



Sentencia 507 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-507/97

ESCALAFON DOCENTE-Ascenso/ESCALAFON DOCENTE-No procede exigencia de ser licenciado en ciencias de la educación/PERSONAL DOCENTE-Ascenso/CARRERA DOCENTE

En el cumplimiento de los deseados propósitos de profesionalización, que deben acompañar el ejercicio de la docencia, no es posible crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza a profesionales de diversa formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada (el profesional no licenciado en educación, que se encuentra en el grado 12 del escalafón, ha tenido que hacer un largo recorrido desde el grado 6 que incluye años de experiencia y la aprobación de varios cursos de capacitación). Crear fórmulas que privilegien de manera irrazonable el acceso de ciertos profesionales a determinados niveles de la carrera docente, contraría los conceptos de pluralidad y diversidad que la Constitución reconoce y garantiza a todos sus asociados. El citado artículo 10 del Decreto 2277 establece un trato diferenciado al permitir que sólo los licenciados en educación puedan llegar hasta los grados 13 y 14. En las expresiones acusadas como en aquélla a la que la sentencia se extiende, se aprecia la violación de los principios de diversidad y pluralidad al desconocerse la existencia de actores del proceso de educación que se han capacitado de distintas formas y que asumen su compromiso con la formación de personas desde distintos puntos de vista; y del derecho de igualdad –e igualdad de oportunidad para los trabajadores–, pues se discrimina a los profesionales universitarios no licenciados en educación frente a los que sí lo son y a los profesionales con postgrado en materia diferente a la educación frente a los que han escogido subespecializarse en pedagogía.

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-507 DE 1997

ESCALAFON DOCENTE-Ascenso/PERSONAL DOCENTE-Ascenso

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

CARRERA DOCENTE-Profesionalización

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

Referencia: Expediente No. D- 1535

Actora: Esperanza Vargas Pava

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio permanente de la profesión docente”.

Magistrado Ponente:

Dr. Carlos Gaviria Díaz

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, 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 CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Proceso de constitucionalidad contra el artículo 10° (parcial) del Decreto-Ley 2277 de 1979, “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión de docente”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

DECRETO NUMERO 2277 DE 1979

(Septiembre 14)

“Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8° de 1979 y oído el concepto de la Comisión Asesora prevista en el artículo 3 de dicha Ley,

DECRETA:

(...)

Artículo 10.- Estructura del Escalafón. Establécense los siguientes requisitos para el ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados del Escalafón Nacional Docente:

Sección 1: Estructura del Escalafón

GRADOS	TITULOS EXIGIDOS	CAPACITACION	EXPERIENCIA
(...) Al grado 13	Licenciado en ciencias de la educación.	Curso	3 años en el grado 12
Al grado 14	Licenciado en ciencias de la educación que no haya sido sancionado con exclusión del escalafón docente y que cumpla con uno de los siguientes requisitos: Título de post-grado en educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o 2 años en el grado 13 autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico		2 años en el grado 13

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 8 de 1979, expidió el Decreto-Ley 2277 de 1979, “Por la cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, el cual fue publicado en el Diario Oficial N° 35.374 de octubre 22 de 1979.
2. La ciudadana Esperanza Vargas Pava demandó en forma parcial, el artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, por considerarlo violatorio de la Constitución Política.
3. Mediante escrito fechado el 14 de mayo de 1997, la apoderada del Ministerio de Educación Nacional defendió la constitucionalidad de la norma acusada.
4. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 11 de junio de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma demandada.

III. LA DEMANDA

Los argumentos expuestos por la demandante se pueden resumir de la siguiente manera:

1. El artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979 establece los requisitos para el ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados del Escalafón Nacional Docente. La precitada norma permite que los profesionales universitarios, con título profesional distinto al de licenciado en ciencias de la educación, puedan ingresar al grado 6 y ascender hasta el grado 12. Igualmente, prescribe la norma que a los grados 13 y 14 del escalafón, sólo pueden llegar profesionales que sean licenciados en ciencias de la educación. Para la actora, “no existe justificación objetiva y razonable” para que el legislador no permita a cierto grupo de profesores, continuar ascendiendo en el escalafón, con lo cual se generan graves consecuencias “económicas y de diversa índole” a los afectados con la disposición.
2. La norma es fuente de discriminación irrazonable pues afecta los intereses jurídicos de un sector de educadores al impedirles ascender en el escalafón a partir del grado 12, “con las consecuencias nocivas desde el punto de vista salarial que deterioran las prestaciones legales, impidiendo la ampliación de los límites de las habilidades ya obtenidas y el desarrollo de las propias potencialidades”. Los profesionales no licenciados en ciencias de la educación que deseen ascender al grado 13, continúa la libelista, estarían obligados a cursar los estudios superiores necesarios para obtener el título de licenciado en ciencias de la educación y, para ascender al grado 14, se verían en la necesidad de cursar estudios de post-grado en educación, lo cual crea “una aberrante situación que viola el derecho de igualdad ante la ley”.
3. El principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, resulta vulnerado por la norma demandada, pues el profesional universitario “generalmente hace estudios de pregrado más largos y su preparación académica la mayoría de las veces es superior a la del licenciado; la experiencia docente la adquiere a través del ejercicio de su quehacer cotidiano y en los diferentes cursos de capacitación llamados créditos, definidos en el artículo 18 del decreto 2762 de 1980”.
4. Existe una contradicción entre lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 2277 del 79 y la disposición contenida en el artículo 13 del Decreto 259 del 81, reglamentario del primero. Mientras que en la última se establece que los educadores con título de docente y los profesionales con título universitario, distinto al de licenciado, que obtengan un título de postgrado en educación u otro título universitario que implique

mejoramiento se les reconocerán tres años de servicio para efectos de su ascenso en el escalafón, pero el artículo 10 del Decreto-Ley 2277 del 79 sólo concede este privilegio a los licenciados en educación, a quienes además, se les reconoce el título de postgrado para ascender al grado 14.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

La interviniente hace los siguientes señalamientos:

