nuevo régimen de carrera/DERECHOS ADQUIRIDOS EN CARRERA DOCENTE-Docentes vinculados a carrera de conformidad con Decreto Ley 2277/79/ESCALAFON DOCENTE-Asimilación voluntaria a nuevo régimen

Los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, se predicán en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002. Y ello por cuanto es apenas lógico que el nuevo régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación del Decreto Ley 1278 de 2002, pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no puede significar el desconocimiento de los derechos adquiridos por el personal cobijado por el Estatuto Docente anterior. De allí que el artículo 2° del mismo Decreto haya dispuesto que el nuevo régimen se aplica únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002. Los docentes que se hayan vinculado a la carrera de conformidad con el Decreto Ley 2277 de 1979 continuarán rigiéndose por sus normas y por tanto se respetarán los derechos que hayan adquirido conforme a las mismas. No sobra recordar que según el artículo 65 del Decreto Ley 1278 de 2002 quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, e ingresar al nuevo escalafón docente tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, se reitera, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia, en el entendido claro está que se hayan cumplido los presupuestos señalados en el Decreto Ley 2277 de 1979.

DERECHOS ADQUIRIDOS EN CARRERA DOCENTE-No vulneración por norma que define y establece estructura del escalafón docente/DERECHO A LA IGUALDAD EN CARRERA DOCENTE-No vulneración por norma que define y establece estructura del escalafón docente

Los derechos adquiridos que pudieran invocarse por quienes se vincularon antes de la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 a la carrera docente lo son solo respecto del régimen establecido en el Decreto Ley 2277 de 1979 y ello en cuanto se hubieran cumplido los requisitos en él establecidos. En manera alguna pueden predicarse respecto del régimen nuevo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002 que solo se aplica a quienes pretendan vincularse al servicio docente después de su vigencia, o a quienes habiéndose vinculado al servicio docente antes quieran voluntariamente ser cobijados por ese nuevo régimen, obviamente cumpliendo los requisitos que en él se señalan. Mal puede entonces afirmarse que la definición de escalafón docente y la estructura fijada en los artículos acusados vulnere de alguna manera los derechos adquiridos o establezca un tratamiento discriminatorio para los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979.

Referencia: proceso D-6477

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 20, 21, 23, 31, 35, 36, 37, 46, 65 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”

Actora: Sandra Patricia Rozo Mahecha

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Sandra Patricia Roza Mahecha demandó los artículos 19, 20, 21, 23, 31, 35, 36, 37, 46, 65 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”,

Mediante auto del veintidós (22) de septiembre de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda formulada en contra los artículos 19 y 20 del referido Decreto Ley, en relación con los cargos por violación de los artículos 13, 25, 53 y 58 de la Constitución Política.

En relación con los cargos formulados contra los apartes de los artículos 21, 23, 31, 35, 36, 46 y 65 del Decreto Ley 1278 de 2002 cuya exequibilidad fue declarada por esta Corporación mediante las sentencias C-895 de 2003, C-422 de 2005 y C-647 de 2006, decidió RECHAZAR la demanda dada la existencia de cosa juzgada constitucional absoluta.

Respecto de la acusación formulada en contra de i) los artículos 21, 31, 35 y 36 en relación con los apartes demandados de dichas disposiciones, diferentes de aquellos cuya exequibilidad fue declarada por esta Corporación mediante las sentencias C-895 de 2003, C-422 de 2005 y C-647 de 2006; ii) los artículos 22, 37 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002, el Magistrado Sustanciador decidió INADMITIR la demanda por considerar que la misma no cumplía cabalmente con los requisitos de admisibilidad establecidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En consecuencia, concedió un término de tres (3) días a la accionante para efectos de que corrigiera la demanda en ese sentido, advirtiendo que si no era corregida dentro de ese término sería rechazada.

En este mismo auto, el Magistrado Sustanciador dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las disposiciones acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como al Ministro de Educación Nacional para que si lo estimaren oportuno, conceptuaren sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Dado que la demandante no presentó

escrito de corrección el Magistrado Sustanciador mediante auto del seis (6) de octubre del

2006, RECHAZÓ la demanda formulada en contra de i) los artículos 21, 31, 35 y 36 en relación con los apartes demandados de dichas disposiciones, diferentes de aquellos cuya exequibilidad fue declarada por esta Corporación mediante las sentencias C-895 de 2003, C-422 de 2005 y C-647 de 2006; y ii) los artículos 22, 37 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.840 del jueves veinte (20) de junio de 2002, es el siguiente. Se subraya lo demandado:

“DECRETO NUMERO 1278 DE 2002

(junio 19)

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:

(...)

CAPITULO III

Carrera y escalafón docente

(...)

Artículo 19. Escalafón Docente. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica,

experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente.

Artículo 20. Estructura del Escalafón Docente. El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en la formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D).

Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre u cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto.

(...)"

I. LA DEMANDA

La demandante afirma que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 13, 25, 53 y 58 de la Constitución Política.

La actora argumenta que el artículo 19 acusado viola los referidos artículos superiores dado que el Decreto Ley 1278 de 2002 tiene la misma finalidad que tenía el Decreto Ley 2277 de 1979 "por lo cual quienes ya cuentan con la clasificación en el Escalafón Docente independientemente que se encuentren en carrera o no, ya han iniciado una vida laboral amparada y reglamentada por este decreto y por ende han adquirido ciertos beneficios, como el reconocimiento a un salario mínimo legal según el grado de escalafón en el cual se encuentre inscrito; este decreto ha reglamentado la actividad docente desde su promulgación a nivel nacional tanto para los docentes oficiales como privados. Por ello no se

puede desconocer toda la trayectoria de los docentes que ingresan al sector oficial, sin tener en cuenta los beneficios mínimos que le fueron reconocidos al estar inscritos en el escalafón nacional docente como es el salario, el cual está relacionado con el grado de escalafón en el cual se encuentren inscritos. A su vez esta estrechamente relacionado con su trayectoria laboral y mejoramiento académico. Esta trayectoria debe seguir siendo respetada al ingresar el docente al sector oficial y por ello debe ser no solamente inscrito, sino homologado de tal manera que le sea respetada su trayectoria como docente y la cual está amparada con el decreto 2277, por ello, el docente no podrá ser inscrito, en una categoría de menor reconocimiento económico que el que venía devengando bajo el Decreto 2277 de 1979”.

En lo atinente a la inconstitucionalidad del artículo 20 acusado, estima que dicha disposición legal, desconoce los citados mandatos constitucionales, en lo que respecta a “los derechos adquiridos de todas las personas que han venido ejerciendo la profesión docente, ya sea en el sector público como interinos o en calidad de provisionales, o en el sector privado y que ingresan al sector público a carrera, ya que para ejercer la labor docente se debe estar inscrito en el escalafón nacional docente, el cual está reglamentado en el decreto 2277 de 1979, y en el se reglamenta los requisitos para el ascenso en el escalafón docente, teniendo en cuenta la trayectoria docente y mejoramiento académico y por ende la remuneración que se le debe reconocer al docente de acuerdo al grado del escalafón en el que se encuentre inscrito, y la cual es considerada como el mínimo vital en cuanto a salario,” según sentencia de la Corte constitucional 252 de 1995; al aplicar el artículo 20 de la norma demandada, se esta desconociendo el salario devengado y considerado como mínimo vital a todos los docentes que están inscritos en los grados 5,6, del escalafón docente bajo el Decreto 2277 de 1979, ya que estos docentes fueron clasificados en el primer grado del escalafón del decreto 1278 del 2002 cuya remuneración esta por debajo de la establecida en el 2277; para el caso de los docentes que están escalafonados de los grados 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, del Decreto 2277 y que no cuentan con una maestría, fueron clasificados en el 2° grado del escalafón en el nivel salarial A del decreto 1278 cuya remuneración es también inferior a la establecida en el Decreto 2277 de 1979 y la misma situación se presenta en el caso de los docentes que estén ubicados en los grados 11,12,13 y 14 y que tienen una maestría, los cuales fueron clasificados en el grado 3° A del Decreto 1278 del 2002, pues esta remuneración también es inferior a la establecida en el Decreto 2277 de 1979 en el cual se encuentran inscritos los docentes que vienen ejerciendo, ya sea en el sector público o privado. Al tener en cuenta como único requisito para esta clasificación el título académico

que se acrediten, sin importar en el grado de Escalafón que se encuentre el docente al momento de ingresar, trae como consecuencia que la remuneración sea inferior a la contemplada en el Decreto 2277 de 1979 para el caso de estos docentes y la cual venían devengando como salario básico; por ser considerada así según Sentencia No. C-252/95 de la Corte constitucional como el mínimo vital. Este artículo ubica a todos los docentes a iniciar en el escalafón sin tener en cuenta que se está desmejorando económicamente a muchos de ellos, como si fueran todos recién egresados desconociendo su trayectoria en la docencia y en lugar de brindar un estímulo a los docentes que superaron la etapa del concurso y fue(sic) seleccionados como los mejores, se les está desconociendo sus derechos y se les está desmejorando su mínimo vital, el cual afecta no solamente su calidad de vida, sino la de su familia”.

