

Sentencia C-562/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance

La concesión de facultades extraordinarias altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Es pues una institución excepcional; por ello, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual, ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías.

No estaba comprendido dentro de la órbita de la competencia excepcional del Gobierno entrar a regular la carrera docente, por cuanto ello desborda las facultades extraordinarias concedidas para agilizar trámites ante la administración, facultades que son de interpretación estricta.

ESCALAFON NACIONAL DOCENTE EN ZONA DE DIFICIL ACCESO-Vinculación automática de bachilleres/CARRERA DOCENTE EN ZONA DE DIFICIL ACCESO-Incorporación excepcional de bachilleres/TRATAMIENTO DIFERENCIADO-Justificación condicionada

Una incorporación automática a una carrera administrativa sólo es legítima si se trata de un mecanismo necesario para que el Estado pueda alcanzar objetivos estatales imperiosos. La norma legal cumple ese requisito pues la obligación estatal de prestar el servicio de educación básica es impostergable. El mecanismo de incorporación automática resulta necesario pues no aparecen claramente otros instrumentos menos lesivos de la igualdad de oportunidades y del sentido de la carrera administrativa, y que fueran también idóneos para alcanzar ese mismo objetivo constitucional. Como existen grandes dificultades para satisfacer las necesidades del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso con personal de carrera vinculado por medio de concurso, y este servicio, conforme a la Carta, es impostergable, resulta admisible vincular al escalafón docente a quienes ya estén laborando en la zona, se encuentren en comprobado proceso de profesionalización y reúnan los otros requisitos exigidos por la ley. Esa vinculación automática no puede ser pura y simple. El mecanismo es constitucional si se le considera como absolutamente excepcional, esto es,

como un instrumento extraordinario que sólo se admite por las dificultades para garantizar la continuidad del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso. El trato diferente determina beneficios generales sólo si los docentes vinculados por este excepcional mecanismo de incorporación automática permanecen en las zonas de difícil acceso, pues si se permite su traslado, la afectación a la igualdad de oportunidades y a los principios propios de la carrera ya no tendría justificación. Si tales docentes desean laborar en otras zonas deberán someterse al requisito del concurso.

Referencia: Demanda D-1291

Normas acusadas: Artículo 105 (parcial) de la Ley 115 de 1994, y 129 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995.

Actor: Carlos Fernando Muñoz Castrillón.

Temas:

Principio de igualdad, carrera administrativa e ingreso automático al Escalafón Nacional Docente.

Servicio de educación, zonas de difícil acceso e incorporación excepcional a la carrera docente.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben las normas demandadas y se subrayan los apartes acusados. Así, el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 preceptúa.

LEY 115

(Febrero 8 de 1994)

POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(....)

Artículo 105: Vinculación al servicio educativo estatal. La vinculación del personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial.

Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

Los concursos para nombramientos de nuevos docentes serán convocados por los departamentos o distritos; los educadores podrán inscribirse en la entidad territorial

convocante y como resultado del proceso saldrá una lista de elegibles, la cual corresponderá al número de plazas o cupos para proveer en cada municipio. El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, establecerá un sistema para celebrar los concursos, de tal manera que se asegure la total imparcialidad.

“No obstante lo anterior, si realizado el concurso, alguno de los que figura en la lista de elegibles no acepta el cargo, podrá el nominador nombrar al que haya obtenido el puntaje más alto entre los que aprobaron el concurso.

Parágrafo 1o: Al personal actualmente vinculado se le respetará la estabilidad laboral y en el caso de bachilleres no escalafonados, tendrán derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente siempre y cuando llenen los requisitos respectivos, en un plazo no mayor de dos (2) años. Si transcurrido este plazo no se han escalafonado, serán desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres que se encuentren prestando sus servicios docentes en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarán con dos años adicionales para tal efecto.

Parágrafo Segundo.- Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

Parágrafo Tercero.- A los docentes vinculados por contrato contemplados en el Parágrafo Primero del artículo 6º de la Ley 60 de 1993 se les seguirá contratando sucesivamente para el período académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial.

Por su parte, el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995 establece:

El Presidente de la República de Colombia

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo y,

CONSIDERANDO...

Decreta...

Artículo 129. Vinculación al servicio educativo estatal. El artículo 105 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

“Artículo 105: Vinculación al servicio educativo estatal. La vinculación del personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial.

Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

Los concursos para nombramientos de nuevos docentes serán convocados por los departamentos o distritos, cuando se trate de proveer cargos financiados con el situado fiscal o los recursos propios y por los alcaldes municipales, en el caso de la provisión de vacantes con cargo a recursos de la entidad territorial; los educadores podrán inscribirse en la entidad territorial convocante y como resultado del proceso saldrá una lista de elegibles, la cual corresponderá al número de plazas o cupos para proveer en cada municipio. El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, establecerá un sistema para celebrar los concursos, de tal manera que se asegure la total imparcialidad.

No obstante lo anterior, si realizado el concurso, alguno de los que figura en la lista de elegibles no acepta el cargo, podrá el nominador nombrar al que haya obtenido el puntaje más alto entre los que aprobaron el concurso.

Igualmente, si el concurso debidamente celebrado se declara desierto, se podrán nombrar docentes y directivos docentes, sin necesidad del requisito del concurso, para proveer vacantes o nuevas plazas ubicadas en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad, o cuando se trate de los contratos celebrados en desarrollo de los artículos 80 de la Ley 60 de 1993 y 200 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 1o: Al personal actualmente vinculado se le respetará la estabilidad laboral y en el caso de bachilleres no escalafonados, tendrán derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente siempre y cuando llenen los requisitos respectivos, en un plazo no mayor de dos (2)

años. Si transcurrido este plazo no se han escalafonado, serán desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres que se encuentren prestando sus servicios docentes en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarán con dos años adicionales para tal efecto.