1. El estatuto docente fue expedido por el Gobierno nacional con el fin de “establecer unas condiciones especiales que favorecieran a las personas dedicadas a ejercer la docencia, ya fueran pedagogos, profesionales con preparación pedagógica, u otros profesionales”. Las máximas garantías que señala el código educativo o estatuto que profesionalizó la actividad docente se le conceden al profesional que ostente el título de “licenciado”, por ser éste el más alto grado profesional en educación al momento de la expedición de la norma demandada.
2. Los derechos de las personas que no son pedagogas y se han dedicado al ejercicio de la docencia no se ven afectados con el proceso de profesionalización. Se establecieron una serie de mecanismos excepcionales tendientes a vincular a estas personas a la carrera docente, haciéndolos partícipes de las garantías que en ella se consagran, como “estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascender hasta ciertos grados de acuerdo con su preparación académica”.
3. El Decreto 2277/79 conservó su vigencia inclusive frente al cambio constitucional operado en 1991, pues las disposiciones de la señalada norma encuentran fundamento en el artículo 68 de la Carta, según el cual “la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente”.
4. Los apartes demandados no son otra cosa que el desarrollo de la potestad que la Constitución le otorga al legislador para exigir títulos de idoneidad profesional.
5. Es válido reservar los más altos grados del escalafón a personas que posean títulos de formación en docencia, pues se trata, en primer lugar, de una actividad que demanda la presencia de personal “muy especializado”, y por otra parte, pretende que la docencia sea desempeñada por personas calificadas para este efecto.
6. El estatuto comentado “profesionaliza la carrera docente privilegiando a quienes acreditan formación en este campo y dando tratamiento de excepción a otros profesionales, quienes por necesidades del servicio deben desempeñarse como tales”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Señala el alto funcionario:

1. La Constitución al referirse al tema de la educación hace énfasis en su importancia como “elemento dignificador del ser humano e impulsor de desarrollo y progreso”, y en la función social que le corresponde desempeñar, pues es necesario que la enseñanza esté a cargo de personas “de reconocida idoneidad ética pedagógica”.
2. El Decreto 2277 persigue “la profesionalización del educador para mejorar la educación y, al mismo tiempo, estimula al personal docente con ascensos que permitan mejorar sus condiciones laborales.” El artículo 10 encaja dentro de esta orientación al reservar ciertos grados del escalafón a personas de reconocida idoneidad que no solo cuenten con experiencia práctica sino que ostenten un título profesional en una “carrera pedagógica” que garantice su buen desempeño como educadores.
3. La voluntad del constituyente es clara al procurar que el ejercicio de la actividad docente se encomiende a personal del más alto nivel profesional y humano. Sin embargo, el régimen legal también ha procurado proteger los derechos y expectativas de aquellos, que sin ser profesionales en ciencias de la educación, han venido laborando como docentes, estableciendo para ellos mecanismos de excepción que les permitan ingresar al escalafón y ascender dentro de él.

Incluso, podrán llegar hasta los grados 13 y 14 siempre y cuando cumplan con los requisitos legales, esto es, realizar los cursos en educación exigidos¹.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

En los términos del artículo 241 numeral 5 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

Problema Planteado

Para la demandante la exigencia legal del título de licenciado en ciencias de la educación, como condición para ascender a los grados 13 y 14 del Escalafón Nacional Docente, viola los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, dado que discriminan injustamente a los profesionales universitarios carentes de dicho título, pero que en todo caso están debidamente calificados en razón de su experiencia docente y de los respectivos cursos de capacitación.

De la Educación

1. La Constitución colombiana -expedida con posterioridad a la norma demandada- establece principios y garantías que son el eco de una sociedad heterogénea, combinación de creencias, confluencia de aspiraciones.

A esto apuntan, entre otros, los preceptos contenidos en el preámbulo, y en los artículos 1 (democracia participativa y pluralista), 5 (supremacía de los derechos inalienables de la persona), 13 (igualdad de derechos, libertades y oportunidades), 16o. (libre desarrollo de la personalidad), 26 (libertad para escoger profesión u oficio), 27 (libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra), 67 (derecho a la educación), 70 (acceso a la cultura de todos los ciudadanos), 71 (libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística), 72 (protección del patrimonio cultural).

2. En el desarrollo de estos principios la Corte ha definido una línea jurisprudencial en la que se reconocen visiones alternativas de la vida y la necesaria autonomía para enfrentar las responsabilidades y retos de la existencia. Se acepta de esta forma, que el Estado no es más el administrador de las conciencias y voluntades de los miembros de la sociedad, y se abre la posibilidad a la presencia de orientaciones y proyectos que respondan a distintos enfoques éticos, religiosos, laicos, morales, etc. No hay ya una postura oficial o estatal de acuerdo con la cual debamos desarrollar nuestras creencias o convicciones ni siquiera la manera de expresarlas se rige ahora por un único patrón. Se trata, como ya lo ha expresado este Tribunal, de permitir “que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras ésta no interfiera con la autonomía de las otras²”, de promover el consenso, pero al hacerlo, entender que nuestra sociedad no es monolítica, sino que

hay en ella un amplio margen para el pluralismo³” y que “el individuo como persona tiene derecho a ser portador de una diferencia específica y apoyarse en ella para proseguir su curso vital⁴”. Hacer caso omiso al verdadero ser social del individuo, “equivale a negar el derecho a la diferencia y, por ende, soslayar el significado profundo del pluralismo⁵”.

3. Ahora bien: dentro de este marco conceptual resulta conveniente considerar por un momento, la naturaleza de la actividad a la que se hace referencia cuando se habla de la educación. La mera alusión al término, sugiere un amplio panorama de actividades relacionadas entre sí, pero que se desarrollan en distintos niveles de complejidad y con finalidades particulares. En efecto, el proceso de educación puede sugerir la existencia de un conjunto de técnicas y procedimientos, útiles sin duda para la transmisión del conocimiento; del mismo modo, tras la idea de educación se intuye la existencia de gran cantidad de recursos (materiales didácticos, planteles educativos, personal docente, etc.), que permitan llevar a cabo señalados propósitos de capacitación y formación de los miembros de la sociedad; inclusive, suele pensarse en los sujetos que hacen parte del proceso educativo identificando por un lado, al discípulo, a quien se educará y, al maestro, encargado de transmitir el saber, a quien se le llega a pedir, por la importancia de la labor que realiza, preparación específica para el ejercicio de la enseñanza.

Estas consideraciones son de innegable importancia, pero suelen desplazar el objeto de atención, cuando se trata del aprendizaje, hacia preocupaciones puramente instrumentales, dejando de lado la esencia de la enseñanza, esto es, la propia naturaleza de la educación. Ésta puede mirarse como “el principio mediante el cual, la comunidad humana conserva y transmite su peculiaridad física y espiritual⁶”, como “una de las esferas de la cultura y... medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre⁷”.

4. Se trata pues, de algo más que una técnica o un método; es un verdadero ejercicio propedéutico a la vida y a la cultura, a la interrelación con los hombres y con las cosas en toda su diversidad y con todos sus matices. Y es en esta interacción plural con el espacio que nos rodea donde encontramos otro rasgo importante de la educación: “la educación no es una propiedad individual, sino que pertenece por su esencia, a la comunidad⁸”, es el producto de muchas influencias y el resultado del diálogo de diversos saberes provenientes de variadas fuentes. Su característica fundamental es el poder combinar lenguajes y expresiones y no estancarse en una sola forma de ver las cosas ni en un único molde para resolver los problemas.