I. INTERVENCIONES

1.- Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, actuando a través de apoderado judicial, solicita a la Corte “como petición principal” declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas y como “petición subsidiaria”, inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente considera que la demandante no explica en forma clara y precisa cómo es que los artículos acusados desconocen la Carta Política. Por ello, afirma que puede considerarse que la demanda incumple los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

Empero, presenta argumentos para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Así en relación con el tema de los derechos adquiridos el interviniente manifiesta que “no es de recibo el argumento del demandante, en el sentido de que con la expedición del decreto acusado se está violando el principio de los derechos adquiridos, consagrado en el artículo 58 superior, por cuanto dicha disposición acusada lo que está es precisamente protegiendo a todos los docentes vinculados antes de la vigencia de la misma para que los derechos adquiridos no le sean vulnerados, es decir persigue la protección de los derechos adquiridos

conforme a las leyes preexistentes como lo era el decreto 2277 de 1979”.

Insiste en que el decreto acusado no viola precepto constitucional alguno y mucho menos el de los derechos adquiridos, pues por lo que propende el nuevo estatuto docente es por la prestación de un servicio publico con calidad para garantizar la educación como un derecho fundamental y el cumplimiento de la función social que él implica. A partir de los mandatos del artículo 67 Superior, explica, ha de entenderse que el proceso educativo gira en torno al educando, quien debe recibir una formación integral a la cual deben concurrir los docentes mejores calificados y para seleccionar los mejores es necesario evaluar su desempeño.

Seguidamente, advierte que al Estado le asiste la obligación de brindar una educación de calidad y el mecanismo mas idóneo es la evaluación de los docentes que prestarán dicho servicio. Es así como el Decreto Ley 1278 evita que personas que carezcan de la preparación adecuada para asumir tan exigente y delicada tarea como es la de brindar educación se ocupen de dicha labor, pues de no velar por el cumplimiento de este precepto se estarían desconociendo derechos constitucionales, y, por supuesto tal situación llevará a casos concretos de una evidente vulneración del derecho fundamental en cabeza de los menores sometidos al deficiente proceso educativo.

Sostiene que el estatuto de Profesionalización docente al señalar que “solamente será aplicable para aquellos docentes directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley”, está preservando igualmente para los antiguos, el régimen de carrera docente establecido en la legislación anterior.

Hace referencia a la doctrina del Tribunal Europeo de derechos humanos, la cual considera que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación, la igualdad solo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados, y la finalidad perseguida (Corte Constitucional sentencia T- 422 de junio de 1992)

En ese sentido explica que la nueva realidad que surgió con la reforma de los artículos 356 y 357 de la Constitución, hizo necesaria la implementación de una regulación que reconociera y desarrollara el sistema de participación, y así mismo, permitiera que los docentes no

obtengan privilegios diversos a los que pueden tener otros servidores públicos. Advierte que un nuevo sistema de carrera, lejos de romper el principio de igualdad, se dirige a imponer a todos los docentes requisitos iguales que verdaderamente consulten el principio de igualdad y lo hagan efectivo.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública actuando a través de apoderada judicial considera que la demanda no cumple con los requisitos de procedibilidad, en tanto que la actora no indica, de manera clara y detallada, en qué forma los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 vulneran los preceptos constitucionales que invoca. Afirma que por lo tanto la Corte debe inhibirse de proferir fallo por ineptitud de la demanda.

Sin perjuicio de lo anterior, la apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, defiende la constitucionalidad de los preceptos acusados.

Considera que el supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos, no se configura. Por el contrario, afirma, el Decreto Ley 1278 de 2002 busca proteger a todos los docentes vinculados antes de la vigencia de la misma, para que los derechos adquiridos no le sean vulnerados. Además, señala que el estatuto de Profesionalización docente solamente será aplicable para aquellos docentes directivos docentes y administrativos que ingresen “a partir de la promulgación de la presente ley”, por lo que está preservando para los antiguos, el régimen de carrera docente establecido en la legislación anterior.

Finalmente, se refiere a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en materia del principio de igualdad, para fundamentar que no existe violación alguna contra este principio por parte del Decreto Ley 1278 de 2002. Decreto que responde y respeta en su criterio los principios consagrados en los artículos 53 y 67 de la Constitución Política. Finalmente reitera que con la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 no se atenta contra los derechos adquiridos, dado que para los nuevos docentes existen expectativas de derechos que se consolidarán bajo los presupuestos por el establecidos.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaria General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación

hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Álvaro Echeverri Uruburu, donde solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo, de acuerdo con las razones que a continuación se resumen.

Recuerda que cuando un ciudadano desea hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad, debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente con los requisitos mínimos de ésta. Por consiguiente, si el ciudadano no cumple con los anteriores requisitos hay ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de la misma Corte, impide que ésta se pronuncie de fondo.

El interviniente considera que la demandante incurre en un error al confrontar dos normatividades de rango legal el Decreto 1278 de 2002 y el Decreto 2277 de 1979, que regulan de distinta manera las relaciones de los docentes estatales. Afirma que en el juicio de constitucionalidad “las normas que se enfrentan y confrontan son la norma inferior de carácter legal frente a la norma suprema constitucional, para deducir su compatibilidad o contradicción de la primera con respecto a la segunda”. El no cumplimiento de este presupuesto de todo juicio de constitucionalidad conduce, en el presente caso, a que se haga necesario efectuar las siguientes aclaraciones:

“a) La norma objeto de demanda rige hacia el futuro. Por tanto, no desconoce derechos de las personas escalafonadas, como bien lo prevé el artículo 2º, del Dto. 1278/02 que establece: “Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma...”. Queda pues sentado su efecto en el tiempo, esto es, hacia el futuro. Lo mismo que sus disposiciones no se aplican para los docentes del sector privado y, por tanto, sus regulaciones están orientadas exclusivamente a los docentes estatales.

b) Si bien es cierto el Decreto 2277 de 1979, reconocía algunos derechos para los docentes que caían bajo su régimen, permitiendo que la figura del ascenso en el escalafón docente fuera en condiciones diferentes -y sin duda más favorables- a las establecidas en la nueva normatividad, lo mismo que preveía la igualdad de su aplicación a docentes privados y estatales, es importante señalar que el legislador puede limitar derechos “a futuro” siempre

y cuando no tengan el carácter de adquiridos.”

De otra parte afirma que los argumentos de la demandante, para sustentar una supuesta violación del derecho a la igualdad para los futuros docentes que aspiren a formar parte de la carrera especial docente, implicaría sostener que el legislador no puede variar su normatividad frente a las circunstancias cambiantes de la sociedad y la realidad.

Con fundamento en lo anterior, encuentra que se evidencia en la presente demanda la ausencia de una rigurosa fundamentación que permita establecer porque la disposición legal objeto de controversia resulta vulneratoria de la norma superior y reitera su solicitud para que la corte se inhiba para emitir pronunciamiento de fondo.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 4225, del tres (3) de noviembre de 2006, en el cual solicita a la Corte INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento sobre los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda.

El Ministerio Público advierte que como lo ha señalado en múltiples ocasiones la Corte Constitucional la acción de control de constitucionalidad, por su origen popular o ciudadano, conlleva un análisis flexible cuando de verificar el cumplimiento de los requisitos se trata. Esto, sin embargo, no releva al ciudadano de cumplir con los requisitos materiales mínimos fijados para su presentación, con la claridad y precisión suficientes que permitan identificar y resolver un problema jurídico constitucional (Sentencia C-1031 de 2002).

Precisa que en la demanda de inconstitucionalidad deben exponerse las razones por las cuales se estiman infringidas determinadas disposiciones constitucionales, esto es, el concepto de la violación, el cual, como lo ha venido precisando la Corte Constitucional, consiste en la exposición clara, cierta, específica, pertinente y suficiente de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de la disposición constitucional resulta vulnerada por el precepto legal demandado. (Sentencia C-831 de 2002).

Advierte igualmente que como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C- 041 de

2002 “los cargos formulados en el libelo deben ser suficientemente claros como para arrojar elementos mínimos de juicio que permitan al juez constitucional deducir una oposición razonable entre las normas confrontadas. ”

Con fundamento en lo anterior, considera que la demandante, no hace un análisis mínimo de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas, pues “simplemente se remite a presentar una hipótesis subjetiva, deduciendo aspectos que no están contemplados en las preceptivas acusadas, como el presunto desconocimiento de derechos adquiridos contemplados en la anterior disposición regulatoria de la carrera docente”.

Además, advierte que los contenidos de los artículos impugnados son definiciones técnicas sobre el concepto de escalafón docente y su estructura, que corresponden a un rediseño de dicho escalafón, que sólo es aplicable a los educadores al servicio del Estado, que se vinculen a partir de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002, de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 2° de dicha disposición.

