

Sentencia C-473/06

DERECHO A LA IGUALDAD DE BACHILLER PEDAGOGICO-Ingreso y ascenso en la carrera docente

BACHILLER PEDAGOGICO Y DERECHO A ESCOGER LIBREMENTE PROFESION U OFICIO-Ingreso y ascenso en la carrera docente

BACHILLER PEDAGOGICO-Marco normativo del ejercicio de la actividad docente

PROFESION DOCENTE-Ejercicio por bachilleres pedagógicos previamente incluidos en el escalafón docente

DERECHOS ADQUIRIDOS DE DOCENTE-Expedición de nuevo régimen de carrera

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

REGIMEN DE CARRERA DOCENTE Y DERECHOS ADQUIRIDOS-Respeto a derechos de bachilleres pedagógicos escalafonados

La Corte observa que al excluir el inciso 1º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994 demandado del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal a los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente al amparo del Decreto ley 2277 de 1979, les vulnera sus derechos adquiridos, concretamente sus derechos al trabajo y al ejercicio de cargos públicos con base en la carrera docente, y contraría por tanto los Arts. 25, 40, 53, 58 y 125 superiores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5º de dicho decreto esos bachilleres tenían el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, en los niveles preescolar y básico primario del Sistema Educativo Nacional, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 10 del mismo decreto, que consagra la estructura del Escalafón Nacional Docente, en relación con los grados, título, capacitación y experiencia allí señalados. No obstante, en virtud del principio de conservación del Derecho, la Corte declarará exequible dicho segmento normativo en forma condicionada, por los

cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto.

BACHILLER PEDAGOGICO-Títulos equivalentes

Referencia: expediente D-6084

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994

Demandante: Cristian Albert Uscátegui Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., catorce (14) de junio de dos mil seis (2006).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Cristian Albert Uscátegui Sánchez presentó demanda contra el Art. 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación.

Mediante auto dictado el 14 de Diciembre de 2005, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994 por los cargos de violación del derecho a la igualdad y de la libertad de escoger profesión u oficio de los bachilleres pedagógicos escalafonados, por existir cosa juzgada constitucional, con base en lo resuelto en la Sentencia C-479 de 20051, y admitió la demanda por los demás cargos contra el mismo inciso y por todos los cargos contra el parágrafo 2º del citado artículo. Dicha providencia no fue impugnada y, por tanto, quedó ejecutoriada.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994, subrayando los apartes acusados:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 116. TÍTULO EXIGIDO PARA EJERCICIO DE LA DOCENCIA. Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de posgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley y en el Estatuto Docente.

PARÁGRAFO 1o. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que

se refiere el presente artículo, deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente Ley.

PARÁGRAFO 2o. Quienes en el momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogo en educación, podrán ejercer la docencia en los establecimientos educativos estatales al término de sus estudios, previa obtención del título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente

III. DEMANDA

El demandante considera violados los Arts. 1º, 2º, 13, 26, 40, 53, 58 y 68 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Afirma que el Decreto ley 2277 de 1979, por el cual se adoptaron normas sobre el ejercicio de la profesión docente, estableció (Art. 5º) que los bachilleres pedagógicos que poseyeran título docente y acreditaran estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente, entre otros profesionales, podían ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en los niveles preescolar y básico primario, mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en el mismo decreto para el ingreso a los diversos grados de dicho escalafón (Art. 10).

Expresa que la norma parcialmente demandada omitió incluir a los bachilleres pedagógicos escalafonados entre los profesionales que pueden ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, por lo cual vulnera: i) derechos adquiridos por aquellos; ii) el derecho de ejercer profesión u oficio, pues después de haber obtenido su título en Escuelas Normales obtuvieron su inscripción en el Escalafón Nacional Docente, lo cual genera el reconocimiento de su idoneidad profesional por parte del Estado para el ejercicio de la docencia, aptitud que ahora se desconoce; iii) la libertad de enseñanza; iv) el principio de la buena fe y la confianza legítima, en cuanto el legislador cambia súbitamente a los bachilleres pedagógicos los parámetros en lo referente a los títulos exigidos para el ejercicio de la docencia, desconociendo sus derechos; v) el derecho a la igualdad respecto de las personas que al entrar en vigencia la norma impugnada se encontraran cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogos en Educación, a las cuales se protege el derecho a ejercer la docencia durante el tránsito legislativo, previa obtención de dicho título y la inscripción en el Escalafón Nacional Docente, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2º de aquella, mientras que a los bachilleres

pedagógicos escalafonados no se otorga dicha protección; vi) el derecho al ejercicio de funciones o cargos públicos, en cuanto los bachilleres pedagógicos no pueden participar en ningún concurso público de méritos que se convoque para el ejercicio de la docencia; vii) el derecho al trabajo, y viii) el derecho al ejercicio de una actividad económica.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones del demandante