5. La Constitución recoge esta poderosa idea de la *paideia*, esto es, una experiencia mediante la cual se acunán en el individuo las contrastantes vivencias de la comunidad, y al hacerlo “no impone un modelo específico y acabado de educación. Dentro del sistema mixto –público y privado– del servicio educativo, le cabe cumplir un destacado papel al pluralismo. El pluralismo y la libertad educativa deben, sin embargo, como condición especial de fondo, respetar y promover al máximo valores fundamentales que se erigen en el objeto del proceso educativo: la democracia y el libre y pleno desarrollo de la personalidad humana⁹”.

6. Dada pues, su contribución fundamentadora a la estructura social, la educación goza de especial interés por parte del Estado y de todos los miembros de la comunidad, y no podría ser de otra manera. Con tal propósito, se han expedido regulaciones de diversa índole que buscan dotar a la enseñanza de las condiciones idóneas para el logro de los cometidos que se propone. El Decreto 2277/79 es parte importante de ese conjunto de disposiciones, enfatizando la necesidad de un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación de hombres.

Pero estima la Corte, que en el cumplimiento de los deseados propósitos de profesionalización, que deben acompañar el ejercicio de la docencia, no es posible crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza a profesionales de diversa formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada (el profesional no licenciado en educación, que se encuentra en el grado 12 del escalafón, ha tenido que hacer un largo recorrido desde el grado 6 que incluye años de experiencia y la aprobación de varios cursos de capacitación). Crear fórmulas que privilegien de manera irrazonable el acceso de ciertos profesionales a determinados niveles de la carrera docente, contraría los conceptos de pluralidad y diversidad que la Constitución reconoce y garantiza a todos sus asociados.

Del derecho a la igualdad

1. La Corte ha señalado¹⁰ que hablar de la clásica fórmula aristotélica, según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, con las variantes que le imprime el artículo 13 de nuestra Constitución, tiene sentido en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad para quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterios? Los dos primeros interrogantes pueden responderse a través de los argumentos y hechos materia de controversia. El artículo 10 del Decreto- Ley 2277 de 1979, establece una diferenciación *entre* los profesionales no licenciados en ciencias de la educación y aquéllos que lo son, *respecto* de la posibilidad de acceder a los grados 13 y 14 del escalafón docente. La tercera pregunta, relativa al criterio o criterios utilizados para aplicar un trato diferenciado, implican una valoración por parte de quien pretenda responderla.

2. Con buen criterio, esta Corporación se ha preocupado por establecer pautas que ayuden al juez al momento de examinar la razonabilidad de actos que establecen diferencias en el tratamiento de los individuos¹¹, fundadas en la ponderación de los valores en juego y no simplemente en la confrontación lógica de los mismos. De este modo, se busca averiguar si el trato diferenciador (1) es adecuado para la obtención de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos de sacrificio de los principios constitucionales, para alcanzar el fin; (3) proporcionado, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (la igualdad, por ejemplo) que tienen un mayor peso frente al principio que se pretende favorecer.

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

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

b. Sin embargo, los requerimientos particulares que establecen las expresiones demandadas del artículo 10, carecen de una justificación razonable pues no son proporcionadas. No es consistente con la naturaleza de la educación ni con los postulados constitucionales, acoger un criterio para el ascenso en la carrera, que privilegie las formas – licenciatura en educación– antes que el mérito y la capacidad (mensurables de

distintas formas), reconocidos en profesores de diferentes formaciones, para alcanzar los grados más altos del magisterio. Se trata de una actividad que, como se ha dicho, responde a intereses generales de la sociedad y respeta su diversidad.

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

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

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

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, La Corte Constitucional

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, "Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente", y la expresión "*Título de postgrado en ciencias de la educación*" contenida en la misma norma.

Notifíquese, Comuníquese, Cúmplase, Insértese En La Gaceta De La Corte Constitucional Y Archívese El Expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-507/97

Referencia: Expediente N° D-1535

Actor: Esperanza Vargas Pava

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto- Ley 2277 de 1979, "Por la cual se adoptan normas sobre el ejercicio permanente de la profesión docente".

Magistrado Ponente:

Dr. Carlos Gaviria Diaz

Con todo respeto me aparto de la decisión adoptada por la Corte. A este respecto presento como salvamento de voto el texto íntegro de la ponencia que no fue acogida por la mayoría. Antes de la anunciada transcripción, quiero brevemente formular algunos reparos a la sentencia.

La profesionalización de una determinada actividad no puede llevarse a cabo sin que se precise un ámbito de diferenciación, lo que implica que una específica tarea se cumpla de acuerdo con ciertas pautas por determinados sujetos cualificados según criterios definidos por la sociedad, o por la ley si aquélla se impone como resultado de una opción normativa.

La profesionalización surge de la misma evolución social y traduce el conocido principio de la especialización y división del trabajo, al cual no es

ajena la Constitución que faculta a la ley para exigir títulos de idoneidad como condición para el ejercicio de algunas profesiones u oficios (C.P. art., 26). Tratándose de la actividad docente, la profesionalización no se origina en una simple práctica social, sino en un mandato constitucional (C.P. art., 68).

La ley que se ha propuesto desarrollar el aludido mandato constitucional, lo ha hecho según el modo que siempre se emplea para elevar una actividad antes libre a la categoría de profesión, esto es, exigiendo para su práctica el sometimiento a una determinada formación académica (ciencias de la educación) y la obtención de un título de idoneidad (licenciatura en ciencias de la educación). La profesionalización positiva de una actividad, antes libre, se traduce en un grado mayor o menor de exclusión respecto de quienes carecen del título correspondiente, lo que no entraña una mera exigencia formal puesto que el mismo acredita un requisito de idoneidad de carácter objetivo. Es evidente que sin este efecto de exclusión, el propósito de la profesionalización a escala social difícilmente podría obtenerse.

Es descabellado frente a una actividad que sólo legalmente puede desarrollarse por profesionales, apelar al discurso convencional del pluralismo, la igualdad de oportunidades y de la autonomía, para conseguir que las personas carentes del título de idoneidad exigido puedan incursionar en ella, salvo que la actividad no sea susceptible de ser objeto de este tratamiento especial.

Sin embargo este no es el caso de la docencia, ya que es la misma Constitución la que ordena que en ese campo se garantice por la ley la "profesionalización". De otro lado, el efecto de exclusión que apareja la ley es mínimo en cuanto que reserva a los licenciados en ciencias de la educación apenas los dos últimos grados del escalafón.