Precisa que “la ciudadana Rozo Mahecha plantea un debate sobre derechos adquiridos establecidos en el Decreto Ley 2277 de 1979, que primero, no se deduce de manera alguna de los contenidos normativos establecidos en las disposiciones impugnadas, pues no se relacionan con el verdadero alcance de las preceptivas demandadas y segundo, son aspectos de aplicación e interpretación que no corresponde dilucidar a la Corte Constitucional sino a la jurisdicción contenciosa administrativa, pues prima facie no se vislumbra la evidente vulneración de derechos fundamentales que conduzca a la máxima instancia de control constitucional a realizar un análisis exhaustivo de las normas demandada” .

Por lo anterior, a juicio del Ministerio Público, no se puede adelantar un estudio de fondo sobre la conformidad o no de los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 con las disposiciones constitucionales invocadas como presuntamente vulneradas. Por lo que solicita a la Corte Constitucional inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de demanda.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de un decreto con fuerza de ley proferido en aplicación del artículo 150-10 superior.

2. La materia sujeta a examen

Para la demandante los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 vulneran los artículos 13, 25, 53 y 58 superiores pues desconocen los derechos adquiridos y el derecho a la igualdad y consecuentemente el derecho al trabajo en condiciones dignas de los docentes regulados por el Decreto Ley 2277 de 1979. Particularmente afirma que al señalarse que quien ingresa al escalafón lo hace en el primer grado respectivo se desconoce la situación que ya tienen los docentes vinculados al escalafón regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 y específicamente su trayectoria académica y laboral. Trayectoria que afirma debe seguir siendo respetada aún en el nuevo escalafón y por ello el docente regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 debe ser no solamente inscrito, sino homologado en el nuevo escalafón en las mismas condiciones señaladas en el Decreto Ley 2277 de 1979.

Los intervinientes y el señor Procurador solicitan a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda pues consideran que la demandante incumple los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para que los ciudadanos puedan ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. Particularmente destacan que la acusación formulada se basa en una confrontación entre textos legales que se suceden en el tiempo y no en la contraposición de las disposiciones acusadas con los textos constitucionales invocados. Igualmente que la demandante da a los artículos que acusa un alcance que ellos no tienen, así como que los argumentos no son claros ni pertinentes.

Empero, los intervinientes en representación del Ministerio de Educación Nacional -quien lo hace como petición principal- y del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitan que se declare la exequibilidad de las normas acusadas y exponen argumentos para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas y solicitan que las mismas sean declaradas exequibles. Hacen énfasis en que en manera alguna puede entenderse que con las mismas y en general con la expedición del Decreto Ley 1278 de

2002 se hayan vulnerado los derechos adquiridos de los docentes o su derecho a la igualdad. Destacan que precisamente el referido Decreto precisó en su artículo 2° que el mismo sólo resulta aplicable a quienes se vinculen a partir de la vigencia del mismo² para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en este mismo Decreto.

Afirman igualmente que no se ve de que manera los artículos acusados puedan violar el principio de igualdad o cualquier otra norma constitucional.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar en primer término si como lo afirman los intervinientes se configura la ineptitud sustantiva de la demanda o si resulta posible examinar la acusación formulada por el presunto desconocimiento de los derechos adquiridos y el derecho a la igualdad como lo plantea la actora en su demanda.

3. El examen de las solicitudes de inhibición

La Corte comenzará por recordar que esta Corporación ha manifestado en relación con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para su procedencia, la obligación que asiste al actor, conforme al Decreto 2067 de 1991, de determinar con exactitud la norma acusada como inconstitucional, de señalar así mismo, las normas constitucionales que se consideren infringidas e indicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados³.

En este sentido ha precisado que la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone entonces, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional⁴.

Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo de manera formal sino también materialmente con este requisito, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo⁵.

En ese orden de ideas la Corte ha establecido⁶ que un cargo de inconstitucionalidad es apto para propiciar un juicio de inexecutable sólo si cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁷.

La Corte también ha puesto de presente que si bien los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 deben cumplirse, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido a todo ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Constitucional y obtener una sentencia⁸.

Así, ha señalado la Corte que en aplicación del principio pro actione⁹ en cuanto se pueda interpretar la demanda en un sentido que permita llevar adelante el juicio de constitucionalidad se debe dar primacía al derecho aludido¹⁰ y preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, pues esta última podría frustrar el derecho al recurso judicial efectivo¹¹.

Por tanto, lo fundamental será determinar, si en la demanda es posible encontrar el planteamiento de un problema constitucional y si este puede estudiarse a partir de la norma demandada.

Ahora bien, la Corte constata que las afirmaciones de la demandante bien pueden interpretarse en el sentido que para la misma los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 vulneran los artículos 13, 25, 53 y 58 superiores pues desconocen los derechos adquiridos y el derecho a la igualdad de los docentes regulados por el Decreto 2277 de 1979. Y ello en cuanto al variar la definición de escalafón docente y las condiciones en que se ingresa y asciende en el mismo, esa nueva definición y estructura establecen un tratamiento diferente para quienes están regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002 frente a quienes lo están por el Decreto Ley 2277 de 1979. Tratamiento que en su criterio resulta discriminatorio para los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 pues a estos en función de su trayectoria y de los derechos adquiridos que de ella se derivan debe dárseles un tratamiento que les permita, en caso de querer ingresar al nuevo escalafón, mantener las mismas condiciones que les otorga el mismo Decreto Ley 2277 de 1979.

Para la Corte independientemente de que la demandante tenga razón o no, o se equivoque sobre el alcance de los derechos adquiridos que pueden configurarse en el caso

de los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, es posible entonces identificar en la demanda cargos concretos formulados en contra de las disposiciones acusadas.

En este orden de ideas no puede afirmarse que la demandante haya incumplido la carga que les corresponde asumir para permitir el juicio de constitucionalidad, pues de la demanda se desprende claramente cuáles son las disposiciones que se acusan, cuáles normas superiores se violan y cuáles las razones por las que se consideran vulneradas.

Tales fueron las razones que se tuvieron en cuenta para admitir la demanda planteada y son las que llevan a la Corte a pronunciarse de fondo sobre la misma, de modo que la Corte se abstendrá de atender las solicitudes de inhibición y procederá a analizar la acusación planteada en la demanda.

4. El análisis de la acusación

Como se ha visto, a partir de la interpretación que se ha hecho de la demanda, para la actora los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 vulneran los artículos 13, 25, 53 y 58 superiores pues desconocen los derechos adquiridos y el derecho a la igualdad de los docentes regulados por el Decreto Ley 2277 de 1979. Y ello en cuanto al haberse dado por dichos artículos una definición y una estructura de escalafón docente¹² diferentes de las que establece el Decreto Ley 2277 de 1979¹³, esa nueva definición y estructura establecen un tratamiento diferente para quienes están regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002 frente a quienes lo están por el Decreto Ley 2277 de 1979. Tratamiento que en su criterio resulta discriminatorio para los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 pues a estos en función de su trayectoria y de los derechos adquiridos que de ella se derivan debe dárseles un tratamiento que les permita, en caso de querer ingresar al nuevo escalafón, mantener las mismas condiciones que les otorga el Decreto Ley 2277 de 1979.

Al respecto la Corte constata que en relación con la supuesta vulneración del principio de igualdad y de los derechos adquiridos de los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 frente a la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones al examinar diversas demandas formuladas por estas mismas razones en contra de varias disposiciones del mismo Decreto Ley 1278 de 2002 -diferentes de las que ahora se acusan-, por lo que resulta pertinente recordar ante todo los criterios señalados en esas providencias, a efectos de resolver la acusación que en similar sentido se

hace en este proceso, esta vez, en contra de los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002.

4.1. La jurisprudencia de la Corte sobre el respeto del principio de igualdad y de los derechos adquiridos de los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 frente a la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002.

Frente a la expedición del nuevo Estatuto de Profesionalización docente contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002 la Corte en las sentencias C-617 de 200214, C-313 de 200315, C-1169 de 200416 C-031 de 200617 y C-647 de 200618 hizo importantes precisiones en relación con el respeto del principio de igualdad y de los derechos adquiridos derivados de la aplicación del régimen docente previsto en el Decreto Ley 2277 de 1979.

Así en la Sentencia C-617 de 200219 donde la Corte examinó la acusación formulada en contra del numeral 2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 20 -que concedió facultades extraordinarias al Gobierno para la expedición del nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de dicha ley- por la supuesta violación del principio de igualdad, -por establecerse según el demandante en ese proceso una clara discriminación sin ninguna justificación entre los docentes regidos por el nuevo sistema y los docentes previamente vinculados al magisterio-, la Corte precisó que por tratarse de dos universos diferentes de personal de docentes, directivos docentes y administrativos existía una clara justificación para someterlos a un distinto tratamiento legal.

Señaló la Corporación:

“Constitucionalidad del artículo 111, numeral 2, de la Ley 715 de 2001.

1. Para el actor, la disposición acusada, en cuanto concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, viola el principio de igualdad, artículo 13 de la Constitución, ya que establece una clara discriminación con los que actualmente se encuentran vinculados al magisterio, sin ninguna justificación.

(...)