Parágrafo Segundo.- Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que el aparte de la norma demandada viola el Preámbulo y los artículos 2°, 13, 25, 26, 53, 56 y 125 de la Constitución Política.

Comienza el demandante por hacer un recuento histórico de la legislación en materia de educación en nuestro país, más concretamente de las normas relacionadas con el nombramiento y la vinculación de los educadores estatales en los últimos años. En síntesis, apunta que la Ley 60 de 1993 es el fruto de la constante lucha de los educadores por obtener mejores prerrogativas para el ejercicio de su profesión.

Según el actor, la norma en cuestión consagra un trato diferenciado entre los educadores que laboran en zonas que no son consideradas como “de difícil acceso”, y aquellos que prestan sus servicios en regiones apartadas, denominadas “de difícil acceso.” La distinta consideración se traduce en que a los primeros, es decir a los docentes que vienen trabajando en regiones de normal confluencia, la ley les ha otorgado un plazo de dos años para que acrediten los respectivos requisitos que les permitan incorporarse al Escalafón Nacional Docente; mientras que las disposiciones demandadas conceden a los segundos -entiéndase a los educadores que prestan sus servicios en lugares de difícil acceso- un lapso mayor: dos años adicionales, que vienen a sumar un total de cuatro años para acreditar los referidos requisitos.

En criterio del actor, este trato diferenciado atenta contra el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto no tiene fundamento alguno que lo justifique. Señala que los requisitos exigidos por el Estatuto Docente (Decreto Ley 2277 de 1979) para ingresar a la Carrera Educativa son los siguientes: la inscripción en el Escalafón Nacional, o bien la obtención de un Título Docente, dependiendo del caso concreto.

Frente al primero de los requerimientos, la inscripción en el escalafón, su cumplimiento se efectuó de una parte por el llamado Proceso de Asimilación (aplicable hasta el año de 1982), y de otra mediante la inscripción misma en dicho Escalafón, que se da en el momento mismo de obtener el título docente. Resalta el demandante que para los docentes que merecen nuestra atención, la primera de las formalidades se cumple ipso facto, una vez la persona consigue el llamado Título Docente.

En resumidas cuentas, para el actor, el mayor plazo que han consignado las normas demandadas en favor de los educadores que laboren en zonas de difícil acceso, tiene como fin permitirles acreditar su Título Docente, en últimas la única restricción que debe salvarse para ingresar en la Carrera Educativa. Todo esto, unido a la circunstancia de que los educadores bachilleres que laboren en zonas de difícil acceso prueben que se encuentran en “proceso de profesionalización”, según el tenor del artículo 105 de la Ley 115/94, que exige la concurrencia de estas dos formalidades al otorgar un plazo extraordinario a este grupo de docentes.

Complementa el actor, en concordancia con lo dispuesto por el Decreto Ley 2277 de 1979, que en la actualidad existen dos tipos de títulos académicos que tienen el carácter de Docentes:

- a) Bachiller pedagógico: el cual se acredita de dos maneras diferentes: 1) por cursar y aprobar el nivel de educación media en un establecimiento educativo que ofrezca dicha modalidad; 2) por validación de este programa ante el ICFES, previa demostración de tener cinco años de experiencia docente.
- b) Licenciado en Educación: es obligación estar matriculado en un Establecimiento de Educación Superior y aprobar el pensum respectivo, lo que toma como mínimo cuatro años, ampliado a nueve semestres (cuatro años y medio) por la Ley 30 de 1992.

Tal como lo apunta el ciudadano demandante, el trato diferenciado establecido en la expresión acusada del párrafo es aplicable únicamente frente a la modalidad de Licenciado en Ciencias de la Educación, porque las dos hipótesis bajo las cuales se acredita la calidad de Bachiller Pedagógico se hacen inocuas, en tanto se trata de docentes bachilleres que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, como es el caso aquí. Resulta claro que, siendo los destinatarios de la expresión demandada educadores bachilleres, no parece lógico que éstos

quieran optar por el grado de Bachiller Pedagógico, pues tal título ya lo han obtenido al cursar el nivel de educación media en otra modalidad.

En síntesis, la diferenciación favorable a los docentes que laboren en regiones apartadas, es inaceptable a juicio del actor por varios motivos:

De un lado, porque en Colombia desde hace más de diez años existe la institución de la Educación Abierta y a Distancia, gracias a la cual quien se encuentre ubicado laboralmente en zonas de difícil acceso, puede seguir diferentes licenciaturas en docencia. Y queda claro que a la Universidad Abierta y a Distancia pueden ingresar tanto los docentes que se encuentren trabajando en zonas apartadas de los centros urbanos, como quienes ocupen puestos en las demás regiones del país no calificadas como “zonas de difícil acceso.”

Y del otro, por cuanto si se tiene en cuenta que la Licenciatura en Educación tiene una duración mínima de cuatro años (ampliada a nueve semestres), a los educadores que trabajen en áreas de “normal” acceso y que a la fecha de expedición de la ley General de Educación hubieren cursado menos de dos años del programa, se les impide optar por este título docente, ya que el término legal acusado de inconstitucionalidad sólo les da un plazo de dos años. Partiendo del supuesto de que la ley que contiene la expresión demandada lleva tan solo dos años de expedida, los docentes que no hayan cursado al menos la mitad de su carrera (2 años) no podrán beneficiarse con el derecho planteado en el parágrafo del mencionado artículo 105 de la Ley General de Educación.