La Corte, con una visión marcadamente esencialista de la educación y de la enseñanza, rechaza la profesionalización de la actividad docente y sus consecuencias. A mi juicio no es posible que el guardián de la Constitución se oponga a sus expresos mandatos, así ello se oculte señalando que la profesionalización debería realizarse de manera distinta a la forma como la ha concebido el legislador. A este respecto, en la sentencia ni siquiera se dan atisbos sobre lo que debe entenderse por "profesionalización".

La Corte Constitucional debe permitir que la sociedad a través del método democrático adopte decisiones, que aún siendo contrarias a las convicciones filosóficas o personales de sus miembros, no desconozcan las grandes coordenadas normativas de la Constitución dentro de las cuales resultan admisibles las más diversas políticas.

Aquí, por ejemplo, sin legitimidad alguna la Corte ha terminado por sustituir al órgano democrático, no obstante que de la Constitución no puede derivarse ningún principio o regla que impidan a la ley reservar los dos últimos grados del escalafón docente a los licenciados en ciencias de la educación. Ello se ha producido gracias a la asunción de una misteriosa función cuasi sacerdotal por parte del juez constitucional que lo habilitaría para extraer la esencia inmutable de las cosas y de los seres, lo que en este caso se ha traducido en el *dictum* según el cual la esencia de la enseñanza se revela reacia a que dicho menester sea desempeñado de manera exclusiva, en los dos últimos grados del escalafón, por licenciados en ciencias de la educación.

A continuación, como parte principal del salvamento de voto, me permito transcribir la ponencia original, negada por la mayoría, pero que a mi juicio ofrecía una solución más armoniosa con la Constitución y con las exigencias que el principio democrático le plantean al juez constitucional: "Problema planteado y definiciones previas

2. Según la demandante, la exigencia legal de poseer el título de licenciado en ciencias de la educación, como condición para ascender a los grados 13 y 14 del escalafón nacional docente, viola los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, dado que discrimina injustamente a los profesionales universitarios carentes de dicho título, pero debidamente calificados en razón de su experiencia docente y de los respectivos cursos de capacitación.

Antes de entrar en el fondo de la controversia constitucional, resulta indispensable precisar algunos conceptos, describir la estructura y el sentido del escalafón nacional docente, indicar la orientación de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y, finalmente, resumir la doctrina de la Corte en punto a la regulación legal de las profesiones y oficios.

3. Según el artículo 2° del Decreto 2277 de 1979, también conocido como Estatuto Docente, la profesión docente consiste en el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata el mencionado estatuto.

Dentro de esta profesión también se encuentran incluidos los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación.

Por otra parte, el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, que garantiza la estabilidad de los educadores en el empleo; les otorga derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanente; establece distintos grados del escalafón docente y regula condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a cargos directivos de carácter docente, es conocido como carrera docente (Decreto 2277 de 1979, artículo 26).

4. Los artículos 8° y 10 del Decreto 2277 de 1979 determinan que el escalafón nacional docente, constituido por catorce grados, es un sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que habilita a los maestros en él inscritos para poder ejercer cargos de la carrera docente.

Los educadores que posean un título docente o que acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente, pueden ser nombrados como docentes en planteles oficiales de educación, según los requerimientos de cada uno de los distintos niveles que conforman el Sistema Educativo Nacional (Decreto 2277 de 1979, artículo 5°). Estos requerimientos son los siguientes:

* Para ejercer la docencia en el nivel preescolar¹² se requiere ser perito o experto en educación, técnico o tecnólogo en educación con especialización en nivel preescolar, bachiller pedagógico, licenciado en ciencias de la educación con especialización en nivel preescolar o personal escalafonado.

* Para ejercer la docencia en el nivel básico primario¹³ se requiere ser bachiller pedagógico, perito o experto en educación, técnico o tecnólogo en educación con especialización en nivel básico primario, licenciado en ciencias de la educación con especialización en nivel básico primario o personal escalafonado.

* Para ejercer la docencia en el nivel básico secundario¹⁴ se requiere ser perito o experto en educación, técnico o tecnólogo en educación, bachiller pedagógico, licenciado en ciencias de la educación o con posgrado en nivel básico secundario o personal clasificado como mínimo en el

cuarto nivel del escalafón con experiencia o formación docente en nivel básico secundario.

* Para ejercer la docencia en el nivel medio¹⁵ se requiere ser técnico o tecnólogo en educación, licenciado en ciencias de la educación o con posgrado en educación o personal clasificado como mínimo en el quinto nivel del escalafón con experiencia o formación docente en nivel medio.

* Para ejercer la docencia en el nivel intermedio¹⁶ se requiere ser licenciado en ciencias de la educación o con posgrado en educación o personal clasificado como mínimo en el sexto grado del escalafón con experiencia o formación docente en el nivel medio.

5. Un análisis del artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, en el cual se establece la estructura del escalafón nacional docente, arroja las siguientes conclusiones: (1) los licenciados en ciencias de la educación pueden ingresar directamente al grado 7° del escalafón sin requisito alguno de experiencia docente previa o curso de ingreso; (2) los profesionales con título universitario distinto al de licenciado en ciencias de la educación pueden ingresar directamente al grado 6° del escalafón con un curso de ingreso y sin experiencia docente previa; (3) los grados 8° a 12 del escalafón están disponibles tanto para los licenciados en ciencias de la educación como para los profesionales distintos a los licenciados en ciencias de la educación. Los grados 13 y 14 del escalafón se encuentran reservados únicamente para los licenciados en ciencias de la educación; (4) a los grados 8° a 12 del escalafón no es posible ingresar en forma directa y sólo se accede a ellos mediante ascenso; (5) un examen de los requisitos exigidos a los licenciados en ciencias de la educación y a los profesionales no licenciados para acceder a los grados 8° a 12 del escalafón permite concluir que -salvo en el grado 9°- pesan exigencias mayores sobre los no licenciados. En efecto, cuando a los licenciados se les exige un cierto tiempo de experiencia docente en el grado anterior, a los no profesionales se les exige el mismo tiempo de experiencia además de un curso de capacitación.

El artículo 1° del Decreto 259 de 1981, reglamentario del Estatuto Docente, confirma, en parte, las anteriores conclusiones cuando establece que en el escalafón nacional docente pueden inscribirse los educadores titulados en planteles oficiales y no oficiales aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

Indica, igualmente, que el ingreso al escalafón puede producirse entre los grados 1° a 7°. Por su parte, el artículo 8° del mismo decreto establece que el ascenso al grado 14 está reservado exclusivamente a los licenciados en ciencias de la educación que no hayan sido sancionados con exclusión del escalafón docente y que sean autores de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico reconocida por el Ministerio de Educación o que posean un título de posgrado reconocido por el Gobierno Nacional.