Ahora, la sujeción de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación al Sistema General de Participaciones configurado por el constituyente, tiene una incidencia directa en la financiación de los servicios que legalmente están a cargo de tales entidades. Y como un aspecto importante de esa financiación tiene que ver con costos laborales, existe fundamento para la expedición de un nuevo estatuto de carrera aplicable al personal vinculado a uno de esos servicios

(...)

En ese marco, la regla de derecho cuestionada por el actor i) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, iii) por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, iii) para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, iv) que ingresen a partir de la promulgación de la ley y v) ese régimen debe ser acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

De acuerdo con ello, no es cierta la vulneración del derecho de igualdad planteada por el actor pues los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresaron a la carrera bajo el régimen de situado fiscal y participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación no se encuentran en la misma situación en que se hallan los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a la carrera bajo el Sistema General de Participaciones y de la promulgación de la ley que dictó normas orgánicas en materia de recursos y competencias y que dictó disposiciones para organizar los servicios de salud y educación.

Así, ante una nueva regulación constitucional y legal de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación para la prestación de los servicios que les corresponda de acuerdo con la ley, y entre ellos los de salud y educación, es legítimo que se conciba un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos. En el mismo sentido, es legítimo que ese régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación de esa ley pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no habilita ni al legislador ordinario ni al legislador extraordinario para desconocer los derechos adquiridos por el personal cobijado por el actual Estatuto Docente.

De allí que, con buen sentido, la norma acusada disponga que el nuevo régimen se aplicará

únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de la ley.

En ese contexto, es evidente que no le asiste razón al actor pues no se puede afirmar que el Congreso, al facultar al Gobierno para expedir un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera tras la promulgación de la ley, discriminó a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen vigente. Como se indicó, la situación de tal personal no es la misma pues se halla ante un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, pues es con cargo a los recursos así obtenidos que se cumple su vinculación. Si ello es así, existe una razón suficiente para que tal personal se someta a un nuevo régimen de carrera y por tanto, al facultar el Congreso al Gobierno para expedirlo, no ha vulnerado el artículo 13 Superior.

4. En conclusión, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 111, numeral 2°, de la Ley 715 pues al expedirla el legislador no ha desconocido el mandato constitucional de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual ni el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. Por el contrario, se trata de dos universos diferentes de personal de docentes, directivos docentes y administrativos que de manera justificada han sido sometidos a un distinto tratamiento legal.”²¹ (subrayas fuera de texto).

Posteriormente la Corte en la Sentencia C-313 de 2003²² donde analizó la acusación formulada contra diversos artículos del Decreto Ley 1278 de 2002 y específicamente, entre ellos, en contra de los artículos 2°, 46 y 65 del mismo Decreto Ley 1278 de 2002 por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y los derechos adquiridos de los docentes vinculados al escalafón docente y a la carrera regulada por el Decreto Ley 2277 de 1979 la Corte hizo una serie de precisiones que resultan claramente pertinentes para el análisis que corresponde efectuar a la Corte en el presente proceso pues como se verá más adelante corresponden en esencia a la acusación que ahora se formula.

En dicha Sentencia en efecto la Corte al analizar la acusación formulada en contra del artículo 2° del Decreto Ley 1278 de 2002²³ por el supuesto desconocimiento del principio de igualdad precisó que no se puede afirmar que al expedirse un nuevo régimen de carrera

para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera a partir de su vigencia, se haya discriminado a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen anteriormente vigente, ni que en el mismo sentido se haya discriminado a quienes ya se encontraban vinculados al servicio docente en virtud del Decreto Ley 2277 de 1979 por excluirlos del nuevo sistema de carrera.

Señaló la Corporación lo siguiente:

“ 3.1.2 La constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 1278 de 2002 frente al cargo planteado. El artículo 2º define el ámbito de aplicación del Decreto 1278 de 2002, señalando que sus normas se aplican a quienes se vinculen con la administración para desempeñar cargos docentes y directivos docentes, en los niveles de preescolar, básica o media, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en el mismo. Así mismo, advierte que quienes ingresen al servicio, en calidad de docentes estatales, deben superar el periodo de prueba para ser inscritos en el Escalafón Docente.

Como se advirtió, los demandantes consideran que dicho precepto desconoce el derecho a la igualdad de los docentes públicos vinculados a la administración con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, como quiera que la norma establece un régimen diferente, desconociendo así el mandato del artículo 13 constitucional.

(...)

En el caso sujeto a examen, es claro que el tratamiento diferenciado que se da a los docentes en razón de la fecha de su vinculación a la administración, anterior o posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, responde al hecho de que la situación de los docentes en uno y otro caso no es la misma, y ello en virtud del cambio en las condiciones fácticas y normativas que provocaron la expedición de un nuevo régimen docente.

(...)

Los argumentos señalados en la Sentencia C-617/02 a que se ha hecho referencia anteriormente y que sirvieron para justificar la constitucionalidad de la norma de facultades,

deben en consecuencia reiterarse en esta ocasión en relación con la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 1278 de 2002.

En efecto como en dicha sentencia se señaló, ante una nueva regulación constitucional y legal de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación para la prestación de los servicios que les corresponda de acuerdo con la ley, y entre ellos los de salud y educación, es legítimo que se conciba un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos.

En el mismo sentido, es legítimo que ese régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación del decreto sub examine, pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no puede significar el desconocimiento de los derechos adquiridos por el personal cobijado por el Estatuto Docente anterior.

De allí que el artículo 2 acusado haya dispuesto que el nuevo régimen se aplica únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la vigencia del decreto 1278 de 2002.

Los docentes que se hayan vinculado a la carrera de conformidad con el Decreto Ley 2277 de 1979 continuarán rigiéndose por sus normas y por tanto se respetarán los derechos que hayan adquirido conforme a las mismas.

La norma señala en todo caso, que el nuevo régimen se aplicará a aquellos docentes que se asimilen al nuevo estatuto docente en los términos del artículo 65 del mismo decreto, es decir, a aquellos que decidan voluntariamente inscribirse en el nuevo escalafón en las condiciones que en dicho artículo se señalan. Asimilación voluntaria que como se explicará más adelante en nada vulnera los derechos adquiridos de los mismos docentes.

En ese contexto, es evidente que no le asiste razón a los demandantes pues no se puede afirmar que al expedirse un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera a partir de su vigencia, se haya discriminado a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen anteriormente vigente, ni que en el mismo sentido se haya discriminado a quienes ya se encontraban vinculados al servicio docente por excluirlos del nuevo sistema de carrera.

Como se indicó, la situación de unos y otros docentes no es la misma pues se está frente a un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, que se convierte en razón suficiente para que el personal nuevo se someta a un régimen de carrera ajustado a las nuevas circunstancias.

Así las cosas, la Corte debe rechazar el cargo de los accionantes contra de la norma demandada, respecto de la vulneración del derecho a la igualdad por la supuesta discriminación de los servidores vinculados bajo el régimen anterior frente a aquellos a quienes se aplica el nuevo régimen docente, por el hecho de limitarse su aplicación a aquellos que se vinculen a la carrera docente a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002.”²⁴ (subrayas fuera de texto).

En la misma Sentencia C-313 de 2003 la Corte precisó -al analizar la acusación formulada en contra del artículo 46 del Decreto Ley 1278 de 2002²⁵ -que en la medida en que se trata de regímenes diferentes, no cabe efectuar comparaciones entre la asignación salarial que se establece para quienes ingresan a la carrera a partir de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002, y quienes lo hicieron antes de que este decreto empezara a regir y están regulados por el Decreto Ley 2277 de 1979. Así mismo que la asignación salarial de ingreso es apenas un aspecto del régimen de los docentes a los que se aplica el “estatuto de profesionalización docente” que no puede examinarse de manera aislada, fuera del contexto del régimen especial que dicho Decreto Ley prevé, para compararlo con la asignación salarial que se establece en otro sistema también especial como es el regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979.

Al respecto señaló la Corporación:

“(L)a Corte recuerda que, como se señaló en las consideraciones preliminares del presente acápite, no es posible comparar prestaciones específicas entre regímenes laborales diferentes.

El Decreto 1278 de 2002 establece un régimen de carrera docente que tiene unas características sustancialmente diversas del que establecía el Decreto 2277 de 1979. Así, a manera de ejemplo, los títulos académicos que se exigen para el ingreso a la carrera docente²⁶, los requisitos para el ascenso, la permanencia y la reubicación en un nivel salarial superior están ligados a un sistema de evaluación permanente en el nuevo régimen que no

encuentra equivalente en el régimen anterior (artículos 23, 26 a 36 del Decreto 1278 de 2002), en el mismo sentido el régimen de vacaciones, de estímulos, en uno y otro sistema son diferentes.