De lo cual el actor deduce que la injustificada diferenciación está dirigida específicamente contra los bachilleres docentes no escalafonados que, laborando en una región que no es “de difícil acceso”, han cursado menos de la mitad del programa de Licenciado en Ciencias de la Educación.

Por tal motivo, el actor manifiesta que la prerrogativa que introdujo el parágrafo del artículo 105 debía ser para todos los docentes, y no sólo para quienes trabajen en zonas apartadas. En el estado en que se encuentra esta disposición legal, quienes laboran en áreas no catalogadas como “de difícil acceso” y que no hayan podido terminar los estudios requeridos para obtener el título docente perderán todos sus esfuerzos, pues el plazo de dos años habrá expirado, lo cual atenta contra el principio de un orden social justo consagrado en el Preámbulo y en el artículo 2º de nuestra Carta.

IV. INTERVENCIONES CUIDADANAS Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Dentro del término de diez días fijado por la Ley para que se relacionaran escritos coadyuvando o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, no se presentó intervención alguna.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E), José León Jaramillo Jaramillo, solicita en su concepto de rigor la exequibilidad de la disposición acusada. Comienza el Ministerio Público por señalar la línea jurisprudencial de esta Corporación, según la cual el tratamiento jurídico distinto se justifica siempre que exista una diferencia razonable entre los supuestos de hecho que se equiparan.

De igual manera, el Procurador General (E) manifiesta que las nuevas exigencias establecidas en la Ley 115 de 1994 tienden hacia un fin primordial: mejorar la calidad de la educación en los niveles básico y medio. Por esta sencilla razón se evidencia la implantación del sistema de concurso de méritos como mecanismo único para la vinculación a la planta de personal docente del Estado; el concurso público asegura imparcialidad para medir las capacidades propias de cada aspirante.

Para la Vista Fiscal, el plazo de dos años exigido por la Ley para escalafonarse como docente, responde al reconocimiento del hecho de que un gran número de personas que han concluido sus estudios de bachillerato, se dedican actualmente a las labores de docencia. Ahora, el término adicional de dos años otorgado a este tipo de educadores que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso, resulta a todas luces razonable para el Procurador General de la Nación (E), al mismo tiempo que sigue fielmente el propósito de la Ley de Educación. Afirma este funcionario:

“No pierde la norma bajo estudio el norte esencial impuesto por el Estatuto Superior en cuanto hace a la búsqueda de la excelencia en la educación y por ende, a la idoneidad profesional requerida para desarrollar esta actividad. Por lo mismo, se le exige a este grupo especial de educadores que para ser sujetos de dicha prerrogativa, deben estar cursando estudios superiores con miras a profesionalizarla.”

Finalmente, el Ministerio Público hace énfasis en el hecho de que el artículo 134 de la Ley 115/94 otorga una prerrogativa de similares características a quienes laboren en las mencionadas zonas de difícil acceso, o en situación crítica de inseguridad o mineras. A aquellas personas el Estado les reconoce una bonificación especial y una disminución en el tiempo requerido para el ascenso en el escalafón, trato diferenciado que se fundamenta en los mismos razones que el aparte de la norma impugnada.

Por las razones anteriores, la Vista Fiscal concluye que el tratamiento desigual a que se someten los educadores de las regiones de difícil acceso de un lado, y del otro quienes laboren en zonas de fácil penetración y ubicación, se encuentra razonablemente justificado, razón por la cual el aparte del párrafo impugnado de inconstitucionalidad no amenaza el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de nuestra Carta Política.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia e inexistencia de cosa juzgada.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 105 (parcial) de la Ley 115 de 1994 ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de una ley. Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es también competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 129 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995 ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias. .

2- Si bien en sentencia C-370/96 esta Corporación conoció una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 129 del Decreto 2150 de 1995 -que modificó el artículo 105 de la Ley 115 de 1994-, debe advertirse que tal decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por cuanto en ésta se consideran apartes generales de forma del Decreto Ley 2150 de 1995, pero no se acusan puntualmente por razones materiales las normas aquí demandadas. En efecto, la demanda iba encaminada a afirmar que el Presidente de la República había incurrido en vicio de forma por cuanto el citado decreto no fue suscrito por todos los ministros y directores de departamentos administrativos. En tal medida, la Sala Plena de esta Corte declaró “EXEQUIBLES, únicamente en cuanto no requerían las firmas de los demás ministros y directores de departamentos administrativos, los artículos 72, 73, (...) 128, 129,

130, ..."1 del Decreto 2150 de 1995.

Exceso de facultades e inconstitucionalidad del artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995

3- Comienza la Corte por recordar que el control constitucional de las normas legales no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 decreto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de procedimiento o de competencia, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el demandante no los haya considerado (art. 67 Reglamento de la Corte Constitucional). En ese orden de ideas, la Corte constata que el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995, parcialmente demandado, fue expedido en uso de facultades extraordinarias, por lo cual, y aun cuando el actor no incluyó entre los cargos la posibilidad de que el Presidente hubiera incurrido en exceso en el uso de esas facultades al expedir esa norma, entra la Corte a analizar si el Ejecutivo pudo incurrir en ese vicio de competencia.

4- En numerosas sentencias, esta Corte ha insistido en que la concesión de facultades extraordinarias altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Es pues una institución excepcional; por ello, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva², por lo cual, ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías. Ha dicho al respecto esta Corporación:

La Corte Constitucional debe insistir en que la atribución de legislar ha sido confiada, tanto en el régimen derogado como en el nuevo, al Congreso de la República y que, por tanto, las funciones legislativas del Presidente son excepcionales, lo cual implica que únicamente tienen validez cuando se ejercen dentro de los estrictos límites establecidos por la Constitución y en los casos que ella determina. En este contexto, es obligada la interpretación restringida de las atribuciones invocadas.