6. La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) fue expedida con la finalidad de desarrollar las normas constitucionales relativas al derecho a la educación (C.P., artículos 67 y 68).

Uno de los propósitos fundamentales de la Ley 115 de 1994 consiste en la profesionalización de la actividad docente, finalidad que surge con claridad de lo dispuesto en los artículos 109, 110 y 111 de la misma. De manera general, el artículo 109 de la Ley General de Educación establece las finalidades de la formación de educadores, concordantes con la efectividad del derecho constitucional a la educación y a los propósitos que, con respecto a este derecho, persigue el sistema educativo colombiano. Las finalidades en que se funda la formación de docentes son: (1) formar un educador de la más alta calidad científica y ética; (2) desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; (3) fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber científico; y, (4) preparar educadores a nivel de pregrado y posgrado para los distintos niveles y formas de prestación del servicio educativo. Por su parte, el artículo 110 de la Ley 115 de 1994 señala que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad moral, ética y pedagógica, razón por la cual el Estado deberá procurar el mejoramiento profesional de los educadores, con miras a lograr un servicio educativo de calidad. Por último, el artículo 111 de la Ley General de Educación dispone que la formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento.

Con base en esos postulados, la Ley 115 de 1994 establece, como principio general, que el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal sólo puede ser desempeñado por aquellas personas que posean el título de licenciado en educación o un título de posgrado en educación expedido por una universidad nacional o extranjera o el título de normalista superior y que se encuentren inscritas en el escalafón nacional docente (Ley 115 de 1994, artículo 116). Lo anterior resulta complementado por lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley General de Educación, el cual determina que el ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación recibida por el docente de que se trate. De igual modo, este artículo clarifica que los normalistas superiores sólo pueden ejercer la docencia en los niveles de preescolar y de educación básica primaria.

En cuanto al ejercicio de la docencia por profesionales con títulos en áreas distintas a la de educación, el artículo 118 de la Ley 115 de 1994 dispone que, sólo por necesidades del servicio, quienes posean un título universitario distinto al de licenciado o profesional en educación podrán ejercer la docencia en la educación por niveles y grados, en el área de su especialidad o en un área afín. Esta norma determina, también, que estos profesionales podrán ser inscritos en el escalafón nacional docente, siempre y cuando acrediten estudios pedagógicos no menores a un año en una facultad de educación o en otra institución académica responsable de la formación de educadores. Así mismo, establece que los profesionales no licenciados vinculados en las condiciones allí señaladas tienen derecho a que se les respete su situación laboral y a incorporarse al escalafón nacional docente, siempre y cuando llenen los requisitos mencionados.

Con base en lo anterior, es posible concluir que, en materia de vinculación de educadores a la carrera docente, la Ley 115 de 1994 operó un cambio fundamental frente a las disposiciones del Decreto 2277 de 1979. En efecto, la Ley General de Educación establece una regla general de la cual carece el Estatuto Docente y que consiste en que los educadores al servicio del Estado sólo pueden ser licenciados o profesionales en educación, salvo que, por necesidades del servicio, deba recurrirse a otro tipo de profesionales quienes, en todo caso, sólo pueden enseñar en áreas afines a su profesión y con una vinculación eventual al escalafón nacional docente. Por el contrario, el Decreto 2277 de 1979 no establecía, como principio general, la exclusión de los profesionales distintos a los licenciados sino que les permitía vincularse al escalafón, en forma directa, al grado 6°, con el único requisito de tomar un curso de ingreso. Una vez inscritos en el escalafón, el Estatuto Docente permitía que estos profesionales ascendieran hasta el grado 12 con el cumplimiento de unos requisitos que, como se vio, eran un poco más gravosos que los que se exigían a los licenciados.

La intención de la Ley 115 de 1994 de profesionalizar la actividad docente es tan clara que las normas relativas a los temas antes anotados se hacen extensivas a los educadores privados. En efecto, mientras que el Estatuto Docente era aplicable a los educadores no oficiales (aquellos

que no prestaban sus servicios en entidades oficiales del nivel nacional y territorial) en materia de escalafón nacional docente, capacitación y asimilación, la Ley 115 de 1994 reduce su aplicación sólo a ciertos asuntos y establece, como regla general, que el régimen laboral de los educadores privados es el establecido en el Código Sustantivo del Trabajo (Ley 115 de 1994, artículo 196). Sin embargo, en su artículo 198, la Ley General de Educación dispone que los establecimientos educativos privados, salvo las excepciones legales previstas en la Ley 115 de 1994, sólo podrán vincular a su planta docente a personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica con título en educación expedido por una universidad o instituto de educación superior.

Estos establecimientos educativos privados sólo podrán contratar profesionales no titulados en educación para dictar cátedras afines a su profesión en los niveles de básica y media.

7. La Corte se ha pronunciado, en varias oportunidades, con respecto a las reglas y principios que gobiernan la actividad del legislador en punto al desarrollo legal del derecho fundamental a escoger profesión u oficio (C.P., artículo 26) y a los límites a que se encuentra sometido a la hora de regular las distintas profesiones.

En relación con la profesión docente, esta Corporación ha determinado que el concepto de mérito es la piedra angular de todo el sistema de educación estatal, motivo por el cual el sistema de concurso instaurado por el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 asegura los fines de la carrera docente. Así mismo, tiene establecido que las normas que la regulan deben procurar conjugar las exigencias constitucionales en materia de carrera administrativa y el principio de igualdad de oportunidades (C.P., artículos 13 y 125) con la prestación efectiva del servicio educativo, teniendo en cuenta que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata que impone al Estado el "deber ineludible" de dar una respuesta inmediata a las necesidades insatisfechas en materia de educación. En suma, la obligación estatal de prestar el servicio educativo es impostergable, no sólo por su valor ínsito, sino como instrumento para la realización de otros derechos, principios y valores constitucionales¹⁷.

Las reglas fijadas por la Corte en materia de regulación legal del derecho fundamental a escoger profesión u oficio son, básicamente, las siguientes:

* En principio, el otorgamiento de ventajas comparativas a un sector específico de la población para ocupar un determinado empleo viola el principio de igualdad de oportunidades que debe primar en la esfera laboral (C.P., artículo 13) y el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos, en igualdad de condiciones, en la vida económica de la nación (C.P., artículo 2°).

Esta índole de ventajas comparativas sólo están justificadas si tienden a la protección de alguno de los grupos marginados o discriminados de que trata el artículo 13 de la Carta, persiguen la garantía de derechos de terceras personas o la protección del público de los riesgos que puede implicar el ejercicio de una cierta profesión¹⁸.

