

Sentencia C-479/05

PROFESION DOCENTE-Marco normativo

TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Aplicación para determinar fundamento que sustente distinto trato a los normalistas superiores y a los bachilleres pedagógicos al momento de ingresar al servicio educativo estatal

ESCALAFON DOCENTE-Condiciones para la incorporación

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

DOCENCIA EN EL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL-Exclusión de los bachilleres pedagógicos

El artículo 116 de la Ley 115 que excluyó de la posibilidad de ejercer la docencia en el servicio educativo estatal a los Bachilleres Pedagógicos -a quienes previamente el Decreto 2277 de 1979 había autorizado-, conservando la autorización en los niveles de preescolar y educación básica primaria para los Normalistas Superiores que obtuvieran el título de las normales reestructuradas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. No obstante lo anterior, como ya se adelantó, en la Sentencia C-422/05 la Corte Constitucional encontró que tal disposición no es inexequible, sino que corresponde a una medida legítima, razonable y proporcionada con el fin implícito en las normas constitucionales que persiguen la profesionalización de la profesión docente y el incremento en la calidad de los diferentes niveles de la educación pública en el país. La Corte Constitucional considera perfectamente viable reiterar la posición recientemente admitida y, en consecuencia, estima que tampoco el artículo 116 de la Ley 115 de 1994 es inconstitucional por los cargos idénticamente analizados. Ambos, en cuanto regulan el acceso al ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal, consagran una medida que ha sido encontrada legítima por el juez constitucional, para el cual la persecución de mejores niveles de preparación de los educadores es una razón de interés público que amerita elevar las exigencias profesionales. Por idénticas razones, la Corporación considera que el parágrafo del artículo 117 de la Ley

demandada resulta exequible, pero exclusivamente por los cargos analizados en esta providencia.

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

DERECHOS ADQUIRIDOS DE DOCENTE-Expedición de nuevo régimen de carrera

DERECHOS ADQUIRIDOS DE DOCENTE-No desconocimiento en relación con educadores inscritos en carrera administrativa

Referencia: expediente D-5485

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 116 y 117 -parcial- de la Ley 115 de 1994.

Actor: Cristian Uscátegui Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jaime Araujo Rentería - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Cristian Uscátegui Sánchez, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 116 y 117 (parciales) de la Ley 115 de 1994.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcriben los textos de los artículos acusados y se subrayan y resaltan las expresiones demandadas:

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.

ARTÍCULO 117. CORRESPONDENCIA ENTRE LA FORMACIÓN Y EL EJERCICIO PROFESIONAL DE EDUCADOR. El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.

PARÁGRAFO. El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.

III. LA DEMANDA

El demandante asegura que las normas acusadas quebrantan 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”.

El demandante reconoce que el legislador es el que fija los requisitos para el ingreso y ascenso en los cargos de la carrera docente, pero advierte que, al hacerlo, debe respetar el principio que ordena tener en cuenta los méritos personales, las competencias y las calificaciones de los aspirantes, por lo que le estaba prohibido privilegiar el título de Normalista Superior en detrimento del de Bachiller Pedagógico para el ejercicio de la docencia en los ciclos de preescolar y educación básica primaria.

El actor expone las razones por las cuales, a su juicio, el título de bachiller pedagógico está igualmente calificado en idoneidad, moralidad, probidad y eficacia que el de normalista superior. Para tales efectos, señala que, de acuerdo con el Decreto 2277 de 1979, los bachilleres pedagógicos están adecuadamente formados para ofrecer un servicio público de educación que garantice la formación integral de los educandos. Señala que hasta 1997 las Escuelas Normales formaban a sus estudiantes (denominados Alumnos -Maestros, porque desarrollaban ambas actividades) en áreas pedagógicas tales como: vocacionales y técnicas, fundamentos y técnicas de la educación, taller de ayudas educativas, psicología educativa, psicología de la educación, administración educativa, taller material didáctico, antropología y práctica docente, y que dicha formación se impartía de manera secuencial desde el grado sexto, cuando el alumno discernía su vocación pedagógica, hasta el grado undécimo, donde se perfeccionaban las técnicas de enseñanza mediante el estudio en áreas de psicología educativa, sociología de la educación, taller de material didáctico, antropología y aumento en la intensidad horaria de las actividades de práctica docente.