Así las cosas, en la medida en que se trata de regímenes diferentes, no cabe efectuar comparaciones entre la asignación salarial que se establece para quienes ingresan a la carrera a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002, y quienes lo hicieron antes de que este decreto empezara a regir. Dicha asignación salarial de ingreso es apenas un aspecto del régimen de los docentes a los que se aplica el “estatuto de profesionalización docente” que no puede examinarse de manera aislada, fuera del contexto del régimen especial que la ley prevé, para compararlo con la asignación salarial que se establece en otro sistema también especial. Recuérdese que el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, la cual no se presenta en el caso bajo examen, pues diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, que hacen que cada beneficio en particular no pueda ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

3.) Podría argüirse que los educadores que ingresan a la carrera docente, cualquiera sea el régimen que les resulte aplicable, cumplen la misma función y por tanto deberían ser remunerados de igual forma. Así, podría sostenerse que un servidor regido por el Decreto 2277 de 1979 que se vinculó a la carrera docente unos días antes de la expedición del Decreto 1278 de 2002, debería recibir el mismo salario de ingreso de quien se haya vinculado para cumplir idénticas funciones días después de la expedición de este último decreto, y ello en aplicación del principio “a trabajo igual, salario igual”.

Empero, la Corte llama la atención sobre el hecho de que dicho argumento no resulta de recibo porque no solamente en este caso los servidores se están vinculando a escalafones diferentes, en los que se establecen requisitos de ingreso y mecanismos de permanencia y ascenso que son diferentes, sino que como se recordó en los apartes preliminares de este acápite el principio referido no se aplica, cuando existen razones objetivas que justifican una diferencia de trato, como sucede en el presente caso.

La Corte debe reiterar que una determinada disposición es discriminatoria solamente si no se puede justificar razonablemente el trato diferencial que ella establece respecto de dos

situaciones similares, en otras palabras, cuando ante situaciones iguales se da un tratamiento jurídico diferente sin justificación alguna. En sentido contrario, no se discrimina a una persona cuando las hipótesis sobre las cuales recae la supuesta discriminación son disímiles²⁷ 28.

La Corte en la misma sentencia C-313 de 2003 al analizar la acusación formulada en contra del artículo 65 del Decreto Ley 1278 de 2002²⁹ precisó que los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 que decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, explicó la Corte que, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979 podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia.

En la misma sentencia la Corte hizo énfasis en que los derechos adquiridos de los docentes se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, se predicán en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo, así como que los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 no pueden pretender que se les apliquen las normas favorables de su régimen y al mismo tiempo los beneficios que se establecen en el Estatuto de Profesionalización Docente, regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002.

En relación con estos puntos señaló la Corporación lo siguiente:

“Finalmente, el artículo 65 objeto de estudio establece las condiciones en las cuales los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente de conformidad con el Decreto ley 2277 de 1979, vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, pueden asimilarse al régimen previsto en el Decreto 1278 de 2002, sometiéndose a la evaluación de desempeño y de competencias allí prevista, realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional. Y advierte que quienes obtengan calificación satisfactoria, podrán ser inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 del Decreto mencionado y ubicados en el primer nivel salarial de

dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial.

Para los actores esta norma además de violar el derecho a la igualdad desconoce derechos adquiridos de los servidores vinculados a la carrera docente antes de la vigencia del Decreto 1278 de 2002, ya que no toma en cuenta su “mayor experiencia, antigüedad y capacidad”, lo que los hace merecedores, en su concepto, a un salario más elevado que el de quienes teniendo su mismo nivel de preparación apenas ingresan a la carrera docente.

Al respecto, además de reiterar las consideraciones ya efectuadas en relación con la no vulneración del derecho de igualdad, por el establecimiento de condiciones salariales diferentes en uno y otro régimen, la Corte debe hacer énfasis en que tampoco resulta vulnerado el artículo 53 constitucional, y ello por las siguientes razones.

El artículo 65 acusado establece en concordancia con el mandato contenido en el numeral 2° del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, que concedió facultades para la expedición del Decreto 1278 de 2002, el mecanismo de asimilación voluntaria al nuevo régimen de los docentes y directivos docentes vinculados de conformidad con el Decreto 2277 de 1979.

Según la norma, los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal podrán asimilarse al nuevo escalafón si esa es su voluntad, caso en el cual deberán someterse a la misma evaluación de desempeño y de competencias que el Decreto 1278 de 2002 exige a los servidores que se vinculen a partir de su vigencia para superar el período de prueba³⁰. Si obtienen una calificación satisfactoria en dicha evaluación de desempeño, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda, de conformidad con la formación que acrediten y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado. Para cambiar de nivel salarial, deberán superar las evaluaciones y cumplir los tiempos que se exigen para todos aquellos a los que se les aplica el nuevo régimen de carrera docente.

Es decir, que quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus

intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia. Cabe precisar que si se someten a la evaluación de desempeño y de competencias aludida y no obtienen una calificación satisfactoria, simplemente no serán asimilados al nuevo régimen, pero se mantendrán en su cargo con todos los derechos regidos por el régimen anterior.

Téngase en cuenta que los derechos adquiridos de los docentes que actualmente se rigen por el Decreto 2277 de 1979, se predicán en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo.

Así las cosas, la Corte concluye que el artículo 65 del Decreto 1278 de 2002 no vulnera los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, como tampoco establece una discriminación en contra de los mismos, por lo que en consecuencia declarará la constitucionalidad del artículo acusado por los cargos analizados, y así lo señalará en la parte resolutive de esta sentencia.” 31 (subrayas fuera de texto).

No sobra precisar que la Corte ha hecho énfasis en que para que se puedan entender configurados derechos adquiridos en materia de carrera docente por quienes se encuentran regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 es necesario que se hayan cumplido los presupuestos señalados en dicho Decreto para el efecto.

Al respecto la Corte en la Sentencia C-1169 de 200432 -al analizar la situación de los docentes que accedieron de manera provisional al sector oficial de la educación, por haber estado previamente vinculados mediante contratos de prestación de servicios, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001- hizo las siguientes precisiones.

Señaló la Corporación:

“El accionante considera que el artículo 2° del citado Decreto, vulnera los artículos 121, 150 y 189 numeral 10 de la Constitución Política, pues desconoce los derechos adquiridos de los docentes que accedieron de manera provisional al sector oficial de la educación, por haber estado previamente vinculados mediante contratos de prestación de servicios, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001.

En su opinión, la ley habilitante ordenó aplicar el nuevo Estatuto de Profesionalización a

quienes “ingresen a partir de la promulgación de [dicha] ley” al nuevo régimen de carrera docente y, por lo mismo, a los educadores al servicio del Estado vinculados con anterioridad mediante órdenes de prestación de servicios y que, posteriormente, ingresaron de manera provisional al sector oficial de la educación, en atención a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001, no les resulta aplicable; toda vez que dichos educadores, por una parte, ya se encontraban escalafonados y, por la otra, eran sujetos pasivos de la carrera docente prevista en el Decreto 2277 de 1979.

Conforme a lo expuesto, se pregunta la Corte: ¿Si como lo sostiene el accionante los educadores que accedieron de manera provisional al sector oficial de la educación, por haber sido previamente vinculados mediante contratos de prestación de servicios, se encuentran sujetos a lo previsto en el Decreto 2277 de 1979 y, en esa medida, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en el artículo 111.2 de la Ley 715 de 2001, al someterlos al nuevo Estatuto de Profesionalización Docente establecido en el Decreto-Ley 1278 de 2002?

[P]artiendo de las anteriores consideraciones, esta Corporación concluye que no le asiste razón al accionante, por los siguientes argumentos:

(i) El estar “inscrito” en el Escalafón Nacional Docente previsto en el Decreto 2277 de 1979, no implica necesariamente que el educador se encuentre “vinculado” a la carrera administrativa como servidor público del Estado, ya que, por ejemplo, el mismo Decreto, en el artículo 4°, establecía que a los docentes no oficiales (o privados) le eran aplicables las mismas normas sobre el Escalafón Nacional³³.

(ii) Los derechos que emanan de la carrera docente establecida en el Decreto 2277 de 1979, en virtud de lo previsto en el artículo 27, se sujetan no sólo a la inscripción en el Escalafón, sino también a la superación de las etapas en los procesos de selección o concurso, a la designación en un cargo docente en PROPIEDAD y a la toma de posesión del mismo. En efecto, la citada norma disponía que:

“Artículo 27. Ingreso a la carrera. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”. (Subrayado por fuera del texto original).

En virtud de lo anterior, no puede un educador que accedió de manera provisional al sector oficial de la educación, por haber sido vinculado con anterioridad mediante contrato de prestación de servicios, en los términos del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, pretender, en strictu sensu, la ampliación de los beneficios reconocidos en el régimen de carrera docente del Decreto 2277 de 1979, pues para su ingreso se requiere como *conditio sine quo non* haber sido designado en propiedad para el ejercicio de dicho cargo.