* Las limitaciones a la libertad de escoger profesión u oficio, mediante la fijación de requisitos para acceder a un determinado empleo, son constitucionales si esos requisitos obedecen a estrictos criterios de equivalencia entre el interés protegido y las limitaciones fijadas. La actividad regulatoria del legislador en estas materias está sometida a lo dispuesto por el texto constitucional y por el contenido esencial del derecho a escoger profesión u oficio. En este sentido, los requisitos impuestos por el legislador deben ser los estrictamente necesarios, útiles y proporcionados para la protección del interés general. Sólo se justifican, entonces, las limitaciones que obedezcan a una finalidad objetiva y razonable y que persigan una finalidad legítima¹⁹.

* Una diferenciación laboral es objetiva y razonable cuando, en virtud de la finalidad legítima perseguida, resulta suficiente. Una diferenciación es suficiente si incluye, dentro de la categoría de personas habilitadas para ejercer una profesión, a aquellos individuos objetivamente capacitados y excluye, únicamente, al grupo que amenazaría los derechos o intereses legítimos de las personas que la norma busca proteger. En esta medida, es insuficiente aquella clasificación que incluye a personas no objetivamente capacitadas para ejercer esa profesión y que, por ende, pondrían en peligro los intereses y derechos que la disposición persigue garantizar. Así mismo, son insuficientes las limitaciones excesivamente restringidas que excluyen del grupo considerado idóneo a una categoría de personas que objetivamente está en capacidad de desempeñar esas labores sin arriesgar los bienes cuya protección se procura²⁰.

* La definición de los sectores de la población habilitados para ejercer una determinada profesión u oficio comporta una zona de penumbra constituida por aquellas personas excluidas de esa definición pero eventualmente capacitadas para ejercer la profesión u oficio de que se trate. Cuando el juez constitucional no pueda establecer con objetividad y entera certeza si un grupo de personas incluido dentro de la zona de penumbra es objetivamente idóneo para desempeñar una determinada actividad debe estarse al criterio de idoneidad fijado por el legislador²¹.

* Las exclusiones sorpresivas violan los derechos adquiridos si ello implica que los individuos que venían desempeñándose en una labor deben abandonar sus empleos²².

La exigencia del título de licenciado en ciencias de la educación como condición para aspirar a los grados 13 y 14 del escalafón nacional docente

8. La constitucionalidad del requisito al cual supedita la ley el ascenso a los dos grados superiores del escalafón docente, depende del resultado que arroje el examen de proporcionalidad que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, debe efectuarse con el objeto de determinar si la restricción legal viola los derechos fundamentales que en este caso están en juego, a saber, el derecho de igualdad y la libertad de escoger profesión u oficio.

9. Las normas que inciden en la educación a menudo persiguen múltiples finalidades, referidas a su calidad, cobertura y condiciones del servicio. Las normas que regulan la carrera docente y, en particular, el escalafón, conciernen de manera directa al profesor. No obstante, si bien dichas normas cumplen el cometido constitucional de "garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente" (C.P., artículo 68), también se enderezan a mejorar la calidad de la educación. Los requisitos y condiciones de ingreso y ascenso, a los cuales en modo alguno son ajenos a la formación ética y pedagógica de los docentes, repercuten positivamente en los educandos. En este orden de ideas, la finalidad de las normas legales sobre el escalafón debe apreciarse a través de esta doble perspectiva: profesor-alumno, actores principales del sistema educativo.

La Constitución ofrece al legislador algunas pautas conforme a las cuales debe regular lo relativo al escalafón nacional docente. Del artículo 68 de la Carta, se infieren los criterios que deben presidir el diseño de la carrera docente. Allí se señala que la enseñanza debe estar a cargo de "personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica". De otro lado, la norma citada encomienda a la ley "garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente".

10. El Estatuto Superior no prohija una política educativa en particular. Le corresponde al legislador, dentro del marco general trazado por la Constitución, regular la materia conforme al modelo que considere más apropiado para la época y según las posibilidades del país. La carrera docente es una variable que se inserta dentro de una determinada política educativa. Los objetivos, medios y métodos que ésta se proponga, son muy variados y a cada uno de ellos corresponderá una particular visión sobre el tipo de docentes que se responsabilizarán de su implementación. Aunque el escalafón, por las razones expuestas, dependa en últimas de la política educativa que adopte el legislador, ésta no puede modificar los criterios más generales que la Constitución establece y a los cuales se ha hecho mención.

La exigencia del título profesional en educación, como condición necesaria pero no suficiente, para ascender a los grados superiores del escalafón, representa, sin duda, un reconocimiento a la profesionalización de la actividad docente. Un campo específico del saber, corresponde a las ciencias de la educación. El hecho educativo y el proceso de aprendizaje y enseñanza, son en la actualidad objeto de un cuerpo sistemático de conocimientos, prácticas y métodos que exhiben un grado relativo de autonomía y diferenciación. El Estado supervisa las instituciones de educación superior que ofrecen programas académicos en ciencias de la educación y reconoce los títulos de idoneidad que ellas expiden. En este caso, reservar a los licenciados en ciencias de la educación, los dos grados máximos del escalafón -a lo que se suma la exigencia general establecida en el artículo 116 de la Ley 115 de 1994-, equivale a reconocer un espacio propio a las personas que se han formado deliberadamente con el objeto de desempeñarse como docentes, amén de fortalecer su conciencia profesional y su dignidad.

La profesionalización de una actividad, puede estar acompañada del requerimiento legal de un título de idoneidad. Es evidente que la ley que establece para el ejercicio de un determinado quehacer humano un título de idoneidad como consecuencia de una determinada formación académica, excluye legítimamente de la misma a quienes no la tengan. Cuando la Constitución ordena la "profesionalización" de la actividad docente, la ley que impone la necesidad de poseer "título profesional docente" como condición para su desempeño, por lo menos en los grados superiores, definitivamente contribuye a consolidar la anotada pretensión constitucional.

El mandato constitucional de "profesionalizar" la actividad docente, puede lograrse de varios modos. La exigencia de un título académico como condición previa para ejercer la docencia, aunque por necesidades del servicio todavía se permita que otros profesionales puedan ocupar cargos educativos, se encamina a lograr dicho propósito. Igualmente, reservar los más altos grados del escalafón para quienes optan por la licenciatura en ciencias de la educación, se orienta en ese mismo sentido. En este último caso, no se niega a otros profesionales el desarrollo de la docencia, pese a que se les excluya de alcanzar los dos grados superiores del escalafón.

11. La finalidad de la norma legal examinada - profesionalización de la actividad docente-, se ciñe estrictamente a la Constitución. El reconocimiento especializado por el docente, garantiza en principio una mejor formación de los estudiantes. El medio al cual apela la ley con miras a alcanzar la finalidad propuesta es idóneo. Reservar oportunidades de ascenso en la carrera docente para los profesores con título en ciencias de la educación, estimula y protege la actividad docente, a la vez que contribuye a que los procesos de aprendizaje y enseñanza se desarrollen conforme a las pautas didácticas y pedagógicas que en cada momento sean las más efectivas y conducentes a la formación intelectual, moral y física de los educandos.