Así, en el campo de las facultades extraordinarias, cuando los decretos leyes son expedidos después del tiempo que haya previsto la norma habilitante, o cuando tocan asuntos diversos de los que precisa y literalmente estaban incorporados por el legislador ordinario, es decir,

en cuanto el objeto definido de las facultades otorgadas resulta excedido por la actividad legislativa desbordada del Gobierno, éste invade la órbita reservada al Congreso de la República y desempeña una función que no es la suya dentro del Estado de Derecho.

Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas³.

Ahora bien, en este caso la norma habilitante fue el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el cual concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

Los presidentes de las comisiones primeras constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada uno, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.

El problema que se plantea entonces, en términos de competencia, es si la modificación de normas relativas a las formas de vinculación del personal docente al Estado, esto es, la alteración de las reglas propias de la carrera docente, puede ser considerada como una expresión de la facultad de “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública.” Para ello conviene tener en cuenta que esta Corporación ha entendido el alcance de estas facultades en términos de reformar o suprimir “los requisitos, formalidades, procedimientos y trámites que puedan exigirse a las personas para el ejercicio de sus actividades, tanto en el campo de profesiones y oficios y en la esfera de la iniciativa privada y la empresa, como en lo relativo a las gestiones y asuntos

propios de las múltiples relaciones entre los particulares y el Estado”⁴. Esto muestra con claridad que no estaba comprendido dentro de la órbita de la competencia excepcional del Gobierno entrar a regular la carrera docente, por cuanto ello desborda las facultades extraordinarias concedidas para agilizar trámites ante la administración, facultades que, como ya se ha dicho, son de interpretación estricta. Así, en anterior decisión, esta Corporación ya había indicado que es claro que en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 “no estaba comprendido el tema de la Carrera Administrativa y menos todavía el de la Carrera Diplomática”⁵, por lo cual, mutatis mutandi, debe entenderse que tampoco tenía el Gobierno la posibilidad de modificar las reglas propias de la carrera docente.

5- Por consiguiente, el Gobierno incurrió en exceso de facultades al expedir el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995, por lo cual éste será retirado del ordenamiento. Es cierto que el demandante sólo acusó parcialmente esa norma; sin embargo, mal podría esta Corporación declarar inexistente un aparte de este artículo, cuando el vicio de competencia detectado afecta la totalidad de la disposición de la cual hace parte, por lo cual la Corte, dando aplicación al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, conformará unidad normativa y declarará inexistente todo el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995.

6- La disposición declarada inexistente subrogaba el artículo 105 de la Ley 115 de 1994, también parcialmente acusado, por lo cual, conforme a criterios desarrollados en anteriores decisiones, se entiende que esa norma revive con el fin de evitar un vacío legal en la materia. En efecto, esta Corte ha indicado “que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta”⁶. Ello ocurre precisamente en este caso, pues es natural que la inexistencia del artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995 por exceso de facultades del Ejecutivo restaure ipso iure la vigencia del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, con el fin de preservar la regulación expedida por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales. Esto significa entonces que la Corte debe pronunciarse sobre el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 parcialmente acusado, tal y como fue originariamente expedido por el Congreso, y no como fue subrogado por el artículo 129 del Decreto Ley 2150 de 1995, por cuanto esta última norma será declarada inexistente en este sentencia.

El asunto material a tratar.

7- El demandante acusa el aparte del parágrafo que otorga un mayor plazo para la incorporación al Escalafón Docente a los bachilleres docentes que laboran en las zonas de difícil acceso, frente a la totalidad del personal ya vinculado al servicio educativo estatal, pues considera que se consagra una discriminación contraria a la igualdad (CP art. 13). Sin embargo, la Corte considera necesario estudiar en su integridad el parágrafo del mencionado artículo 105, en tanto éste introduce un trato diferente más general, cuya constitucionalidad debe ser previamente estudiada. En efecto, el parágrafo en estudio consagra una excepción al principio general plasmado en el cuerpo del artículo 105, según el cual la manera regular de ingresar al Escalafón Nacional Docente es el sistema de concurso público, pues al personal que venía vinculado al sistema educativo estatal en el momento de expedirse la Ley 115 de 1994, se le aplica -en virtud del parágrafo objeto de análisis- un trato privilegiado, consistente en hacerlos beneficiarios de un sistema de vinculación automática, ya que a todas aquellas personas que pretendan ingresar a la carrera administrativa docente después de la promulgación de la Ley General de Educación, deben ajustarse al procedimiento contemplado en la parte orgánica del nombrado artículo 105, esto es, deben efectuar concurso.

De esta manera, estima la Corte, el trato diferente no se predica únicamente frente a los docentes bachilleres dependiendo de la zona del país en que aquéllos laboren, sino que puede evidenciarse en un ámbito más general: en el contexto de los docentes que estaban vinculados al servicio educativo antes de la entrada en vigencia del sistema de la carrera administrativa -y su ingreso mediante concurso-, respecto del resto de personas que pretendan en el futuro acceder a un cargo educativo del orden estatal.