El ciudadano Cristian Albert Uscátegui Sánchez, demandante en este proceso, presentó escritos los días 16 de Enero de 2006 y 30 de Enero del mismo año, en los cuales reitera y desarrolla los argumentos de la demanda.

En particular, destaca que la norma demandada vulnera el derecho fundamental a la igualdad, en tres sentidos, al no hacer una excepción expresa respecto de los bachilleres pedagógicos escalafonados que pretenden ingresar al servicio educativo estatal: primero, en cuanto les niega la posibilidad de acceder al mismo, a pesar de contar con la formación requerida para ser educadores y de haber obtenido el reconocimiento estatal de su idoneidad ética y profesional, a través de la inscripción en el escalafón docente; segundo, en cuanto pretende que quienes han actuado y proyectado su carrera laboral bajo la reglamentación anterior, se vean sometidos ahora de forma ineludible, a una nueva normatividad que les resulta desfavorable por desconocer sus méritos y calidades humanas y educativas; y tercero, en cuanto tuvo presente, para efectos del tránsito legislativo, a quienes al momento de entrar en vigencia la Ley 115 de 1994 se encontraban cursando estudios de Tecnología en Educación, permitiéndoles ejercer la docencia oficial una vez obtenido el título correspondiente, mientras que a los bachilleres pedagógicos los ignoró por completo, dejándolos desprotegidos.

Afirma también que la norma demandada quebranta disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala y expresa que el Estado autorizó a las escuelas normales aún sin reestructurar para que otorgaran el título de bachillerato pedagógico a las personas que cumplieren los requisitos establecidos, ratifica su confianza en los bachilleres pedagógicos cuando los inscribe en el escalafón nacional docente y reitera tal confianza cuando los vincula dentro del servicio educativo estatal a través de figuras de vinculación provisional en espera de la normalización de los procesos de vinculación en propiedad y que, no obstante, los hace a un lado en el momento de seleccionar a los educadores suponiendo que ponen en riesgo la formación de las personas.

2. Intervenciones de Olga Yanibe Maldonado García, Ligia Yolima Novoa Fajardo, María del Carmen Salamanca Camargo, Gustavo Soler Rico y Gerardo Arismendi.

En estos escritos de intervención, presentados individualmente por los ciudadanos Olga Yanibe Maldonado García, Ligia Yolima Novoa Fajardo, María del Carmen Salamanca Camargo, Gustavo Soler Rico y Gerardo Arismendi, en enero 30 de 2006, cada uno de ellos coadyuva los argumentos de la demanda, al manifestar que la norma acusada vulnera el patrimonio jurídico de los bachilleres pedagógicos, atentando contra el principio de intangibilidad de los actos administrativos y los derechos consolidados que se materializan con ellos.

A su vez, estos intervinientes exponen la situación particular que, en su condición de bachilleres académicos, han tenido que padecer en el departamento de Boyacá al ser excluidos del proceso de selección, a través de concurso público de méritos, convocado a finales del año 2004 a pesar de: i) encontrarse dentro del grupo de docentes que superaron la prueba de conocimientos aplicada a todos los aspirantes; ii) su formación académica como educadores; iii) su experiencia y trayectoria en el ejercicio profesional de la docencia; y iv) el alto déficit docente que sufre el departamento, que asciende a la cifra de 1072 vacantes por proveer, sólo en el área de educación básica primaria.