(iii) Esta Corporación en diversas oportunidades ha establecido que la existencia de un derecho adquirido (C.P. art. 58), independientemente de la materia jurídica objeto de regulación, se somete al cumplimiento riguroso de los supuestos jurídicos previstos en la ley³⁴. Así las cosas, mientras dichos supuestos no se consoliden completamente en el patrimonio de un sujeto a manera de consecuencia jurídica, éste tan sólo tiene la esperanza o probabilidad de obtener algún día los intereses o derechos individuales o sociales creados y definidos bajo el imperio de una ley, denominándose dicho fenómeno como mera expectativa o situación jurídica abstracta³⁵, a contrario sensu, si todos los hechos jurídicos previstos en la norma, son objeto de realización por el individuo, se producen las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de la disposición legal y consolidan a favor de su titular un derecho adquirido o una situación jurídica concreta que debe ser respetada.

En el presente caso, es indiscutible que los educadores a los cuales se refiere el accionante, no cumplieron las exigencias o supuestos jurídicos para consolidar en su patrimonio el derecho adquirido a la aplicación del régimen de carrera administrativa docente previsto en el Decreto 2277 de 1979, pues no acreditaron, entre otros, los requisitos de superación del proceso de selección, ser nombrados en propiedad y tomar posesión del cargo docente.”³⁶ (subrayas fuera de texto).

Dicho criterio fue reiterado recientemente por la Corte en relación con el caso de los bachilleres profesionales vinculados al escalafón docente en virtud del Decreto Ley 2277 de 1979 en la sentencia C-647 de 2006³⁷ donde se declaró la exequibilidad pura y simple de los artículos 2º, 3º, 18 y los incisos primero y segundo del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002.

Señaló la Corporación:

“De dicha síntesis se desprende que -como lo puso de presente la Corte en la sentencia

C-422 de 200538- el Legislador de manera paulatina ha aumentado los estándares de preparación académica de los profesionales docentes, pero siempre ha procurado respetar los derechos adquiridos de quienes desempeñan este tipo de labores.

(...)

Ahora bien, a partir de la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 los bachilleres pedagógicos que pretendan vincularse al servicio docente y los que habiéndose vinculado anteriormente pretendan voluntariamente que se les aplique el régimen de carrera docente en él establecido deberán cumplir los requisitos señalados en el mismo Decreto Ley. Requisitos éstos ciertamente más rigurosos dentro de la perspectiva de la profesionalización de dicha actividad y que son precisamente a los que aluden los artículos acusados por el actor en el presente proceso -arts 2°, 3°, 18 y (21 parcial)- artículos que constituyen la esencia del nuevo estatuto docente respecto del cual ningún derecho adquirido cabe invocar por parte de los bachilleres pedagógicos.

Los derechos adquiridos que pudieran invocarse por los bachilleres pedagógicos lo son en efecto respecto del régimen establecido en el Decreto Ley 2277 de 1979 y ello en cuanto se hubieran cumplido los requisitos en él establecidos. En manera alguna pueden predicarse respecto del régimen nuevo establecido en el Decreto 1278 de 2002 que solo se aplica a quienes pretendan vincularse al servicio docente después de su vigencia, o a quienes habiéndose vinculado al servicio docente antes quieran voluntariamente ser cobijados por ese nuevo régimen, obviamente cumpliendo los requisitos que en él se señalan.

Es decir que claramente la acusación formulada por el supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos (art 58 C.P.) en contra de los artículos 2°, 3°, 18 y 21 (parcial) carece de fundamento pues en manera alguna puede considerarse que con dichas disposiciones el Legislador haya privado de algún derecho adquirido a los bachilleres pedagógicos i) que se hubieran vinculado al servicio docente en las condiciones señaladas en el Decreto Ley 2277 de 1979 y hubieran cumplido los requisitos para ser inscritos en carrera pues en relación con ellos no cabe predicar la aplicación del Decreto Ley 1278 de 2002 y por consiguiente de las normas acusadas, ii) que hayan obtenido el título de bachiller pedagógico después de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002 o que habiéndolo obtenido con anterioridad no se hayan vinculado al servicio docente cumpliendo los requisitos para ser inscritos en el

escalafón y en la carrera docente señalados por el Decreto Ley 2277 de 1979 pues respecto de ellos ningún derecho adquirido cabe predicar por la aplicación del Decreto Ley 2277 de 1979, como claramente lo explicó la Corte en las Sentencias C-313 de 200339, C-1169 de 200440 y C-031 de 200641 al analizar el caso de los docentes provisionales”.42

4.2. La constitucionalidad de las disposiciones acusadas

Ahora bien como se desprende del recuento hecho en el acápite anterior relativo a la jurisprudencia constitucional sobre el respeto del principio de igualdad y de los derechos adquiridos derivados de la aplicación del régimen docente previsto en el Decreto Ley 2277 de 1979 frente a la expedición del nuevo Estatuto de Profesionalización docente contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002, la acusación formulada en contra de los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 en el presente proceso por el supuesto tratamiento discriminatorio y el desconocimiento de los derechos adquiridos de los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, es, en esencia, la misma que analizó la Corte en la Sentencia C-313 de 2003 en relación con los artículos 2º, 46 y 65 del mismo Decreto.

Si bien no puede predicarse la cosa juzgada constitucional, pues los artículos acusados en uno y otro caso son diferentes, las razones que allí se expusieron -que cobijaban en realidad el conjunto del Decreto Ley 1278 de 2002- deben reiterarse en este caso.

En dicha sentencia en efecto se señaló esencialmente lo siguiente: i) no se puede afirmar que al expedirse un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera a partir de su vigencia, se haya discriminado a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen anteriormente vigente, ni que en el mismo sentido se haya discriminado a quienes ya se encontraban vinculados al servicio docente en virtud del Decreto Ley 2277 de 1979 por excluirlos del nuevo sistema de carrera; ii) El Decreto Ley 1278 de 2002 establece un régimen de carrera docente que tiene unas características sustancialmente diversas del que establecía el Decreto Ley 2277 de 197943 y en ese sentido, no cabe efectuar comparaciones, por ejemplo, entre la asignación salarial que se establece para quienes ingresan a la carrera a partir de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002, y quienes lo hicieron antes de que este Decreto Ley empezara a regir y específicamente están regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979. iii) la asignación salarial de ingreso es apenas un

aspecto del régimen de los docentes a los que se aplica el “estatuto de profesionalización docente” que no puede examinarse de manera aislada, fuera del contexto del régimen especial que la ley prevé, para compararlo con la asignación salarial que se establece en otro sistema también especial como es el regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979; iv) quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia; v) los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 no pueden pretender que se les apliquen las normas favorables de su régimen y al mismo tiempo los beneficios que se establecen en el Estatuto de Profesionalización Docente, regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002; vi) los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, se predicen en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002.

Dichos criterios esta vez aplicados en relación con los artículos 19 y 20 que establecen la definición y estructura del escalafón docente dentro del nuevo estatuto de profesionalización docente regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002 llevan a la Corte a señalar que contrario a lo afirmado por la demandante el hecho de haberse dado por dichos artículos una definición y una estructura de escalafón docente diferentes de las que establece el Decreto Ley 2277 de 1979 y consecuentemente no resultar posible el ingreso y asenso en el nuevo escalafón regulado por dichos artículos de quienes están regidos por el Decreto Ley 2277 de 1977 en las mismas condiciones que éste les otorga, mal puede entenderse que configura el desconocimiento del derecho a la igualdad o de los derechos adquiridos de los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, pues como se ha visto se trata de sistemas diferentes que responden a presupuestos y parámetros igualmente diferentes⁴⁴, que no pueden ser comparados.

A ello cabe agregar que como ha precisado la Corte los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, se predicen en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002. Y ello por cuanto es apenas lógico que el nuevo régimen no se aplique a quienes se vincularon antes

de la promulgación del Decreto Ley 1278 de 2002, pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no puede significar el desconocimiento de los derechos adquiridos por el personal cobijado por el Estatuto Docente anterior.

De allí que el artículo 2° del mismo Decreto haya dispuesto que el nuevo régimen se aplica únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002.

Los docentes que se hayan vinculado a la carrera de conformidad con el Decreto Ley 2277 de 1979 continuarán rigiéndose por sus normas y por tanto se respetarán los derechos que hayan adquirido conforme a las mismas.

No sobra recordar que según el artículo 65 del Decreto Ley 1278 de 2002 quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, e ingresar al nuevo escalafón docente tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, se reitera, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia, en el entendido claro está que se hayan cumplido los presupuestos señalados en el Decreto Ley 2277 de 1979 para el efecto -lo que implica concretamente no sólo la inscripción en el Escalafón Docentes regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979, sino también la superación de las etapas en los procesos de selección o concurso, la correspondiente designación en un cargo docente en propiedad, y a la toma de posesión del mismo, previstos en el mismo Decreto-.

Así las cosas debe concluirse entonces que los derechos adquiridos que pudieran invocarse por quienes se vincularon antes de la expedición del Decreto Ley 1278 de 2002 a la carrera docente lo son solo respecto del régimen establecido en el Decreto Ley 2277 de 1979 y ello en cuanto se hubieran cumplido los requisitos en él establecidos. En manera alguna pueden predicarse respecto del régimen nuevo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002 que solo se aplica a quienes pretendan vincularse al servicio docente después de su vigencia, o a quienes habiéndose vinculado al servicio docente antes quieran voluntariamente ser cobijados por ese nuevo régimen, obviamente cumpliendo los requisitos que en él se

señalan. Mal puede entonces afirmarse que la definición de escalafón docente y la estructura fijada en los artículos acusados vulneren de alguna manera los derechos adquiridos o establezca un tratamiento discriminatorio para los docentes regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979.