En ese orden de ideas, la Corte considera que es necesario pronunciarse sobre la totalidad del mencionado parágrafo, con el fin de determinar la verdadera justificación del tratamiento diferente al que se ha venido haciendo alusión, pues resulta imposible analizar el cargo sobre la diferencia de plazos que la ley establece entre los bachilleres, según las zonas en donde laboren, para la incorporación, al parecer sin concurso, al escalafón, sin que la Corte previamente determine si ese mecanismo de incorporación automática es legítimo. Por ello la Corte deberá estudiar todo el parágrafo, y no únicamente la expresión acusada por el actor.. Así pues, la disposición en que detendrá su estudio esta Corporación, es la siguiente:

“Parágrafo 1o: Al personal actualmente vinculado se le respetará la estabilidad laboral y en el caso de bachilleres no escalafonados, tendrán derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente siempre y cuando llenen los requisitos respectivos, en un plazo no mayor de dos (2) años. Si transcurrido este plazo no se han escalafonado, serán desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres que se encuentren prestando sus servicios docentes en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarán con dos años adicionales para tal efecto.”

Carrera docente, concurso y vinculación automática.

8- Como lo señala el artículo 105 de la Ley 115 de 1994, para vincularse al servicio educativo nacional se requiere como regla general hacer parte de la lista de elegibles luego del concurso, previa demostración de los requisitos legales. De lo que se colige que la excepción que consagra el parágrafo del citado artículo, se refiere a que los docentes bachilleres no inscritos, que ya hagan parte de la planta de docentes del Estado, tienen la posibilidad de quedar automáticamente incluidos en el escalafón, acreditando su título docente.

El artículo 8° del Decreto Ley 2277 de 1979 (Estatuto Docente) define el Escalafón Nacional Docente en los siguientes términos:

“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 el Escalafón Nacional Docente habilita al educador para ejercer los cargos de la Carrera Docente.”

En este orden de ideas, las normas del Estatuto Docente sobre ingreso a la carrera educativa deben complementarse con lo dispuesto por el artículo 105 en estudio, que consagra la vinculación al servicio educativo estatal mediante la figura del concurso. Con la entrada en vigencia de la Ley 115 de 1994, la incorporación a la carrera docente no se da sólo con la inscripción en el escalafón o la obtención de un título docente, como lo preceptuaba el Decreto Ley 2277/79, sino que es necesario haber sido seleccionado en un concurso previo, además de cumplir con los requisitos legales, tal y como lo señala el artículo 105 inciso segundo. En otras palabras, el nombramiento por decreto para todo el personal docente del servicio público estatal de que trata el artículo 105, debe hacerse con observancia de las

reglas propias de la carrera administrativa, llevadas al campo educativo nacional: el concurso de méritos es en consecuencia el sistema de selección de docentes que determina la incorporación al servicio de educación.

El artículo 107 de la misma Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación señala que es "ilegal el nombramiento o vinculación de personal docente o administrativo que se haga por fuera de la planta aprobada por las entidades territoriales o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 105 de la presente ley". De lo cual se deduce que el sistema de concurso resulta imperativo para ingresar al Escalafón Nacional Docente; el nombramiento que no siga lo resuelto en el concurso no produce efecto alguno, nos dice a continuación el artículo 107.

Para ocupar un cargo educativo, según lo preceptúa el artículo 105 de la Ley General de Educación, deben seguirse entonces los siguientes pasos: 1) inscribirse en un concurso que la respectiva entidad territorial haya convocado, acreditando los requisitos legales del caso; 2) resultar incluido en la lista de elegibles que corresponda al número de plazas a proveer; 3) ser nombrado por decreto, siempre y cuando el empleo se encuentre dentro de la planta de personal autorizada por la respectiva entidad.

Por el contrario, el parágrafo aludido se aparta de los lineamientos generales, y consagra una excepción a la regla en favor del personal actualmente vinculado, es decir considerando especialmente a quienes no se rigieron por el sistema de concurso para acceder a algún puesto educativo, y vienen laborando sin encontrarse escalafonados. Para aquéllos, la situación es muy diferente: por el simple hecho de encontrarse vinculados al sistema educativo nacional con anterioridad a la adopción del sistema del concurso, la Ley les otorga un tiempo para que se inscriban en el Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando acrediten los requisitos exigidos (el respectivo Título Docente como ya se vio). Quiere decir esto que en la presente hipótesis no es necesaria entonces la observancia de la regla general consagrada en el texto del artículo 105; precisamente la razón de ser del parágrafo consiste en establecer una excepción al procedimiento que se ha instaurado como regla general en el cuerpo del artículo 105.

Por todo lo anterior, esta Corporación deberá entrar a analizar si la diferenciación en el tratamiento de las dos circunstancias arriba presentadas, se encuentra válidamente

justificada con fundamento en los principios rectores de la Constitución de 1991.

Estabilidad en el cargo, ingreso automático y carrera administrativa.

9- Esta Corporación ha sido enfática en reconocer la institución de la carrera administrativa como el mecanismo más idóneo para ingresar a algunos cargos públicos, pues se sustenta en tres principios constitucionales: la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, unidos éstos al principio de la igualdad propio de un Estado social de Derecho. Ha dicho al respecto la Corte:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado.

(...)

Con el sistema de carrera se realiza más la igualdad, por cuanto el merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo. Pero, como lo ha reiterado esta Corporación, la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad. Es decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleado y el cargo, sin interferencias ajenas a la eficiencia y eficacia.⁷

Los criterios de eficacia y eficiencia propios del Estado social de Derecho, unidos a la igualdad de oportunidades que debe imperar entre quienes pretendan hacer parte del colectivo estatal, se constituyen entonces en instrumentos que favorecen el cumplimiento de los preceptos constitucionales y los fines esenciales del Estado (CP art. 2º) y que se aplican también en la carrera docente, ya que ésta, como una manifestación concreta de la carrera administrativa, no puede ser ajena al sentido garantista y protecciónista que debe adoptar el aparato estatal en procura de cumplir de la mejor manera el cometido asignado por la Constitución. Esta Corte observa cómo con la instauración en el precitado artículo 105 del sistema del concurso para vincularse al servicio educativo, los fines de la carrera docente se

ven asegurados: el concepto de mérito se constituye así en la piedra angular de todo el sistema de educación estatal.