3. Intervención del Ministerio de Educación Nacional.

En enero 24 de 2006, el ciudadano Jorge Alberto Bohórquez Castro, actuando en calidad de representante judicial de la Nación - Ministerio de Educación Nacional, presentó escrito de intervención solicitando declarar la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en los siguientes argumentos:

i. Dentro de la finalidades de la “Ley General de Educación”, en concordancia con el programa educativo que contempla la Carta Política, se destaca la de promover y garantizar la cualificación de la profesión docente, propendiendo por la formación de educadores de las más altas condiciones éticas y científicas, con reconocida integridad humana y profesional. En este contexto, entonces, resulta válida la exigencia, a quienes deseen ejercer como educadores, de títulos de idoneidad que constituyan indicadores fiables de una adecuada preparación académica y profesional.

i. Los bachilleres pedagógicos inscritos en el escalafón y vinculados al servicio público educativo a la entrada en vigencia de la ley 115 de 1994, mantienen su vinculación, en respeto de sus derechos adquiridos.

i. Teniendo presente que la norma acusada data de 1994, a la fecha, año 2006, los bachilleres pedagógicos que ahora se consideran perjudicados y discriminados por su contenido han contado con un periodo de tiempo superior a diez años para profesionalizarse o, por lo menos, para cursar los dos años adicionales de estudio, necesarios para convertirse en normalistas superiores y así ubicarse entre los llamados legalmente al ejercicio de la docencia pública.

i. La ley sub judice tiene la categoría de estatutaria por cuanto fue expedida para establecer el marco normativo general dentro del cual debe regirse todo lo referente al servicio público de educación. En este sentido, su trámite legislativo estuvo sometido, con rigor, a las formalidades legales y constitucionales requeridas para su aprobación definitiva y al control abstracto de exequibilidad a cargo de esta Corte. Asimismo, su articulado fue ampliamente discutido con la participación activa de diferentes sectores de la vida nacional, incluida la Federación Colombiana de Educadores - FECODE, alcanzando así un amplio apoyo del magisterio colombiano.

i. La disposición que aquí se controvierte, ya fue objeto del juicio de constitucionalidad de esta Corporación, en sentencia C-479 de 2005 cuyos efectos erga omnes deben ser aplicados y reiterados en la decisión de esta demanda.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. Intervenciones de la Federación Colombiana de Educadores - FECODE y la Secretaría de Educación de Bogotá.

En enero 31 y febrero 3 de 2006, la Federación Colombiana de Educadores -FECODE y la Secretaría de Educación de Bogotá, respectivamente, presentaron escritos de intervención estando vencido el término señalado en el auto admisorio de diciembre catorce (14) de dos mil cinco (2005), es decir, con posterioridad al treinta (30) de enero de dos mil seis (2006), motivo por el cual su contenido no será considerado para efectos del presente fallo.

Así mismo, el demandante presentó escrito el 31 de Marzo de 2006, el cual no será tenido en cuenta por el mismo motivo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 4039, presentado en febrero 22 de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte Constitucional, como pretensión principal, que se declare inhibida para decidir de fondo la presente demanda, por sustracción de materia, en cuanto la norma acusada fue tácitamente derogada por la regulación integral del tema que posteriormente hiciera el decreto 1278 de 2002.

Como pretensiones subsidiarias, en su orden, solicita que se declare la ocurrencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de carácter formal, en relación con la sentencia C-479 de 2005 de esta Corporación que examinó la constitucionalidad de la norma sub iudice por los mismos cargos que aquí se formulan en su contra; o en su defecto, que se declare la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 116 de la ley 115 de 1994 por cuanto el legislador, al excluir el título de bachiller pedagógico de aquellos idóneos para el ejercicio profesional de la actividad educadora oficial, no incurrió en omisión legislativa, sino que acató y desarrolló el mandato Superior según el cual la ley debe garantizar la profesionalización de la actividad docente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de una ley.

Problemas jurídicos planteados

2. Corresponde a la Corte establecer:

i) Si al excluir la norma demandada a los bachilleres pedagógicos escalafonados del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal vulnera los derechos adquiridos, la libertad de enseñanza, la buena fe y la confianza legítima, el derecho al ejercicio de funciones o cargos públicos, el derecho al trabajo y el derecho al ejercicio de una actividad económica de aquellos.

ii) Si al permitir la norma demandada que quienes en el momento de entrar en vigencia la Ley 115 de 1994 estuvieran cursando estudios para obtener el título de Tecnólogos en Educación podrían ejercer la docencia en los establecimientos educativos estatales al término de sus estudios, previa obtención del título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente, quebranta los mencionados derechos y además el derecho a la igualdad y el derecho de escoger profesión u oficio de los bachilleres pedagógicos escalafonados.

Examen de los cargos formulados

Exequibilidad condicionada del inciso único del Art. 116 de la Ley 115 de 1994. Exequibilidad del Parágrafo 2º del mismo artículo.