En ese orden de ideas es claro que los cargos formulados en este sentido por la demandante en contra de los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 no están llamados a prosperar.

Ahora bien, dado que la Corte no encuentra que las disposiciones acusadas, las cuales como se ha visto simplemente definen y señalan la estructura del nuevo escalafón docente - respecto de cuyo alcance la Corporación ha estado llamada a pronunciarse en repetidas ocasiones⁴⁵-, vulneren de alguna manera la Constitución, lo que procede es declarar la exequibilidad pura y simple de las mismas y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

I. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”,

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-314 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

Referencia: expediente D-6477

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por cuanto en su momento disentí igualmente de la decisión adoptada mediante la sentencia C-617 de 2002; no participé de la firma de la sentencia C-313 del 2003, de la cual discrepo igualmente; presenté salvamento y aclaración de voto frente a la sentencia C-1169 del 2004; y aclaré así mismo mi voto frente a la decisiones adoptadas mediante las sentencias C-422 del 2005, C-031 del 2006 y C-647 del 2006; sentencias todas éstas respecto de la Ley 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente frente a las cuales disiento y que sirven de fundamento a la presente sentencia, razón por la cual me remito a los argumentos expuestos en los salvamentos y aclaraciones de voto antes mencionados, por cuanto considero que dichas razones y consideraciones siguen siendo válidas en el presente caso.

Así mismo, me permito reiterar, como lo he sostenido en los salvamentos y aclaraciones ya anotadas, que la Ley 715 de 2001, con fundamento en la cual se expide el Decreto 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente que nos ocupa, es inconstitucional en su totalidad, ya que es anterior al Acto Legislativo 01 del 2002, al cual pretende desarrollar, lo que resulta claramente contrario tanto a las reglas sobre vigencia de normas jurídicas como a las reglas de lógica jurídica y lógica formal.

Con fundamento en lo anterior, aclaro mi voto a esta decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 La actora argumenta expresamente que el artículo 19 acusado viola los referidos artículos

superiores dado que el Decreto 1278 de 2002 tiene la misma finalidad que tenía el Decreto 2277 de 1979 “por lo cual quienes ya cuentan con la clasificación en el Escalafón Docente independientemente que se encuentren en carrera o no, ya han iniciado una vida laboral amparada y reglamentada por este decreto y por ende han adquirido ciertos beneficios, como el reconocimiento a un salario mínimo legal según el grado de escalafón en el cual se encuentre inscrito; este decreto ha reglamentado la actividad docente desde su promulgación a nivel nacional tanto para los docentes oficiales como privados. Por ello no se puede desconocer toda la trayectoria de los docentes que ingresan al sector oficial, sin tener en cuenta los beneficios mínimos que le fueron reconocidos al estar inscritos en el escalafón nacional docente como es el salario, el cual está relacionado con el grado de escalafón en el cual se encuentren inscritos. A su vez esta estrechamente relacionado con su trayectoria laboral y mejoramiento académico. Esta trayectoria debe seguir siendo respetada al ingresar el docente al sector oficial y por ello debe ser no solamente inscrito, sino homologado de tal manera que le sea respetada su trayectoria como docente y la cual está amparada con el decreto 2277, por ello, el docente no podrá ser inscrito, en una categoría de menor reconocimiento económico que el que venía devengando bajo el Decreto 2277 de 1979”.

En lo atinente a la inconstitucionalidad del artículo 20 acusado, estima que dicha disposición legal, desconoce los citados mandatos constitucionales, en lo que respecta a “los derechos adquiridos de todas las personas que han venido ejerciendo la profesión docente, ya sea en el sector público como interinos o en calidad de provisionales, o en el sector privado y que ingresan al sector público a carrera, ya que para ejercer la labor docente se debe estar inscrito en el escalafón nacional docente, el cual está reglamentado en el decreto 2277 de 1979, y en el se reglamenta los requisitos para el ascenso en el escalafón docente, teniendo en cuenta la trayectoria docente y mejoramiento académico y por ende la remuneración que se le debe reconocer al docente de acuerdo al grado del escalafón en el que se encuentre inscrito, y la cual es considerada como el mínimo vital en cuanto a salario, según sentencia de la Corte constitucional 252 de 1995; al aplicar el artículo 20 de la norma demandada, se está desconociendo el salario devengado y considerado como mínimo vital a todos los docentes que están inscritos en los grados 5,6, del escalafón docente bajo el decreto 2277 de 1979, ya que estos docentes fueron clasificados en el primer grado del escalafón del Decreto 1278 del 2002 cuya remuneración está por debajo de la establecida en el 2277; para el caso de los docentes que están escalafonados de los grados 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14. del Decreto 2277 y que no cuentan con una maestría, fueron clasificados en el 2° grado del escalafón en

el nivel salarial A del decreto 1278 cuya remuneración es también inferior a la establecida en el decreto 2277 de 1979 y la misma situación se presenta en el caso de los docentes que estén ubicados en los grados 11,12,13 Y 14 y que tienen una maestría, los cuales fueron clasificados en el grado 3 A del decreto 1278 del 2002, pues esta remuneración también es inferior a la establecida en el decreto 2277 de 1979 en el cual se encuentran inscritos los docentes que vienen ejerciendo, ya sea en el sector publico o privado. Al tener en cuenta como único requisito para esta clasificación el título académico que se acrediten, sin importar en el grado de Escalafón que se encuentre el docente al momento de ingresar, trae como consecuencia que la remuneración sea inferior a la contemplada en el decreto 2277 de 1979 para el caso de estos docentes y la cual venían devengando como salario básico; por ser considerada así según Sentencia No. C-252/95 de la Corte constitucional como el mínimo vital. Este artículo ubica a todos los docentes a iniciar en el escalafón sin tener en cuenta que se está desmejorando económicamente a muchos de ellos, como si fueran todos recién egresados desconociendo su trayectoria en la docencia y en lugar de brindar un estímulo a los docentes que superaron la etapa del concurso y fue(sic) seleccionados como los mejores, se les está desconociendo sus derechos y se les está desmejorando su mínimo vital, el cual afecta no solamente su calidad de vida, sino la de su familia”.

2 Artículo 2°. Aplicación. Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.

4 Sentencia C-044 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-509 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-013 de 2000, C-362 de 2001 y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

6 Ver la sentencia C-528 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 Ver sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Ver entre otras las Sentencias C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-362/01 y C-510/04 M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

9 Ver entre otras las sentencias C-1052/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-520/02, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-476/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-048/04, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-1123/04 y C-205/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

10 Ver sentencia C-205/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño

11 Ver, entre otras, la Sentencia C-451/05 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

12 Decreto 1278 de 2002 Artículo 19. Escalafón Docente. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente.

Artículo 20. Estructura del Escalafón Docente. El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en la formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D).

Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre u cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto.

13 El Decreto 2277 de 1979 señala al respecto:

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

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

ARTICULO 9o. CREACIÓN Y GRADOS. Establécese el Escalafón Nacional Docente para la clasificación de los educadores, el cual estará constituido por catorce grados en orden ascendente, del 1 al 14.

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:

GRADOS TITULOS EXIGIDOS CAPACITACION EXPERIENCIA

Al grado 1° - Bachiller Pedagógico ; Al grado 2°- a). Perito o Experto en Educación b). Bachiller Pedagógico 2 años en el grado 1°; Al grado 3° a). Perito o Experto en Educación 3 años en el grado 2° b). Bachiller Pedagógico curso 3 años en el grado 2° ; Al grado 4° a). Técnico o Experto en Educación, b). Perito o Experto en Educación curso 3 años en el grado 3°, c). Bachiller Pedagógico 3 años en el grado 3° ; Al grado 5° a). Tecnólogo en Educación, b). Técnico o Experto en Educación 4 años en el grado 4°, c). Perito o Experto en Educación 3 años en el grado 4°; Al grado 6° a). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Curso de ingreso Ciencias de la Educación, b). Tecnólogo en Educación 3 años en el grado 5°, c). Técnico o Experto en Educación curso 3 años en el grado 5°, d). Perito o Experto en Educación curso 3 años en el grado 5°, e). Bachiller Pedagógico 3 años en el grado 5°; Al grado 7° a). Licenciado en Ciencias de la Educación, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación 3 años en el grado 6°, c). Tecnólogo en Educación curso 3 años en el grado 6°, d). Técnico o Experto en Educación 4 años en el grado 6°, e). Perito o Experto en Educación 3 años en el grado 6°, f). Bachiller Pedagógico curso 4 años en el grado 6°; Al grado 8° a). Licenciado en Ciencias de la Educación 3 años en el grado 7°, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación curso 3 años en el grado 7°, c). Tecnólogo en Educación 4 años en el grado 7°, d). Técnico o Experto en Educación curso 3 años en el grado