Asegura que el Bachiller Pedagógico comenzaba desde muy joven a manejar conceptos de las ciencias de la educación, cumpliendo paralelamente con su formación académica, lo cual hacía de la formación en la Escuela Normal un proceso de responsabilidad, cumplimiento, eficiencia destinado a formar egresados capaces de servir como educadores en preescolar y primaria, por lo que no existe motivo razonable para que se privilegie al normalista superior

al permitirle a éste y no al bachiller pedagógico educar en tales niveles educativos.

Dice que el principio de igualdad obliga a tener en cuenta la capacidad de los educadores, por lo que no puede restringirse el acceso a dicho privilegio “a personas con el mismo o mayor nivel de preparación y práctica de ver la vida, analizar la cultura y transmitirla con propiedad a los demás”.

En este sentido, dice que los Bachilleres Pedagógicos graduados después de la ley 115 de 1994 se han enfrentado a un momento coyuntural “en donde se encuentran inscritos dentro del Escalafón Nacional Docente amparado bajo el Decreto 2277 de 1979, pero sin nombramiento en propiedad, prestando en la mayoría de las veces sus servicios como educadores al servicio del Estado, bajo figuras de vinculación como órdenes de prestación de servicios y nombramientos en provisionalidad, en espera de la convocatoria a concurso para el ingreso a la carrera docente, viendo en el momento, como su formación como educadores es desconocida completa e irrazonablemente por parte del legislativo, sin ofrecer fundamentos que tengan validez proporcional frente al fin que pretende cumplir”. En la misma línea, finaliza señalando que el Gobierno Nacional no dispuso un mecanismo de transición que permitiera sortear el paso de un sistema de vinculación directa al de designación por concurso público, con lo cual se ha perjudicado a los Bachilleres Pedagógicos que no pueden acceder a tal concurso para ocupar los cargos de los que fueron relegados.

-Adición de la demanda

Mediante memorial remitido vía fax a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 26 de noviembre de 2004, el demandante de la referencia reforzó sus argumentos y presentó nuevas razones para defender la inconstitucionalidad de las normas demandadas. No obstante, para la fecha en que dicho memorial fue recibido, la Secretaría General de la Corte ya había fijado en lista el negocio, así como había comunicado la demanda a las autoridades indicadas en el auto admisorio de la demanda.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

La abogada Claudia Patricia Otálvaro Trejos, representante judicial del Ministerio de la

referencia, intervino en el proceso para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Para el Ministerio, la Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- es una ley estatutaria que contó con el procedimiento legislativo correspondiente y la revisión de la Corte Constitucional, de lo cual se tiene que la misma no es violatoria de ningún principio fundamental relacionado por el demandante. En este contexto, advierte que el artículo 68 de la Constitución garantiza la profesionalización de la docencia, para lo cual la Ley 115 de 1994 estableció mecanismos destinados a mejorar la calidad científica y ética de los educadores, así como su competencia moral, pedagógica y profesional.

Indica que la Ley 115 de 1994 señaló los títulos exigidos para el ejercicio de la docencia, disponiendo al efecto que tales serían el de licenciado en educación, profesional universitario y normalista superior. La Ley 715 de 2001, que ordenó la expedición de un nuevo régimen de carrera docente, dispuso en su artículo 3º que serían profesionales de la educación los licenciados en educación, los profesionales con título diferente legalmente habilitados para ejercer la función docente y los normalistas superiores.

En desarrollo de dichos contenidos, el Decreto 2903 de 1994 fijó procedimientos para reestructurar las escuelas normales en escuelas normales superiores, mientras el Decreto 3012 de 1997 precisó que las escuelas normales servirían como apoyo para atender la formación de educadores del nivel preescolar y de educación básica primaria, para lo cual dichas escuelas debían ofrecer, en jornada única completa, el nivel de educación media académica con profundización en el campo de la educación y la formación pedagógica y un ciclo complementario de formación docente con una duración de cuatro semestres académicos.