Pese a que la finalidad del requisito legal se ajusta a la Carta y que el medio escogido se estime apto para conseguirla, la barrera absoluta que impone a los demás docentes, cuya formación académica sea distinta, para aspirar a los dos últimos peldaños de la carrera profesoral, debe analizarse con mayor detenimiento.

La carrera docente, como cualquiera otra, debe inspirarse en el mérito. El docente con formación profesional, distinta de la requerida por la ley, de todas formas es competente para enseñar la materia afín a su profesión, tal vez incluso con una mayor destreza desde el punto de vista de su contenido. Si a lo anterior se agrega la experiencia que se deriva de la práctica de la enseñanza y de los conocimientos pedagógicos que pueden adquirirse a través de cursos de capacitación apropiados para el efecto, cabría pensar que la condición contenida en la disposición acusada resulta desproporcionada e irrazonable.

El alcance de la tesis expuesta es mayor o menor dependiendo de la política educativa que se adopte. Si el propósito de la educación se cifra en la transmisión unilateral de información y de conocimiento, el docente ideal para cada materia sin duda será el profesional que la conozca a profundidad y pueda exponerla con claridad. En este contexto, el requisito legal analizado carecería de razonabilidad y entrañaría un puro y simple privilegio para los licenciados en educación.

12. No obstante, el viraje en la política educativa, operado por la Constitución de 1991 -que se trasluce en el decreto demandado y que se refuerza de manera manifiesta en la Ley 115 de 1994-, traslada el énfasis del proceso educativo del elemento objetivo representado por un saber exterior a transmitir (cuya importancia en todo caso no se elimina), al sujeto del proceso de aprendizaje - el alumno -, referente constitutivo del esfuerzo pedagógico y de la entera empresa didáctica.

En este contexto, en una perspectiva funcional, adquiere una enorme relevancia el profesional de la educación, por encima incluso del profesional de cada campo específico del saber. En efecto, el aprendizaje no se detiene en la adquisición de informaciones, sino que privilegia ante todo los aspectos formativos que se desprenden de cada modo específico de conocimiento y que se traducen en habilidades, destrezas, actitudes, valores, inquietudes y, en general, mecanismos de respuesta autónoma y creativa a los fenómenos y problemas significativos para la existencia y evolución del estudiante de modo que éste pueda críticamente insertarse en la comunidad con una mayor capacidad de dominio de su realidad y de su experiencia vital.

Con arreglo a este enfoque no se pretende trasladar las distintas parcelas del conocimiento a la mente del estudiante, sino lograr que éste las utilice como lenguajes o modos de conocimiento pertinentes para expresar, organizar y controlar su experiencia y, así, poder ser sujeto pleno y activo, no enajenado, del mundo cultural. Esta política educativa demanda un profesor que no sea un simple transmisor o divulgador de un conjunto preciso y predefinido de conocimientos, avalado por su propia y subjetiva experiencia docente. En su lugar, se requiere de una organización educativa compleja que asuma un determinado proyecto pedagógico y de un cuerpo de docentes que colectiva y complementariamente construyan objetivos con base en el contenido de las materias y las necesidades y capacidades de los alumnos.

La función de mediación que se impone realizar entre los objetivos generales de formación señalados en el proyecto educativo y los alumnos en su individualidad concreta como portadores de ciertas capacidades, dificultades, historia, necesidades y exigencias, reclama una preparación centrada en el proceso de aprendizaje y enseñanza que trasciende el mero conocimiento de contenidos en cuanto incorpora una permanente y

sistemática reflexión sobre las condiciones en que se cumple el proceso formativo en el que activamente interactúan docentes y estudiantes como componentes esenciales de una comunidad de ideas y de ofertas educativas, la cual es programada colegiadamente por lo docentes con el fin de estimular la auto-formación de los alumnos y el pleno desarrollo de su personalidad.

13. Los retos de la nueva política educativa, sustentada sobre un modelo didáctico que abandona la nuda transmisión de conocimientos al cual se le daba una cierta uniformidad y unidireccionalidad en el proceso educativo, difícilmente pueden ser asumidos sin apelar a profesionales de la docencia cuya formación académica se haya centrado en la pedagogía y en el profundo conocimiento del estudiante y de sus múltiples necesidades de formación, vale decir en la enseñanza como objeto principal de reflexión científica. No quiere decir lo anterior que el docente empírico, no pueda acceder a este conocimiento especializado. Se quiere simplemente señalar que en la medida en que la política educativa cambia de signo y se orienta en el sentido indicado, la participación del docente profesional se convierte en necesidad imperiosa del sistema, que solamente puede prosperar según las pautas establecidas si se extrema al máximo la conciencia didáctica y pedagógica.

La decisión de fondo sobre una determinada política educativa, entre las varias posibles, corresponde al legislador. Se observa que el tránsito de una política vigente hasta hace algún tiempo, hacia otra distinta que trata de ejecutarse en el presente, comporta profundas implicaciones en la organización del servicio educativo, particularmente en los requerimientos que se plantean al cuerpo docente. A la luz de los objetivos que la ley traza a la educación en los diferentes niveles, no parece en modo alguno que la exigencia de profesionalización en el campo docente, tenga carácter arbitrario. Lejos de ello, la condición que impone la ley de manera general para ingresar y ascender dentro de la carrera docente, tiene relación directa con los cambios introducidos que, a su turno, por sí mismos no pueden ser objeto de glosa constitucional en cuanto constituyen una opción válida.

14. Normalmente, antes de que el ejercicio de una actividad se eleve al *status* profesional y no se exija un título académico para su práctica, su desarrollo está librado a la libertad plena. El proceso que a este respecto se cumple muchas veces es gradual: (1) La actividad como tal es objeto de estudio sistemático y paulatinamente se organiza una temática y un saber diferenciados que son objeto de enseñanza en centros formativos a los que asisten quienes pretenden ocuparse de la misma; (2) la ley establece requisitos para el ejercicio concreto de la actividad, que pueden terminar con la exclusión de personas que carezcan de títulos de idoneidad, efecto éste inicialmente sujeto a variadas excepciones y que sólo se consolida con el tiempo; y, (3) el desarrollo de la actividad se somete a un código deontológico al cual deben ceñirse los miembros de la profesión y que genera una expectativa social uniforme sobre la forma en que ejecutan sus prestaciones.