3. En virtud del Decreto 80 de 1974, el Gobierno Nacional estableció ciclos vocacionales que podían cursarse en los dos últimos años de bachillerato, los cuales eran bachillerato académico, pedagógico o formación normalista, industrial, comercial, agropecuario y en formación social (Art. 3º), con la finalidad de permitir a los estudiantes de educación media que descubrieran y desarrollaran sus aptitudes con miras al ingreso a la educación superior o al ingreso a la actividad laboral.

Posteriormente, el Decreto 1419 de 1978 implementó las normas y orientaciones básicas de la organización del currículo en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria, media vocacional e intermedia y en su artículo 10 señala que el título de bachiller pedagógico hace parte de los diplomas técnicos y que su obtención habilita a la persona para adelantar labores docentes en los niveles de preescolar y básica primaria.

Por su parte, el Decreto ley 2277 de 1979, que estableció el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñaban la profesión docente en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior regulado por normas especiales, dispuso en su Art. 5º lo siguiente:

“Para el nivel Pre-escolar: Peritos o expertos en Educación, Técnicos o Tecnólogos en Educación con especialización en este nivel, Bachilleres Pedagógicos, Licenciados en Ciencias de la Educación con especialización o con postgrado en este nivel, o personal escalafonado.

“Para el nivel Básico Primario: Bachilleres Pedagógicos, Peritos o Expertos, Técnicos o Tecnólogos en Educación, Licenciados en Ciencias de la Educación o con postgrado en este nivel o personal escalafonado. (se subraya)

“(...)”.

El Art. 10 de este último decreto, que trata de la estructura del Escalafón Nacional Docente, estableció los requisitos para ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados de dicho escalafón, tomando en cuenta el título, la capacitación y la experiencia en grados anteriores, e incluyó a los bachilleres pedagógicos en los primeros ocho (8) grados de los catorce (14) señalados en orden ascendente. Así mismo, en el párrafo 1º de dicho artículo dispuso que los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico son equivalentes al de Bachiller Pedagógico.

Después se dictó la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, cuyo objeto según el Art. 1º es señalar las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación, que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

Agrega la misma disposición que de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas

que requieran rehabilitación social.

De dicha Ley 115 de 1994 forma parte la disposición acusada, que en su inciso 1º establece que para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la misma Ley y en el Estatuto Docente.

En esta forma, dicha norma excluye a los bachilleres pedagógicos escalafonados del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal, lo cual es el motivo de la demanda que se examina.

De otro lado, el Art. 216 de la misma Ley 115 de 1994 dispuso la reestructuración de las normales que, por necesidad del servicio educativo, puedan formar educadores a nivel de normalista superior y señaló que las que no fueran reestructuradas deberían ajustar sus programas para ofrecer preferiblemente programas de la educación media técnica u otros de la educación por niveles y grados, según las necesidades regionales o locales.

Con base en dicha norma el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2903 de 1994, en el cual fijó los procedimientos que debían adelantarse en los departamentos y distritos para la reestructuración de las escuelas normales como escuelas normales superiores, o para reajustar sus programas como instituciones educativas formales por niveles y grados, preferiblemente de educación media técnica.

Con posterioridad el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3012 de 1997 sobre la organización y el funcionamiento de las escuelas normales superiores, el cual definió a éstas como instituciones educativas que operarán como unidades de apoyo académico para atender la formación inicial de educadores para el ejercicio de la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria (Art. 1º) y dispuso que las mismas podrán aceptar en el ciclo complementario egresados de la educación media que acrediten título de bachiller con profundización en educación o personas con título de bachiller pedagógico, dentro de las condiciones que se establezcan en el respectivo proyecto educativo institucional (Art. 8º).