De acuerdo con lo anterior, los bachilleres pedagógicos son aquellos egresados de escuelas normales no reestructuradas, que completaron su educación con énfasis en pedagogía, mientras que los normalistas superiores son aquellos egresados de escuelas normales reestructuradas, que obtuvieron su título luego de haber aprobado su bachillerato más cuatro semestres -dos años- de educación pedagógica. En esa medida, a la fecha -dice el Ministerio- los bachilleres pedagógicos contaron con 10 años para profesionalizarse o para cursar los dos años exigidos a los normalistas superiores, con el fin de poder ser llamados al ejercicio de la

docencia.

Adicionalmente, el Ministerio asegura que no puede compararse la situación de los educadores que ya se encuentran ejerciendo sus cargos en propiedad, a quienes se les aplica el artículo 2277 de 1979 y los demás docentes que puedan optar por llegar a obtener un nombramiento en propiedad, previa la superación del concurso de méritos. “No hay violación alguna al derecho a la igualdad, la norma es clara al determinar quienes están suficientemente cualificados para ingresar a la docencia, no pueden ser menos que licenciados en educación o profesionales universitarios, y de serlo, solamente se permite a los normalistas superiores que han sido formados en normales reestructuradas”.

El Ministerio también asegura que la declaratoria de inexequibilidad del artículo 7º del Decreto 1278 de 2002, “Estatuto de Profesionalización Docente” no afecta la exequibilidad de los artículos 116 y 117 demandados; y que la Ley 115 es una ley estatutaria, amplia y democráticamente discutida, por lo que no puede alegarse que al expedirla el Congreso incurrió en extralimitación de funciones, vicio por el cual fue declarado inexequible el artículo 7º en mención. Finalmente, advierte que la declaratoria de inexequibilidad de dicha norma no afecta los requisitos que deben cumplirse para ejercer la docencia, pues estos están consagrados en normas que aún siguen vigentes.

2. Intervención del demandante

El demandante de la referencia, en escrito que dice ser ampliación del libelo inicial, insiste en que las normas son constitucionales porque violan el derecho a escoger libremente profesión u oficio de los jóvenes que ingresaron a las Escuelas Normales en la modalidad de Bachillerato Pedagógico, antes de la expedición de la Ley General de Educación y que obtuvieron su título antes de la reestructuración de las mismas instituciones ordenadas por la Ley, quienes recibieron la capacitación adecuada para educar a los jóvenes que se les encomendaran.

Dice que pensar que las nuevas corrientes pedagógicas obligan a reestructurar los planes docentes es desconocer que los educadores están obligados a actualizarse constantemente y a profundizar en la materia, al igual que los Normalistas. Agrega que la norma viola el derecho al trabajo de los bachilleres pedagógicos, pues les impide ejercer su oficio; el derecho a la igualdad, por discriminarlos frente a los normalistas, cuyo trabajo aquellos

pueden hacer igual de bien, y el derecho a participar efectivamente en el ejercicio del poder político, porque se excluye al bachiller pedagógico del ejercicio de su título, pasando por encima del mérito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, Eduardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas y expresiones acusadas. En primer lugar, el Procurador advirtió que un concepto similar había sido emitido respecto de la demanda radicada con el D-5394, en la que se acusó de inconstitucionales los artículos 3, 7 y 21 del Decreto 1278 de 2002, cuyo contenido es similar al de las normas aquí demandada, por lo que, para la fecha en que se pudiera producir esta sentencia, tal vez podría haberse presentado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En cuanto al fondo de la discusión, afirma que el artículo 67 de la Carta Política asegura la calidad de la educación en Colombia al tiempo que el 26 faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad para ejercer profesiones u oficios, de acuerdo con el riesgo social que éstos impliquen, pues a pesar de que el ejercicio de una profesión u oficio es manifestación de la libertad individual, cuando el mismo implica un riesgo para la comunidad, es necesario que se someta a restricciones razonables que sólo el legislador puede establecer.