10- En lo referente al parágrafo del artículo 105 de la Ley General de Educación, la Corte reitera que lo que éste pretende es asegurar de manera provisional la estabilidad en el cargo de quienes venían desempeñando sus funciones al servicio del Estado, pero que no se encontraban clasificados en el Escalafón Nacional Docente. Así lo confirma el artículo 116 de la misma ley, al establecer las formalidades requeridas para el 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.” (subrayas fuera de texto)

La Corte observa cómo para el caso del personal vinculado al servicio educativo nacional, el requisito del título profesional arriba mencionado constituye la única exigencia para poder ejercer la docencia. Como lo anota el actor, los requisitos a los que alude el parágrafo del artículo 105 se reducen a presentar el Título Docente.

La exigencia del parágrafo anotado, que otorga un determinado plazo al personal vinculado al servicio educativo para que se inscriba en el Escalafón Nacional Docente sin entrar a regirse por el sistema de concurso, podría ser un desarrollo legal del artículo 53 de la Carta, el cual enuncia como uno de los principios mínimos fundamentales del trabajo la estabilidad en el empleo. En otras palabras, el artículo 105 en el aparte anotado pretende congraciarse los efectos de la implantación de la carrera administrativa y del sistema del concurso para ingresar a ella, con lo que quedaba del anterior régimen laboral; los antiguos docentes entrarán a formar parte del escalafón sin haberse inscrito en el respectivo concurso.

Sin embargo, el interrogante que se plantea es si esa garantía a la estabilidad conferida por el parágrafo estudiado es compatible con la igualdad y con los principios orientadores de la carrera administrativa, puesto que se está concediendo la estabilidad a quienes no han sido previamente seleccionados mediante un proceso objetivo y abierto, como es el concurso de méritos.

11- La Corte ha considerado que en principio no se puede aplicar la prerrogativa de la estabilidad a quienes no se encuentran vinculados al servicio docente estatal mediante concurso, por lo cual los mecanismos de incorporación automática no son en general admisibles, pues violan la igualdad de oportunidades y el sentido mismo de la carrera administrativa (CP art. 13 y 125). Así, esta Corporación, al estudiar la exequibilidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, manifestó lo siguiente frente a un artículo que incorporaba automáticamente al sistema de la carrera judicial, a todo aquel que hubiese sido nombrado en propiedad en un cargo para un período fijo o a término indefinido:

“Con esta medida se estaría permitiendo que las personas que señala la disposición gocen de los beneficios y de la estabilidad que conlleva el sistema de carrera, sin haber tenido necesidad de concursar o de demostrar frente a otros candidatos sus aptitudes, conocimientos y preparación profesional. Repárese, además, en que una cosa es haber sido nombrado en un cargo y otra ingresar al sistema de carrera, pues lo primero no implica necesariamente lo segundo. Lo anterior constituye para la Corte una palmaria vulneración al derecho a la igualdad y se convierte en una excepción que desconoce flagrantemente el propósito esencial del artículo 125 superior, al determinar como regla general para vincularse a los empleos estatales, el concurso público.”⁸

En otra ocasión, esta misma Corporación declaró inexequible un aparte de un artículo de la Ley 105 de 1993, la cual reordenó ciertos aspectos concernientes a la planeación en el sector transporte, disposición que incluía -para la primera incorporación y nombramiento- directamente en la carrera especial al personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, excluyendo a estas personas del procedimiento genérico del concurso de méritos. Dijo entonces la Corte que “igualmente desnaturaliza la carrera que a ella automáticamente ingresen funcionarios libremente nombrados por el director de la entidad, sin haberse sometido a las normas sobre concurso público.”⁹

Continuidad del servicio de educación, zonas de difícil acceso e incorporación excepcional a la carrera docente.

12- Conforme a los anteriores criterios, entra entonces la Corporación a analizar si el mecanismo de incorporación automática establecido por el parágrafo impugnado viola o no la Constitución. Ahora bien, la Corte considera que resulta inocuo pronunciarse sobre los

bachilleres que no laboran en zonas de difícil acceso, por cuanto frente a ellos ya venció el plazo previsto por la norma demandada. En efecto, para esos docentes la norma prevé un plazo de dos años para su incorporación al escalafón docente, el cual ya venció, pues la Ley 115 fue promulgada el 8 de febrero de 1994. No tiene pues sentido que la Corte analice la legitimidad o no de esa incorporación automática, pues su decisión sería inocua. En efecto, en caso de que esta Corporación considerara necesario declarar su inexistencia, el fallo, por razones de seguridad jurídica y de buena fe, no tendría efectos sino hacia el futuro, con lo cual no tendría ninguna utilidad, pues frente a esos docentes el término de incorporación automática ya venció. Por consiguiente, la Corte considera que procede únicamente estudiar la legitimidad del mecanismo de incorporación, sin concurso, al Escalafón Nacional Docente de aquellos docentes bachilleres que se encuentren prestando sus servicios en zonas de difícil acceso y en proceso comprobado de profesionalización. El interrogante obvio que surge es si se deben aplicar integralmente los criterios desarrollados por la Corporación sobre la ilegitimidad de los mecanismos de incorporación automática a la carrera administrativa, lo cual generaría la inexistencia del párrafo o si, por el contrario, existen razones suficientes que justifiquen que el Legislador haya consagrado de una excepción en este caso, sin que ello implique una violación de la igualdad de oportunidades y de la finalidad de la carrera administrativa.