7°, e). Perito o Experto en Educación curso 4 años en el grado 7°, f). Bachiller Pedagógico 3 años en el grado 7°; Al grado 9° a). Licenciado en Ciencias de la Educación curso 3 años en el grado 8°, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación **años en el grado 8° (“en el entendido que la experiencia exigida para ascender es de 3 años en el grado 8, tanto para los docentes licenciados en ciencias de la educación como para los docentes universitarios no licenciados en ciencias de la educación.” Sentencia C-973-01 M.P. Manuel José Cepeda espinosa). c). Tecnólogo en Educación curso 3 años en el grado 8° d). Técnico o Experto en Educación 3 años en el grado 8°; Al grado 10° a). Licenciado en Ciencias de la Educación 3 años en el grado 9°, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación curso 3 años en el grado 9°, c). Tecnólogo en Educación curso 3 años en el grado 9°, d). Técnico o Experto en Educación 4 años en el grado 9°; Al grado 11 a). Licenciado en Ciencias de la Educación curso 3 años en el grado 10, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación 3 años en el grado 10 c). Tecnólogo en Educación curso 4 años en el grado 10; Al grado 12 a). Licenciado en Ciencias de la Educación 4 años en el grado 11, b). Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación curso 4 años en el grado 11; Al Grado 13 - Licenciado en Ciencias de la Educación curso 3 años en el grado 12; Al grado 14 - Licenciado en Ciencias de la Educación no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: Título de postgrado 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;

PARAGRAFO 1o. Para los efectos del Escalafón nacional Docente defínense los siguientes títulos:

a). Perito o Experto en Educación: Es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un (1) año de estudios regulares de nivel intermedio o superior;

b). Técnico o Experto en Educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con dos (2) años de estudios regulares de nivel intermedio o superior;

c). Tecnólogo en Educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con tres (3) años de estudios de nivel intermedio o superior;

d). El acta de ordenación sacerdotal equivale a título profesional en Teología, Filosofía y ciencias Religiosas.

e). Los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico.

PARAGRAFO 2o. El ingreso y ascenso de los educadores no titulados al Escalafón se regirá por lo dispuesto en los capítulos VIII y IX de este Decreto.

14 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. S.P.V. Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra. Donde se decidió, entre otros temas, “Declarar exequible el artículo 111, numeral 2, de la Ley 715 de 2001” que concedió facultades extraordinarias al Gobierno para la expedición del nuevo régimen docente, frente al cargo por la supuesta violación del principio de igualdad.

15 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Donde se decidió, entre otros asuntos, declarar la exequibilidad por los cargos analizados, de los artículo 2º, 46 y 65 del Decreto 1278 de 2002 por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y los derechos adquiridos de los docentes vinculados a la administración con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002.

16 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Donde se examinó la acusación formulada en contra del artículo 2º del Decreto-Ley 1278 de 2002, por la supuesta vulneración de los artículos 121, 150 y 189 numeral 10 de la Constitución por extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 111.2 de la Ley 715 de 2001.

17 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Donde se decidió “Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, -a saber la violación del Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 13, 25, 58 y 84 de la Constitución Política- el párrafo del artículo 13 del Decreto Ley 1278 de 2002 “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”.

18 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Donde se decidió “i) ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-313 de 2003 en relación con la acusación formulada por la supuesta vulneración del principio de igualdad en contra del artículo 2º del Decreto Ley 1278 de 2002; ii) ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-422 de 2005 en relación con la acusación formulada por la

supuesta vulneración del derecho a la igualdad en contra del artículo 3°, así como contra el primer inciso y las expresiones “Grado Uno : a) Ser normalista superior” del segundo inciso del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002; iii) Declarar EXEQUIBLES, los artículos 2°, 3°, 18 y los incisos primero y segundo del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002.

19 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Treviño. S.P.V. Jaime Araujo Rentería Y Alfredo Beltran Sierra.

20 Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédanse precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para : (...)

111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

21 Sentencia C-617/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. S.P.V. Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltran Sierra.

22 M.P. Alvaro Tafur Galvis A.V. Alfredo Beltrán Sierra.

23 Artículo 2°. Aplicación. Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.

24 Sentencia C-313 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis A.V. Alfredo Beltrán Sierra.

25 Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón

Docente de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979.

26 En efecto, mientras que para ingresar al escalafón docente establecido por el Decreto 2277 de 1979 se fijaba como requisito mínimo tener el título de bachiller pedagógico (artículos 2 y 10), el Decreto 1278 de 2002 en sus artículos 3° y 7° determina como requisito mínimo para el ingreso poseer título de licenciado o profesional, o de normalista superior, y en todo caso, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin.

27 Sentencia C-994/01. M.P. Jaime Araujo Rentería.

28 Sentencia C-313 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis A.V. Alfredo Beltrán Sierra.

29 Artículo 65. Asimilación. Los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente de conformidad con el Decreto-ley 2277 de 1979 y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, podrán asimilarse al nuevo escalafón si se someten a la misma evaluación de desempeño y de competencias realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de este decreto.

Los educadores que quieran asimilarse al nuevo escalafón y obtengan calificación satisfactoria en esta prueba, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 de este decreto, y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial.

30 Artículo 31. Evaluación de período de prueba. Al término de cada año académico se realizará una evaluación de período de prueba, que comprenderá desempeño y competencias específicas, y a la cual deberán someterse los docentes y directivos docentes que se hayan vinculado durante dicho año, siempre y cuando hayan estado sirviendo el

cargo por un período no menor a los cuatro (4) meses durante el respectivo año; de lo contrario, deberán esperar hasta el año académico siguiente.

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, la cual se considera satisfactoria, serán inscritos en el Escalafón Docente, en el grado que les corresponda de acuerdo con los títulos académicos que acrediten, según lo dispuesto en el artículo 21 de este decreto.

Los docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño o en competencias, serán retirados del servicio.

Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en desempeño o en competencias en la evaluación del período de prueba, si se encontraban inscritos en el Escalafón Docente, serán regresados a la docencia una vez exista vacante. Si no se encontraban inscritos, serán retirados del servicio.

Parágrafo. Quien sin justa causa no se presente a una evaluación de período de prueba será retirado del servicio, a menos que provenga del servicio docente estatal, en cuyo caso será reubicado en la docencia y devengará el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y nivel salarial que poseía.

31 Sentencia C-313 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis A.V. Alfredo Beltrán Sierra.

32 M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra. Ver en el mismo sentido la Sentencia C-031 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

33 Recuérdese que dicha norma establecía que: “Artículo 4°. Educadores no oficiales. A los educadores no oficiales le serán aplicables las normas de este Decreto sobre escalafón nacional docente, capacitación y asimilaciones. En los demás aspectos del ejercicio de la profesión, dichos educadores se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los pactos y convenciones colectivas y los reglamentos internos, según el caso”. (Subrayado por fuera del texto original).

34 Véase, entre otras, las sentencias C-529 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo,

C-126 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-168 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-789 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-754 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

35 Sobre la materia, dispone el artículo 17 de la Ley 153 de 1887: “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.

36 Sentencia C-1169 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

37 M.P. Álvaro tafur Galvis. i) ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-313 de 2003 en relación con la acusación formulada por la supuesta vulneración del principio de igualdad en contra del artículo 2° del Decreto Ley 1278 de 2002; ii) ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-422 de 2005 en relación con la acusación formulada por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y de la libertad de escogencia de profesión u oficio en contra del artículo 3°, así como contra el primer inciso y las expresiones “Grado Uno : a) Ser normalista superior” del segundo inciso del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002; iii) Declarar EXEQUIBLES, los artículos 2°, 3°, 18 y los incisos primero y segundo del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002.

38 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

39 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

40 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

41 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

42 C-647 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

43 Así, a manera de ejemplo, los títulos académicos que se exigen para el ingreso a la carrera docente, los requisitos para el ascenso, la permanencia y la reubicación en un nivel salarial superior están ligados a un sistema de evaluación permanente en el nuevo régimen que no encuentra equivalente en el régimen anterior (artículos 23, 26 a 36 del Decreto 1278 de 2002), en el mismo sentido el régimen de vacaciones, de estímulos, en uno y otro sistema son diferentes.

44 Así, cabe reiterar, a manera de ejemplo, que los títulos académicos que se exigen para el ingreso a la carrera docente, los requisitos para el ascenso, la permanencia y la reubicación en un nivel salarial superior están ligados a un sistema de evaluación permanente en el nuevo régimen que no encuentra equivalente en el régimen anterior (artículos 23, 26 a 36 del Decreto 1278 de 2002), en el mismo sentido el régimen de vacaciones, de estímulos, en uno y otro sistema son diferentes.

45 Ver las sentencias C-313 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, A.V. Alfredo Beltrán Sierra, C-734/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Jaime Araujo Rentería. C-895/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis A. V. Jaime Araujo Rentería., Alfredo Beltrán Sierra, C-422/05 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto A.V. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, C-423/05 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V. Rodrigo Escobar Gil, C-031 y C-647 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.