La evolución que sufre una actividad hasta convertirse eventualmente en profesión y recibir legalmente dicho tratamiento, no siempre sigue el esquema descrito, pero invariablemente aparejará una tensión entre las personas que aspiran a recibir el mencionado *status* y las personas que de una o de otra manera se exponen a ser excluidas de la actividad - antes libre - o que ven restringidas sus posibilidades. Naturalmente, si las condiciones que señala la ley para la práctica de una actividad, expresadas en los requisitos que impone, son arbitrarias e irrazonables, las secuelas del proceso de profesionalización que se intenta, resultarán constitucionalmente inadmisibles. En el presente caso, por el contrario, la profesionalización de la actividad docente, además de surgir de un imperativo constitucional es plenamente funcional con una política educativa cuya implementación presupone la presencia de docentes que hayan recibido una formación profesional en el campo de la didáctica y la pedagogía y que con sus pares se encuentren en capacidad de deliberar constantemente sobre el proyecto educativo concebido por ellos y a ellos confiado.

15. La ley no se ha propuesto marginar de la docencia a los docentes de otras profesiones, puesto que por necesidades del servicio todavía pueden ser incorporados a la enseñanza y progresar en la carrera docente hasta un cierto punto (Ley 115 de 1994, artículo 118).

La legitimidad de la profesionalización de la docencia, como actividad singular y diferenciada, reduce la pretensión de otros profesionales de incursionar en este campo como si estuviese vigente el régimen de libertad anterior, el cual se estrecha en la medida en que dicho proceso avanza, lo que se pone de manifiesto cuando el legislador le otorga más peso al mérito académico asociado al título en ciencias de la educación que a la experiencia del docente de otra profesión.

El balance que efectúa la ley entre estos dos méritos difícilmente puede ser cuestionado en abstracto, máxime si lo que ella se propone es contribuir a la profesionalización de la enseñanza - mandato constitucional - y a ejecutar una nueva política educativa - fruto de la libre y legítima configuración normativa del legislador -, para la cual los puestos de mayor responsabilidad que coinciden con los profesores que se ubican en los grados más altos del escalafón deben ser desempeñados por quienes conocen mejor la pedagogía y la didáctica. La presunción de que esos conocimientos concurren en quienes exhiben el título de licenciados en ciencias de la educación, constituye una inferencia válida que justamente puede formularse cuando se establece un sistema de títulos de idoneidad, el cual, a su turno, no puede suplirse con simples cursos de capacitación.

El efecto parcial de exclusión, por lo visto, se vincula a un proceso de profesionalización de una actividad, ordenado por la propia Constitución, que al seguir el paradigma de la especialización funcional sobre el que se edifican las diversas profesiones, genera posibilidades de distinción - entre los que tienen un título específico de idoneidad y los que carecen de él -, que pueden tomarse en cuenta por el legislador al señalar los méritos y calificaciones de un régimen de carrera. En particular, con base en los argumentos expuestos, la exigencia del título de licenciado en ciencias de la educación, para ascender a los dos grados más altos de la carrera docente, no resulta ni arbitrario ni desproporcionado. Por el contrario, el requisito es conducente puesto que es el más directamente relacionado con la carrera que se regula. Eliminar el requisito del título docente, significaría restarle consecuencias esenciales a la profesionalización de la docencia, en su propio campo, lo cual afectaría la garantía institucional que en este sentido consagra la Constitución y que arriesga quedar vaciada de contenido si en ninguna esfera puede pretender un mínimo de exclusividad. En cambio, el costo de la restricción para los docentes de otras profesiones no es excesivo, como quiera que mantienen el horizonte de oportunidades que les depara su propia profesión y el ejercicio de la docencia en las universidades y en los niveles en que todavía les permite la ley.

16. Por lo demás, los cambios que se introducen en un régimen de carrera no afectan los derechos adquiridos de quienes son titulares de posiciones consolidadas al amparo de las normas anteriores. Con la salvedad hecha, no puede plantearse por parte de quienes están inscritos en un régimen de carrera que ésta se mantenga invariable. Las necesidades del servicio pueden demandar cambios en los requisitos de ascenso dentro de la carrera. Si en un momento dado, la mera experiencia en un menester era suficiente para conquistar los grados superiores, nada se

opone a que el legislador, si ello es razonable y proporcionado, modifique posteriormente los requisitos vigentes y, en su lugar, ordene acreditar un título académico afín a las funciones que deben desempeñarse”.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Los antecedentes generales hasta el punto V, con algunas modificaciones, pertenecen a la ponencia original presentada a la sala plena por el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la cual fue derrotada, motivo por el cual hubo cambio de ponente.

² Sentencia C-221 94 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³ Cf., entre otras, las siguientes sentencias: T-444 92 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-285 94 M.P. Fabio Morón Díaz; C-098 96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-104 96 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Cf. sentencias T-090 96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-239 97 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Sentencia T-090 96

⁶ Werner Jeager, Paideia. Fondo de Cultura Económica. México, 1957 Pág. 3

⁷ Sentencia T-02 92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Werner Jeager, op.cit. pág. 3

⁹ Sentencia T-337 95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ Sentencia C-022 96 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Entre otras, se encuentran las sentencias C-530 93 M.P. Alejandro Martínez, T-230 94 M.P. Eduardo Cifuentes, T-288 95 M.P. Eduardo Cifuentes y la ya citada C-022 96 M.P. Carlos Gaviria.

¹² Según el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, la educación preescolar es la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual a través de experiencias de socialización y recreativas. Los objetivos específicos de la educación preescolar están señalados en el artículo 16 de la Ley 115 de 1994.

¹³ El artículo 19 de la Ley 115 de 1994 indica que la educación básica corresponde a la identificada en el artículo 356 de la Constitución Política como educación primaria y secundaria. La educación básica se basa en un currículo conformado por áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana (Ley 115 de 1994, artículo 23). Los objetivos generales de la educación básica están consagrados en el artículo 20 de la Ley 115 de 1994 y los objetivos de la educación básica primaria están señalados en el artículo 21 de la misma.

¹⁴ Véase la nota anterior. Los objetivos específicos de la educación básica secundaria están establecidos en el artículo 22 de la Ley 115 de 1994.

¹⁵ Está constituido por los grados 10 y 11 y persigue la consolidación y avance de los niveles anteriores.

En general busca la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo (Ley 115 de 1994, artículos 27 y 28). Puede ser académica (Ley 115 de 1994, artículo 30) o técnica (Ley 115 de 1994, artículo 33).

¹⁶ La Ley General de Educación, al determinar la estructura del sistema educativo nacional, omite este nivel.

¹⁷ SC-562/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

¹⁸ SC-619/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁹ SC-606/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-226/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-619/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²⁰ SC-226/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-619/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²¹ SC-226/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-619/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²² SC-606/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-619/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 16:48:12