13- La Corte considera que en este caso la norma busca un objetivo que es de gran importancia constitucional, ya que pretende garantizar la continuidad de la prestación de los servicios educativos en formación básica. Ahora bien, en múltiples decisiones, esta Corporación ha insistido en la trascendencia que tiene la educación básica, que es un valor y un elemento estructural esencial del Estado social de derecho y de la construcción de un orden justo (CP Preámbulo, arts 1º, 2º y 67). Por ello, la Constitución no sólo establece que la educación es un servicio público con función social sino que reconoce a la educación básica como un derecho fundamental prestacional de aplicación inmediata (CP art. 67). A pesar de que la prestación efectiva del servicio educativo puede a veces estar condicionada por “los límites de cobertura que tienen las instituciones educativas”¹⁰, lo cierto es que la naturaleza de derecho fundamental de aplicación inmediata establece unas exigencias particularmente severas sobre la actividad estatal de prestación de este servicio, pues le impone “como deber ineludible una respuesta inmediata a las necesidades insatisfechas de educación, cuya satisfacción es prioritaria, a través del llamado gasto social”, ya que la única forma de asegurar la aplicabilidad inmediata de este derecho fundamental de contenido prestacional

es admitir que “la obligación estatal de prestar el servicio de educación es impostergable, no sólo por el valor esencial ínsito en el mismo, sino por constituir un instrumento idóneo para el ejercicio de los demás derechos, y en la formación cívica de la persona, según los ideales democráticos y participativos que preconiza nuestra Constitución Política”¹¹.

Ahora bien, es posible que en determinadas ocasiones entren en conflicto la obligación que tiene el Estado de garantizar la continuidad de la prestación del servicio de educación con las exigencias derivadas de la carrera administrativa y la igualdad de oportunidades. Supongamos, por ejemplo, que la Administración no cuenta con un número de docentes carrera suficiente para garantizar la prestación del servicio educativo en determinadas zonas o en ciertas condiciones. Un interrogante obvio surge: ¿es admisible que en tales casos la ley flexibilice las exigencias de la carrera con el fin de asegurar la prestación del servicio de educación básica y por consiguiente se admita, por ejemplo, un mecanismo de incorporación automática al escalafón?

14- Para responder a ese interrogante, la Corte considera necesario recordar que el mecanismo de incorporación automática afecta valores de rango constitucional, derivados de la consagración de la carrera administrativa y la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública. En efecto, esta Corporación ha sostenido en varias oportunidades que “el acceso a carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125), es una manifestación concreta del derecho a la igualdad (CP art. 13) y al desempeño de funciones y cargos públicos (CP art. 40-7)”¹² Por consiguiente, el examen constitucional de la admisibilidad de ese mecanismo debe ser estricto, por lo cual la Corte concluye que una incorporación automática a una carrera administrativa sólo es legítima si se trata de un mecanismo necesario para que el Estado pueda alcanzar objetivos estatales imperiosos.

15- La finalidad perseguida por la norma legal bajo revisión cumple ese requisito pues, como ya se señaló, la obligación estatal de prestar el servicio de educación básica es impostergable. Igualmente, la Corte considera que el mecanismo de incorporación automática resulta en este caso necesario pues no aparecen claramente otros instrumentos menos lesivos de la igualdad de oportunidades y del sentido de la carrera administrativa, y que fueran también idóneos para alcanzar ese mismo objetivo constitucional. En efecto, la ley exige que el personal que preste servicio de educación se encuentre vinculado a la

carrera, por lo cual, como existen grandes dificultades para satisfacer las necesidades del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso con personal de carrera vinculado por medio de concurso, y este servicio, conforme a la Carta, es impostergable, resulta admisible vincular al escalafón docente a quienes ya estén laborando en la zona, se encuentren en comprobado proceso de profesionalización y reúnan los otros requisitos exigidos por la ley, tal y como lo señala el parágrafo impugnado.

16- Sin embargo, esa vinculación automática no puede ser pura y simple, por cuanto de esa manera se afectaría en forma innecesaria y desproporcional la igualdad de oportunidades y los principios propios de la carrera administrativa, ya que el docente entraría al escalafón pero podría inmediatamente solicitar un traslado a otras zonas en donde no existan las mencionadas dificultades para que el Estado satisfaga el servicio de educación básica, ni haya por ende esos especiales requerimientos de personal de carrera. Por consiguiente, es necesario concluir que el mecanismo previsto por el parágrafo sólo es constitucional si se le considera como absolutamente excepcional, esto es, como un instrumento extraordinario que sólo se admite por las dificultades para garantizar la continuidad del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso. En efecto, no se puede olvidar que esta vinculación automática afecta la igualdad de oportunidades que, en una concepción básica de justicia en un Estado social de derecho (CP arts 1º y 2º), desempeña un papel determinante. En tal medida, como lo enseña John Rawls, todos los valores de la sociedad deben ser distribuidos igualitariamente, a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todas las personas.¹³ En ese sentido, según Rawls la injusticia consistirá en desigualdades que no beneficien a todos. Ahora bien, el trato diferente previsto por el parágrafo acusado determina beneficios generales sólo si los docentes vinculados por este excepcional mecanismo de incorporación automática permanecen en las zonas de difícil acceso, pues si se permite su traslado, la afectación a la igualdad de oportunidades y a los principios propios de la carrera ya no tendría justificación.