Respecto de la regulación jurídica de los bachilleres pedagógicos esta corporación señaló, al

estudiar la constitucionalidad de unas normas del Decreto ley 1278 de 2002, por el cual se expidió el Estatuto de la Profesionalización Docente:

“27.- En conclusión de la reconstrucción del marco normativo del ejercicio docente respecto de docentes no egresados de universidades o de institutos de educación superior es posible afirmar que:

i. Durante la vigencia del decreto 2277 1979, el título de bachiller pedagógico era apto para ejercer la carrera docente.

i. Los bachilleres pedagógicos son los egresados de las escuelas normales no reestructuradas que culminaron su educación media con énfasis en pedagogía. No obstante, el Decreto 2903 de 1994 de reestructuración de las normales autorizó a esta categoría de bachilleres para que ingresaran a las escuelas normales reestructuradas para que cursaran los 4 semestres requeridos para obtener el título de Normalista Superior.

i. A partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación -115 de 1994-, los títulos diferentes al de normalista -expedidos por las escuelas normales reestructuradas- no serían aptos para ingresar a la carrera docente. No obstante, si se trata de bachilleres pedagógicos escalafonados con anterioridad a 1997, los mismos podrán ejercer la docencia en los términos del estatuto docente, mientras demuestren idoneidad en las pruebas de permanencia y ascensos en el mismo.

i. El título de bachiller pedagógico fue excluido como título de idoneidad para ejercer la labor docente en los niveles de preescolar y básica primaria a partir de la Ley 115 de 1994.

Como puede verse, 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”.³

4. Así mismo, la Corte Constitucional señaló que los bachilleres pedagógicos escalafonados conforme a las normas del Decreto ley 2277 de 1979 adquirieron el derecho a ejercer la

docencia en las condiciones previstas en el mismo, el cual debe respetarse por mandato constitucional, en los siguientes términos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Con todo, antes de finalizar, esta Corporación encuentra indispensable hacer una salvedad respecto de los bachilleres pedagógicos que ya se encuentran incluidos en el escalafón docente. En su caso, las preceptivas constitucionales que consagran el respeto por los derechos adquiridos (Arts. 53 y 58 C.P.) obligan a considerarlos como aptos para el ejercicio de la profesión docente, pues tal derecho les ha sido reconocido por la circunstancia de haberse escalafonado tras el cumplimiento de los requisitos exigidos para ello. En esa medida, para la Corte, los bachilleres pedagógicos escalafonados conservan la facultad de ejercer la docencia en los términos señalados en la legislación pertinente, por lo que éstos no pueden verse afectados por la decisión legislativa que fue demandada.

“En este sentido, la Corte reitera lo dicho en las sentencias C-617/024 y C-313/035 en las que la Corporación advirtió que la coexistencia de los estatutos de profesionalización docente dictados mediante decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002 obligaba el respeto por los derechos de quienes ya hubieren ingresado al escalafón según las exigencias requeridas cuando se vincularon a él. Sobre este particular, la Corte dijo en la Sentencia C-313 de 2003:

“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. (Sentencia C-313 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Gálvis) (Subrayas fuera del original)”

“La misma posición fue reconocida por la Corte en la Sentencia C-973 de 2001, en donde la Corporación reconoció que el carácter dual del estatuto docente no implicaba desmejora de los derechos adquiridos de los educadores⁶”.⁷

Con base en estas consideraciones, la Corte observa que al excluir el inciso 1º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994 demandado del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal a los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente al amparo del Decreto ley 2277 de 1979, les vulnera sus derechos adquiridos, concretamente sus derechos al trabajo y al ejercicio de cargos públicos con base en la carrera docente, y contraría por tanto los Arts. 25, 40, 53, 58 y 125 superiores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5º de dicho decreto esos bachilleres tenían el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, en los niveles preescolar y básico primario del Sistema Educativo Nacional, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 10 del mismo decreto, que consagra la estructura del Escalafón Nacional Docente, en relación con los grados, título, capacitación y experiencia allí señalados.

No obstante, en virtud del principio de conservación del Derecho, la Corte declarará exequible dicho segmento normativo en forma condicionada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto.

Para este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto.

5. Respecto de los cargos contra el Parágrafo 2º del mismo Art. 116 de la Ley 115 de 1994, en particular respecto del cargo por presunta violación del principio de igualdad, aparte normativo en virtud del cual quienes en el momento de entrar en vigencia dicha ley se encontraran cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogo en Educación podrían ejercer la docencia en los establecimientos educativos estatales al término de sus estudios, previa obtención del título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente, la Corte considera que, como resultado de la citada declaración de exequibilidad condicionada del inciso único del mismo artículo, resultan sin fundamento y, en consecuencia, declarará exequible dicho parágrafo por tales cargos.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE en forma condicionada, por los cargos examinados en la presente sentencia, el inciso único del Art. 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto.

Para este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto, siempre y cuando hayan sido inscritos en el escalafón.

Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos examinados en la presente sentencia, el Parágrafo 2º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-473 de 2006

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración (Salvamento parcial de voto)

BACHILLER PEDAGOGICO-Títulos equivalentes/REGIMEN DE CARRERA DOCENTE-Exclusión de quienes no reúnen determinados requisitos no puede ser violatoria de la Constitución. (Salvamento parcial de voto)

Quiero manifestar mi desacuerdo con el inciso segundo del numeral primero de la parte resolutive de la sentencia C-473 de 2006. Allí se manifiesta que “[p]ara este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto [el decreto 2277 de 1979].” Al respecto quiero manifestar que esta decisión no fue fundamentada de ninguna manera. Tanto que ni siquiera se transcribe y comenta en la sentencia el texto del parágrafo 1º del artículo 10 del decreto 2277 de 1979. Al respecto es importante anotar que el artículo 10 del mencionado decreto establece la estructura del escalafón, para lo cual indica cuáles son los títulos, la capacitación y la experiencia exigidos para poder ingresar y ascender en los distintos grados del escalafón. Así, por ejemplo, con respecto a los bachilleres pedagógicos aclara que el título es suficiente para ser ubicados en el primer grado y que para el ascenso a los distintos grados establecidos deben demostrar la asistencia a ciertos cursos de capacitación y determinada experiencia. Con todo, considero necesario anotar que la decisión de excluir de la docencia a personas que no reúnan determinados requisitos - en este caso, títulos - no puede ser considerada como violatoria de la Constitución. Por el contrario, en la medida en que la disposición se oriente a elevar la calidad de la educación que se presta y a promover la profesionalización de la actividad docente, constituye una materialización de los principios constitucionales.

Referencia: expediente D-6084

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994

Actor: Cristian Albert Uscátegui Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Con el acostumbrado respeto, me permito manifestar que salvo parcialmente mi voto respecto de la sentencia de la referencia, específicamente en relación con la declaración de constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. Mi salvamento se fundamenta en dos razones, a saber:

1. En primer lugar, coincido con el concepto del Procurador General de la Nación acerca de que existía cosa juzgada constitucional sobre la norma señalada, en relación con las acusaciones allí analizadas.

Ciertamente, en la sentencia C-479 de 2005,8 fallada en relación con una demanda presentada por el mismo actor de esta ocasión contra el mismo inciso primero del artículo 116, la Corte resolvió: “Únicamente por los cargos analizados en esta providencia, declarar EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 116 y el párrafo del artículo 117 de la Ley 115 de 1994.”

En la aludida sentencia C-479 de 2005 se expresó que el demandante aseguraba que las dos normas atacadas quebrantaban “los artículos constitucionales que consagran los derechos al trabajo, igualdad, libertad de escoger profesión u oficio y a la participación efectiva en ejercicio del poder político, al no tener en cuenta el título de Bachiller Pedagógico como requisito para ejercer la docencia en el nivel preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, ‘desconociendo completamente la idoneidad ética y pedagógica de quienes recibieron el título en Educación como Bachilleres Pedagógicos por parte de las Escuelas Normales antes de su respectiva reestructuración y conversión a Escuelas Normales Superiores”.

No obstante, los cargos analizados en la Sentencia C-473 de 2006 fueron los siguientes, de acuerdo con lo establecido en la misma providencia acerca de lo indicado en la demanda:

“Expresa que la norma parcialmente demandada omitió incluir a los bachilleres pedagógicos escalafonados entre los profesionales que pueden ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, por lo cual vulnera: i) derechos adquiridos por aquellos; ii) el derecho de ejercer profesión u oficio, pues después de haber obtenido su título en Escuelas Normales obtuvieron su inscripción en el Escalafón Nacional Docente, lo cual genera el reconocimiento de su idoneidad profesional por parte del Estado para el ejercicio de la docencia, aptitud que ahora se desconoce; iii) la libertad de enseñanza; iv) el principio de la buena fe y la confianza legítima, en cuanto el legislador cambia súbitamente a los bachilleres pedagógicos los parámetros en lo referente a los títulos exigidos para el ejercicio de la docencia, desconociendo sus derechos; v) el derecho a la igualdad respecto de las personas que al entrar en vigencia la norma impugnada se encontraran cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogos en Educación, a las cuales se protege el derecho a ejercer la docencia durante el tránsito legislativo, previa obtención de dicho título y la inscripción en el Escalafón Nacional Docente, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2º de aquella, mientras que a los bachilleres pedagógicos escalafonados no se otorga dicha protección; vi) el derecho al ejercicio de funciones o cargos públicos, en cuanto los bachilleres pedagógicos no pueden participar en ningún concurso público de méritos que se convoque para el ejercicio de la docencia; vii) el derecho al trabajo, y viii) el derecho al ejercicio de una actividad económica.”