El Ministerio Público asegura que la Ley 115 de 1994 pretende garantizar que la docencia sea ejercida por profesionales idóneos, para lo cual ha reservado los primeros niveles de educación a los docentes con mayor preparación, pues “ésta es la etapa más determinante en la formación humana y académica de una persona”, pese a que comúnmente “se tiende a pensar que no se requiere mayor preparación para enseñar los contenidos básicos de la educación primaria, cuando, por el contrario, en esta etapa se desarrollan las competencias que marcarán el desarrollo académico relacional, la aproximación a la complejidad del universo y de lo humano... aspectos de los que ha carecido la fundamentación de la educación”.

Según la Procuraduría, “la exigencia de requisitos para los docentes debe evolucionar con el desarrollo del país y de la ciencia pedagógica, era lógico que los requisitos fuesen mínimos cuando los recursos humanos con que se contaba no poseían formación adecuada”, por lo cual ahora también es lógico que la ley de educación incorpore los profesionales mejor

calificados según las nuevas exigencias. De allí que el legislador pueda -dice el Procurador- aumentar el nivel de exigencia, siempre y cuando exista el personal suficiente para prestar el servicio.

Advierte que el proceso de capacitación es constante y creciente, por lo que en el futuro sería posible que tampoco el nivel de normalista fuera suficiente para cubrir los niveles básicos educativos, lo cual redundaría en el mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia. Por lo anterior, “resulta contradictorio pretender que el legislador conserve el mismo nivel de exigencia de hace medio siglo para los niveles preescolar y primario”.

Para la Vista Fiscal, el legislador goza con libertad de configuración para definir la organización de la carrera docente a efectos de cumplir con los cometidos constitucionales. En ese contexto, el legislador cambió la política que consagraba la posibilidad de que los bachilleres pedagógicos dictaran clase en los niveles preescolar y primario, por medio del Decreto 3012 de 1997 que organizó la estructura de las Escuelas Normales. La norma intensificaba el estudio en materia pedagógica durante los últimos cuatro años de educación básica y los dos años de educación media, con lo cual se procuró una mejor preparación. No obstante, para garantizar los derechos de los bachilleres pedagógicos, la norma les permitió ejercer la docencia en los términos del Estatuto Nacional Docente -Decreto 2277 de 1979- que en su artículo 5º exigía la inscripción en el Escalafón Docente. Sin embargo, consciente de que la formación de los primeros años exige mayor preparación, el legislador exigió una calificación mayor para quienes se ocupan de enseñar en dichos niveles, por lo cual excluyó de la misma a los bachilleres pedagógicos.

Para la Procuraduría, sin embargo, es necesario diferenciar a los bachilleres pedagógicos que ya están escalafonados -a los que se les deben respetar los derechos adquiridos- de los que no lo están, pues para éstos el artículo 105 de la Ley 115 ofreció la posibilidad de entrar al Escalafón Docente si en un término de dos años demostraban el cumplimiento de los requisitos respectivos, siendo dicho término de cuatro años para los que enseñaran en zonas de difícil acceso.

Además, sostiene, según el Decreto 1278 de 2002 -actual Estatuto Docente- la vinculación al servicio docente de personal que no cuenta con título de normalista o profesional se puede hacer en casos excepcionales y de manera provisional, por necesidades del servicio. Lo

anterior implica que las normas atacadas no contradicen las disposiciones constitucionales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de las expresiones y artículos acusados, ya que los mismos hacen parte de una ley de la República.

2. Marco normativo y reiteración de jurisprudencia

De conformidad con la demanda de la referencia, a la Corte Constitucional le correspondería determinar si la Ley 115 de 1994, en sus artículos demandados, vulneró el principio de igualdad constitucional al impedirle a los bachilleres pedagógicos ejercer la docencia en los niveles preescolar y de educación básica primaria.

Sin embargo, mediante Sentencia C-422 de 2005, con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, esta Corporación declaró exequibles los artículos 3° y 21, literal a), del Decreto 1278 de 2002, Estatuto de Profesionalización Docente. Las normas acusadas, al igual que el artículo 116 de la Ley 115 de 1994, excluían a los bachilleres pedagógicos del ejercicio de la docencia y de la posibilidad de ingresar al servicio educativo estatal.