17- En tales circunstancias, la Corte declarará exequible el parágrafo impugnado en el entendido de que, a partir de la notificación de la presente sentencia, aquellos docentes, que laboran en zonas de difícil acceso y que sean vinculados sin el requisito del concurso, sólo podrán permanecer en la carrera docente en la medida en que continúen laborando en este tipo de zonas. Por consiguiente, si tales docentes desean laborar en otras zonas deberán

someterse al requisito del concurso, de acuerdo con los lineamientos del artículo 105 de la Ley 115 de 1994 pues, por las razones señaladas en los numerales anteriores de esta sentencia, su vinculación al escalafón docente es de naturaleza excepcional.

La Corte precisa que, teniendo en cuenta que corresponde a la propia Corporación fijar el efecto de sus fallos¹⁴, debe entenderse que, en función de la protección a la buena fe implícita en cualquier emanación de la voluntad general proveniente del órgano legislativo, el anterior condicionamiento de la constitucionalidad de la norma impugnada, sólo surte efectos hacia el futuro.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Segundo: Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el parágrafo 1º del artículo 105 de la Ley 115 de 1994.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-562/96

IGUALDAD EN CARRERA DOCENTE EN ZONA DE DIFÍCIL ACCESO-Vulneración (Salvamento de voto)

Faltó examinar si existían otras alternativas que permitieran, a la vez, garantizar la cobertura educativa en términos de idoneidad y asegurar condiciones atractivas para vincular a docentes que decidieran prestar sus servicios en dichas zonas, entre las cuales cabría mencionar, entre otras, razonables ventajas salariales, configuración de méritos, para ascender en la carrera. La consecuencia de la norma no puede ser más inequitativa. A la población marginada del país, que debería ser rescatada con una diligente y preferencial acción del Estado, se le destina el personal docente que menos requisitos de idoneidad ofrece. Como si el problema se resolviera con garantizar la cobertura de la educación, sin importar sus contenidos y la calidad profesional de los docentes. El Estado, por esta vía, está reproduciendo, si no alentando, las condiciones de marginación social y cultural. Un presupuesto de la igualdad del Estado social de derecho, es que el Estado persiga ser igual en todas partes y, en todo caso, decididamente preferencial con los grupos humanos que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Un Estado social cuya luz se opaca frente a los débiles, simplemente desvirtúa su esencia.

Referencia: Expediente D-1291

Normas acusadas: artículo 105 (parcial) de la Ley 115 de 1994, y 129 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995.

Actor: Carlos Fernando Muñoz Castrillón

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Con todo respeto me aparto parcialmente de la posición mayoritaria. Sostengo, por los argumentos que brevemente expongo a continuación, que la frase demandada del parágrafo 1º del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, ha debido declararse inexistente, aunque no por las razones alegadas por el demandante.

La norma excluye del concurso a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso y, además, extiende a cuatro años el plazo para que se incorporen al escalafón docente. Los argumentos que se exponen en la sentencia, relativos a la constitucionalidad de las incorporaciones automáticas a la carrera docente, por fuera de las normas de concurso, habrían sido suficientes para declarar en este caso la inexistencia de la disposición demandada.

Los motivos que en esta hipótesis, según la Corte, le dan sustento a un tratamiento excepcional, no son convincentes. La quiebra del discurso de la Corte se revela de manera manifiesta en el análisis de la estricta proporcionalidad o razonabilidad de la medida. En efecto, se pretende justificar la norma señalando que ella se refiere a un mecanismo indispensable para que en "zonas de difícil acceso", se pueda atraer a personal docente. En realidad la Corte no se detuvo a examinar si existían otras alternativas que permitieran, a la vez, garantizar la cobertura educativa en términos de idoneidad y asegurar condiciones atractivas para vincular a docentes que decidieran prestar sus servicios en dichas zonas, entre las cuales cabría mencionar, entre otras, razonables ventajas salariales, configuración de méritos, para ascender en la carrera etc.

La consecuencia de la norma no puede ser más inequitativa. A la población marginada del país, que debería ser rescatada con una diligente y preferencial acción del Estado, como lo ordena el artículo 13 de la C.P., se le destina el personal docente que menos requisitos de idoneidad ofrece. Como si el problema se resolviera con garantizar la cobertura de la educación, sin importar sus contenidos y la calidad profesional de los docentes. El Estado, por esta vía, está reproduciendo, si no alentando, las condiciones de marginación social y

cultural.

Un presupuesto de la igualdad del Estado social de derecho, es que el Estado persiga ser igual en todas partes y, en todo caso, decididamente preferencial con los grupos humanos que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Un Estado social cuya luz se opaca frente a los débiles, simplemente desvirtúa su esencia.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 Sentencia C-370/96; MP José Gregorio Hernández Galindo (negrilla fuera del texto)

2 Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-514/92 y C-498/95

3 Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995

4 Sentencia C-340/96 MP José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia C-368/96 MP José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sentencia C-055/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 7.

7 Sentencia C-195/94; MP Vladimiro Naranjo Mesa

8 Sentencia C-037/96; MP Vladimiro Naranjo Mesa

9 Sentencia C-317/95; MP Eduardo Cifuentes Muñoz

10 Sentencia T-186, Mayo 12 de 1.993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia T-236/94 MP Antonio Barrera Carbonell.

12 Sentencia C-041/95; MP Eduardo Cifuentes Muñoz

13cfr. John Rawls. Teoría de La Justicia, ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995

14Ver, entre otras, las sentencias C-113/93 y C-037/96