Lo primero que cabe resaltar al respecto es que en la sentencia se advierte que serán analizados los cargos por igualdad y por libertad de escoger profesión y oficio, a pesar de que habían sido rechazados por el mismo magistrado sustanciador, dado que existía cosa juzgada al respecto, como se puede apreciar en las expresiones subrayadas. No deja de ser sorprendente que en una sentencia se borre lo que en el mismo proceso se había dicho al rechazar algunos cargos de la demanda.

Adicionalmente, es importante anotar que la desagregación de argumentos no es suficiente para obviar la cosa juzgada constitucional, porque todos parten del mismo cargo. Lo cierto es que todas las acusaciones solo aparecen formalmente como independientes. En realidad, todas ellas fueron resueltas en la sentencia C-479 de 2005, por cuanto estaban inescindiblemente ligadas con los cargos referidos a la violación del derecho a la igualdad y de la libertad de escoger profesión u oficio de los bachilleres pedagógicos escalafonados, y con el punto de los derechos adquiridos que fue analizado dentro de la misma sentencia C-479 de 2005.

Al respecto es importante aclarar que la sentencia C-479 de 2005 reiteró la jurisprudencia sentada en la sentencia C-422 de 2005,9 que declaró la constitucionalidad de los arts. 3 y 21, lit. a), del Decreto 1278 de 2002 (el Estatuto de Profesionalización Docente), que contemplaban normas similares¹⁰ y que también habían sido acusados por el mismo ciudadano - Cristián Albert Uscátegui Sánchez, quien consideraba que violaban la libertad de escogencia de profesión u oficio y el principio de igualdad.

Luego de reiterar lo establecido en la providencia C-422 de 2005, en la Sentencia C-479 de 2005 se afirmó:

“Con todo, antes de finalizar, esta Corporación encuentra indispensable hacer una salvedad respecto de los bachilleres pedagógicos que ya se encuentran incluidos en el escalafón docente. En su caso, las preceptivas constitucionales que consagran el respeto por los derechos adquiridos (Arts. 53 y 58 C.P.) obligan a considerarlos como aptos para el ejercicio de la profesión docente, pues tal derecho les ha sido reconocido por la circunstancia de haberse escalafonado tras el cumplimiento de los requisitos exigidos para ello. En esa medida, para la Corte, los bachilleres pedagógicos escalafonados conservan la facultad de ejercer la docencia en los términos señalados en la legislación pertinente, por lo que éstos no pueden verse afectados por la decisión legislativa que fue demandada.”

Para el efecto reiteró también lo expresado en las sentencias C-973 de 2001, C-617 de 2002 y C-313 de 2003, todas referidas a la obligación de respetar los derechos adquiridos de las personas que habían ingresado al escalafón docente en los regímenes anteriores y bajo las exigencias requeridas en el momento en que ingresaron a él.

Pues bien, la sentencia de la cual discrepo hace primero una reseña de la evolución de los preceptos que regulan o afectan la figura de los bachilleres pedagógicos y luego menciona algunas providencias de la Corte Constitucional en las que se han estudiado normas referidos a ellos. En seguida, la sentencia pasa a transcribir varios apartes de la mencionada sentencia C-479 de 2005 - que, como ya se dijo, se refieren a los derechos adquiridos - y después, sin fundamentar más su decisión, concluye que la norma es vulneratoria de derechos constitucionales, en el mismo sentido que se había anotado en la Sentencia C-479 de 2005, en el párrafo antes transcrito:

“Con base en estas consideraciones, la Corte observa que al excluir el inciso 1º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994 el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal a los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente al amparo del Decreto ley 2277 de 1979, les vulnera sus derechos adquiridos, concretamente sus derechos al trabajo y al ejercicio de cargos públicos con base en la carrera docente, y contraría por tanto los Arts. 25, 40, 53, 58 y 125 superiores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5º de dicho decreto esos bachilleres tenían el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, en los niveles preescolar y básico primario del Sistema Educativo Nacional, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 10 del mismo decreto, que consagra la estructura del Escalafón Nacional Docente, en relación con los grados, título, capacitación y experiencia allí señalados.”