La demanda, presentada por el mismo libelista del proceso de esta referencia, planteaba los mismos cargos de inconstitucionalidad contra las normas indicadas. En tal proceso, el demandante sostenía -como literalmente lo dice la sentencia- que “los preceptos demandados vulneran los principios de igualdad, libertad de escoger profesión u oficio y de libertad de enseñanza de los bachilleres pedagógicos por cuanto desconocen sus derechos a ejercer la docencia en educación preescolar o básica primaria, frente a los Normalistas Superiores a quienes sí les es permitido hacerlo”.

La Corte Constitucional encontró que las normas acusadas no quebrantaban los principios constitucionales mencionados por el libelista, por lo que las consideró ajustadas a derecho. No obstante, antes de citar las razones que tuvo en cuenta la Corte para adoptar su decisión, vale la pena hacer una breve referencia al contexto normativo de la disposición en comento.

-Marco normativo

En efecto, por Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979 y en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 8^a de 1979, el Gobierno Nacional estableció las bases fundamentales del ejercicio de la profesión docente en Colombia. Por conducto de la norma, el Gobierno reguló las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñaban la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto las del nivel superior, que se regirían por disposiciones especiales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º del mencionado Decreto 2277 de 1979, a partir de la vigencia del mismo, sólo podrían nombrarse, para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, quienes poseyeran un título docente o acreditaran estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con ciertos requerimientos que se hacían para cada nivel educativo.

Así, para el nivel preescolar, los únicos habilitados para ejercer la docencia eran los Peritos o Expertos en Educación, los Técnicos o Tecnólogos en Educación con especialización en ese nivel, los Licenciados en Ciencias de la Educación con especialización o con postgrado en este nivel, el personal escalafonado y los Bachilleres Pedagógicos.

Del mismo modo, el Decreto reservó la docencia en el nivel Básico Primario únicamente para los Peritos o Expertos, Técnicos o Tecnólogos en Educación, Licenciados en Ciencias de la Educación o con postgrado en este nivel, personal escalafonado y Bachilleres Pedagógicos.

El artículo 10 del citado Decreto 2277 de 1979 señalaba los requisitos para el ingreso y ascenso de los educadores titulados a los diferentes grados del Escalafón Nacional Docente, para lo cual dividió el Escalafón en 14 grados, ocho primeros de los cuales podían ser ocupados por Bachilleres Pedagógicos que hubieran acreditado cursos y años mínimos de experiencia en grados inferiores. El literal e) del parágrafo 1º del mismo artículo advertía, a su vez, que los títulos de Normalista, Instituto, Maestro Superior, Maestro y Normalista Rural con Título de Bachiller Académico o Clásico eran equivalentes al de Bachiller Pedagógico para efectos del ascenso en el escalafón docente.

No obstante, el 8 de febrero de 1994 entró a regir en Colombia la Ley General de Educación

-Ley 115 de 1994-, compendio normativo estructurado para hacer efectivas las prescripciones de la entonces recién aprobada Constitución de 1991 que comprometen al Estado con la profesionalización del personal docente y el mejoramiento de los niveles de educación en el país.

Establece el artículo 116 de la Ley 115 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 presente Ley y en el Estatuto Docente”. Adicionalmente, el parágrafo del artículo 117 de la referida Ley señaló que “El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la presente Ley”.

Como se evidencia, la norma citada excluyó de la posibilidad de ejercer la docencia en el servicio educativo estatal a los Bachilleres Pedagógicos -a quienes previamente el Decreto 2277 de 1979 había autorizado-, conservando la autorización en los niveles de preescolar y educación básica primaria para los Normalistas Superiores que obtuvieran el título de las normales reestructuradas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Es esta, precisamente, la medida que el demandante considera violatoria del principio de igualdad, porque mientras los Normalistas Superiores están habilitados por Ley para ejercer la docencia en los niveles de preescolar y de educación básica primaria del servicio educativo estatal, los bachilleres pedagógicos ya no pueden hacerlo, pese a que, a juicio del demandante, ambos están igualmente calificados. En últimas, el demandante reprocha que el legislador al establecer quienes pueden ejercer la docencia en dichos niveles haya dejado por fuera a los bachilleres pedagógico, los que, a su juicio, están igualmente capacitados para hacerlo.

-Reiteración de jurisprudencia

No obstante lo anterior, como ya se adelantó, en la Sentencia C-422/05 la Corte Constitucional encontró que tal disposición no es inexequible, sino que corresponde a una medida legítima, razonable y proporcionada con el fin implícito en las normas

constitucionales que persiguen la profesionalización de la profesión docente y el incremento en la calidad de los diferentes niveles de la educación pública en el país.

Como consideraciones de la Sentencia, la Corte adujo que “Los primeros niveles de escolarización requiere altos niveles de preparación en términos de contenidos y pedagógicos, en ese sentido, la exigibilidad de título de idoneidad cada vez más estrictos además de ser correlato del mandato de la calidad de la educación, se corresponde con el deber estatal de mejorar los estándares consagrado en el artículo 68 constitucional. En ese, sentido, y descendiendo a las normas acusadas, el trato diferenciado dado a los bachilleres pedagógicos está sustentado por un fin constitucionalmente válido: la obtención de una educación de calidad”.

La Corte analizó la exequibilidad de la norma desde el punto de vista de su vinculación con el derecho a la igualdad y con el derecho al libre ejercicio de profesión u oficio. Con fundamento en dicho análisis, la Corporación justificó la constitucionalidad de las normas con los siguientes argumentos, que se citan in extenso.

El criterio “nivel de preparación”, como fundamento para dar un trato diferente en punto de ingreso y ascenso a la carrera docente, no resulta sospechoso. Lo anterior en tanto todas las personas, en principio, tienen la posibilidad de acceder al sistema educativo y en ese sentido, acreditar la preparación necesaria para ocupar determinado cargo con los títulos que así lo acrediten. En segundo lugar, por que en el caso concreto de los bachilleres pedagógicos la normatividad de reestructuración de las escuelas normales les reconoció la posibilidad de obtener el título de normalista superior, si cursaban los cuatro semestres requeridos. En tercer lugar por que el criterio “preparación académica”, pretende ser un parámetro objetivo para evaluar la capacidad para desempeñar determinada labor sin que el mismo pueda ser desconocido de manera arbitraria por el nominador. Por las razones anteriores esta Sala, al igual que ha hecho en ocasiones anteriores³¹, no aplicará un juicio estricto de proporcionalidad de la medida que establece el trato diferenciado, sino que aplicará un test intermedio de razonabilidad, es decir, determinará si las disposiciones demandadas son adecuadas para obtener el fin previsto y si la finalidad propuesta es constitucionalmente admisible.

31.- El artículo 67 de la Carta Fundamental pone en cabeza del Estado la función de vigilar e

inspeccionar el servicio educativo en aras de garantizar su calidad. En desarrollo de tal deber, el Gobierno dictó el Decreto 1278 de 2002, cuyo objeto es la regulación de las relaciones entre el Estado y los educadores a su servicio, bajo el imperativo de la idoneidad de los profesionales que prestan este servicio. El reconocimiento de la formación de los docentes, su experiencia, desempeño y competencias son los criterios centrales al momento de definir el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio en procura de una educación de calidad y el crecimiento profesional del los maestros. En ese sentido, y bajo la pretensión de calidad de los docentes que ingresen al servicio estatal, las condiciones para la incorporación al escalafón docente son: (i) tener título de normalista superior o título profesional expedido por una universidad o por una entidad de educación superior, (ii) satisfacer los requisitos de experiencia, desempeño y competencias.

32.-Coincide esta Corporación con lo señalado por la Vista Fiscal. Los primeros niveles de escolarización requiere altos niveles de preparación en términos de contenidos y pedagógicos, en ese sentido, la exigibilidad de título de idoneidad cada vez más estrictos además de ser correlato del mandato de la calidad de la educación, se corresponde con el deber estatal de mejorar los estándares consagrado en el artículo 68 constitucional. En ese, sentido, y descendiendo a las normas acusadas, el trata diferenciado dado a los bachilleres pedagógicos está sustentado por un fin constitucionalmente válido: la obtención de una educación de calidad.