Las anteriores razones me condujeron a manifestar que sobre el punto ya existía cosa juzgada, puesto que si bien en la sentencia C-479 de 2005 no se condicionó en la parte resolutoria de la providencia la constitucionalidad de la norma analizada, la lectura de la parte motiva de la providencia dejaba bien en claro que debían respetarse los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos escalafonados con anterioridad a la expedición de la Ley 115 de 1994.

2. En segundo lugar, quiero manifestar mi desacuerdo con el inciso segundo del numeral primero de la parte resolutoria de la sentencia C-473 de 2006. Allí se manifiesta que “[p]ara este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto [el decreto 2277 de 1979].”

Al respecto quiero manifestar que esta decisión no fue fundamentada de ninguna manera. Tanto que ni siquiera se transcribe y comenta en la sentencia el texto del parágrafo 1º del artículo 10 del decreto 2277 de 1979. Al respecto es importante anotar que el artículo 10 del mencionado decreto establece la estructura del escalafón, para lo cual indica cuáles son los títulos, la capacitación y la experiencia exigidos para poder ingresar y ascender en los distintos grados del escalafón. Así, por ejemplo, con respecto a los bachilleres pedagógicos aclara que el título es suficiente para ser ubicados en el primer grado y que para el ascenso a los distintos grados establecidos deben demostrar la asistencia a ciertos cursos de capacitación y determinada experiencia. Y luego en el parágrafo 1º. se establece:

“Parágrafo 1º. Para los efectos del Escalafón Nacional Docente defínense los siguientes títulos:

“(...)

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

El texto transcrito constituye un principio de explicación a la decisión tomada en la sentencia. Con todo, considero necesario anotar que la decisión de excluir de la docencia a personas que no reúnan determinados requisitos - en este caso, títulos - no puede ser considerada como violatoria de la Constitución. Por el contrario, en la medida en que la disposición se oriente a elevar la calidad de la educación que se presta y a promover la profesionalización de la actividad docente, constituye una materialización de los principios constitucionales.

Además, no se puede trasladar de 1979 a 2006 una norma concebida para la situación existente en 1979. En efecto, el parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, “por el cual se adoptan normas para el ejercicio de la profesión docente”, fue incluido hace 27 años en el Estatuto Docente atendiendo a la situación educativa del país en aquella época y con miras a proteger los derechos de personas que venían desempeñándose como educadores sin contar con los títulos necesarios.

Entonces, cabe preguntarse cuál es la norma constitucional que exige que los bachilleres académicos o clásicos, a 2006, puedan invocar una norma de transición adoptada para la situación de 1979? Ninguna. Claro está que los que estuvieron escalafonados tienen derechos adquiridos que deben ser respetados. Pero el punto de los derechos adquiridos ya había sido juzgado y resuelto en las sentencias anteriores.

Con base en todo lo anterior, creo que en la presente sentencia lo que procedía era declarar la cosa juzgada en los apartes señalados y reiterar la doctrina de los derechos adquiridos respecto de los apartes normativos no juzgados, sin agregar el condicionamiento del cual discrepo.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Según lo dispuesto en el Art. 8º del mismo Decreto, “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”.

3 Sentencia C-422 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; Aclaración de Voto de Alfredo Beltrán Sierra.

4 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño

5 M.P. Álvaro Tafur Gálvis

6 “En lo que respecta a la carrera docente, tal y como ha sido concebida en el Estatuto Docente y particularmente en lo que tiene que ver con el escalafón nacional docente como sistema de clasificación de los educadores ella cumple sólo parcialmente con los tres aspectos mencionados en la jurisprudencia citada. No se pronuncia la Corte sobre el tercer aspecto, ya que no es objeto de esta demanda y la estabilidad de los docentes garantizada por el artículo 53 de la Carta nada tiene que ver con la estructura dual del escalafón ni con el ascenso dentro del mismo...”. (Sentencia C-973 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

7 Sentencia C-479 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 M.P. Humberto Sierra Porto.

10 Estos artículos rezan:

“Artículo 3º. Profesionales de la educación. Son profesionales de la educación las personas

que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores.”

“Artículo 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente. Establécense los siguientes requisitos para la inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:

“Grado Uno: a) Ser normalista superior ...”