33.- En segundo lugar el criterio “nivel de educación” como razón para diferenciar quiénes son y quienes no profesionales de la educación (art. 3 demandado) y qué títulos se requieren para la inscripción y ascenso en el escalafón docente (art. 21, literal a) no está constitucionalmente proscrito. Lo anterior por cuanto sí existe un diferente nivel de escolarización entre los normalistas superiores quienes, además de cursar todos los niveles de educación media, deben desarrollar 4 semestres de formación exclusivamente pedagógica. Por el contrario, los bachilleres pedagógicos, es decir los egresados de las escuelas normales antes de su reestructuración, que escogieron como énfasis vocacional pedagogía tan sólo veían cursos específicos sobre enseñanza en los dos últimos años de su formación (5° y 6°). No obstante el decreto de reestructuración de las normales fue claro en habilitar los títulos de bachilleres pedagógicos para adelantar los 4 semestres faltantes para obtener el título de normalista superior, actualización que, por lo demás, aún pueden cursar.

34.- En ese sentido la exigencia de títulos mínimos de idoneidad académica para acceder al servicio educativo público lograría de manera adecuada el fin perseguido: el aumento de la calidad de la educación. Aunque tal finalidad supone el concurso de muchos otros factores que derivan no directamente del incremento de los estándares mínimos de idoneidad académica de los docentes, la presencia de maestros altamente calificados permite en mayor medida la obtención del fin al cual se encamina.

La restricción ilegítima del derecho a escoger libremente profesión u oficio por parte de los artículos demandados, tampoco tuvo lugar. Lo anterior por cuanto (i) la posibilidad de acceder a cursos y programas de capacitación no está vedada a los bachilleres académicos Además (ii) el artículo 26 Superior consagra, junto con la garantía de los sujetos de elegir la labor que desarrollarán, la potestad del legislador de exigir títulos de idoneidad en determinadas circunstancias. En conclusión, la necesidad de acreditar preparación pedagógica por parte de quienes decidan libremente ingresar o ascender en la carrera docente, tan solo desarrolla el mandato superior de procurar una educación de calidad superior.

35. Por las razones expuestas en las anteriores consideraciones la Sala declarará exequibles los artículos demandados, respecto del cargo de vulneración del derecho a la igualdad y de la libertad de escogencia de profesión u oficio.

De lo dicho se tiene que la Corte Constitucional analizó la concordancia de la restricción del Decreto 1278 de 2002 con el contenido de los imperativos constitucionales de igualdad y libre escogencia de profesión oficio, gracias a lo cual descartó su mutua incompatibilidad. La Corporación no encontró, en consecuencia y luego de hacer un análisis de la normativa que regula el tema de los requisitos para obtener los grados correspondientes, que la exigencia de títulos de idoneidad indicadores de una mayor preparación académica fuera contraria a los preceptos constitucionales; sobre todo si se atendía al hecho de que uno de los principios básicos del programa educativo de la Carta Política es la profesionalización de sus docentes y el incremento de su capacidad de enseñanza.

Esta consideración resulta acorde con lo dicho por la Corte en la Sentencia C-507 de 1999, cuando indicó:

"La importancia de la profesionalización de la educación se ve reflejada en el fin último que pretende alcanzar: asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes. Pese al dicho del demandante sobre la contradicción de la medida con diversas normas de derechos fundamentales, lo cierto es que ni existe prohibición expresa al legislador que le impida propender por la profesionalización de la actividad docente, sea pública o privada, como tampoco esta finalidad se muestra prescindible o irrelevante a la luz de la necesidad de 'un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación de hombres' y mujeres." (Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

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-617/022 y C-313/033 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 educadores4.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Únicamente por los cargos analizados en esta providencia, declarar EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 116 y el parágrafo del artículo 117 de la Ley 115 de 1994.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver la sentencia C-973 de 2001; en esa ocasión también se analizaba la constitucionalidad del trato diferenciado establecido por legislador con base en el criterio de preparación académica.

2 MM.PP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño

3 M.P. Álvaro Tafur Gálvis

4 “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)