



Sentencia C-497/16

Referencia: Expediente D-11245

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009 *“Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.”*

Demandante: Cristian Albert
Uscátegui Sánchez

Magistrado Ponente
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez, María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el Artículo 241.4, en concordancia con el Artículo 40.6 de la Constitución Política el ciudadano Cristian Albert Uscátegui Sánchez formuló demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009, por considerarlo contrario a los Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 16, 25, 28, 29, 40, 53, 58, 121, 125, 209, 228, 230, 241 y 243 de la Constitución Política.

1. Disposición demandada

A continuación se transcribe el texto de la norma, se subraya y resalta en negrilla el aparte demandado:

“LEY 1297 DE 2009

(abril 30)

“Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 1°. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las Normales Superiores Reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

Parágrafo 1°. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las

escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

Parágrafo 2º. *Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.*

Parágrafo 3º. *Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de Normalista Superior.”*

2. La demanda

A juicio del demandante, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al establecer en el Artículo 1º de la Ley 1297 de 2009 y en el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994 los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979. Esta omisión, afirma el actor, vulnera los Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 16, 25, 28, 29, 40, 53, 58, 121, 125, 209, 228, 230, 241 y 243 de la Carta Política.

En relación con todas estas normas constitucionales, el accionante sostiene que el Congreso, a través de la Ley 1297 de 2009 reformó el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994 para establecer los títulos requeridos para el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal en desconocimiento de la Sentencia C-473 de 2006, mediante la cual la Corte Constitucional condicionó la exequibilidad del precitado artículo, en protección de los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos escalafonados. En sustento de esta línea de argumentación presenta los argumentos transcritos a continuación:

“El Legislador omite incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron su título y se inscribieron dentro del Escalafón Docente bajo las condiciones del Decreto Ley 1277 de 1979 al momento de determinar los títulos para el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal a través del artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 aun cuando el mismo había sido objeto de interpretación y sentencia condicionada por parte de la Corte Constitucional, la cual a través de fallo de exequibilidad condicionada agregó a la disposición una condición que se convierte en parte del ordenamiento jurídico con efecto vinculante para todas las autoridades.”¹

Razonamiento que el demandante complementa de la siguiente manera:

“El Congreso con la expedición de la Ley 1297 de 2009 reformó el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, norma que establece los títulos para el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal. Al momento de expedir aquella norma desconoce la sentencia C 473 de 2006 que condicionó la exequibilidad del mismo Artículo 116 de la ley 115 de 1994, la cual protegió derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos escalafonados. El Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 es materialmente el mismo Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, por tal razón, el Congreso debió tener en cuenta el condicionamiento que esta norma tiene para ser interpretada en armonía con la Constitución so pena de incurrir precisamente en inconstitucionalidad.

Sin embargo, cuando el legislativo omite el condicionamiento de la Sentencia C 473 de 2006 al expedir la Ley 1297 de 2009, reincide en el desconocimiento y vulneración del patrimonio jurídico de los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979.”²

Sobre la base de lo anterior concluye:

“La Corte Constitucional ya se ha pronunciado con respecto al artículo 116 de la Ley 115 de 1994, sin embargo, en la presente demanda se exponen cargos por vulneración a normas

¹ Folio 13.

² Folio 17.

constitucionales que no fueron abordadas en las anteriores sentencias. Además, se entra a estudiar el irrespeto y el desconocimiento en el cual incurren las autoridades con respecto a la norma jurídica que surge del condicionamiento constitucional establecido a través de la sentencia C-473 de 2006 al mismo artículo 116 de la Ley 115 de 1994, agravado por su omisión por parte del Congreso cuando entra a reformarlo.”³

Con arreglo a lo transcrito el actor solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del precepto demandado, en los términos de la Sentencia C-473 de 2006.

II. INTERVENCIONES

En el Auto admisorio del 31 de mayo de 2016 se comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Del mismo modo, se invitó a las Facultades de Derecho de la Universidad EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad la Gran Colombia de Armenia, Universidad del Rosario, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana. Así como a la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE para que intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

De conformidad con la constancia expedida por la Secretaría General⁴, dentro del término de fijación en lista que venció el veinticinco (25) de abril de 2016, se recibieron escritos de intervención por parte del Ministerio de Educación y de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE.

³ Folio 59.

⁴ Folio 147.

1. Ministerio de Educación

Mediante oficio⁵ radicado en la Secretaría General el 31 de marzo de 2016, Ingrid Carolina Silva Rodríguez, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada de la Ley 1297 de 2009.

A juicio de la apoderada del Ministerio de Educación el demandante interpreta la norma acusada en desconocimiento del principio de conservación del derecho. En palabras de la interviniente:

“(...) es totalmente plausible entender que la Ley 1297 de 2009 solo aplica para quienes ingresaron al servicio educativo estatal a partir de la fecha de su entrada en vigencia y por ende, se encuentran excluidos de su ámbito de aplicación, los docentes inscritos en el estatuto que establece el Decreto Ley 2277 de 1979. Una interpretación en contrario, desconocería la supremacía de la Constitución Política porque se vulneraría el artículo 58 Superior en la medida en que se estaría reconociendo a la norma acusada un efecto retroactivo que podría desconocer los derechos adquiridos de las personas que para el 30 de abril de 2009 (fecha en la que entró a regir la precitada Ley 1297), venían desempeñándose como educadores oficiales.”⁶

A lo que agrega:

“Para demostrar lo anterior, debemos recordar que de conformidad con los artículos 9 y 10 del Decreto 2277 de 1979 las personas que en el marco del Escalafón Nacional Docente ostenten únicamente el título de bachiller pedagógico, fueron inscritos inicialmente en el grado 1 del escalafón, y a partir de ese momento, han podido ascender hasta el grado 8, siempre y cuando cumplan con los requisitos de experiencia y capacitación que la citada norma establece.”⁷

⁵ Folios 97-101.

⁶ Folio 99.

⁷ Folio 99.

Con base en lo transcrito manifiesta que el fin de la norma demandada es una mayor profesionalización en el ámbito de la educación pública y, en tal sentido, sostiene que no le asiste la razón al demandante cuando alega que la intención del legislador con la expedición de la Ley 1297 de 2009 fue excluir a los bachilleres pedagógicos inscritos en el escalafón docente del servicio educativo oficial.

Sobre el efecto de la sentencias C-473 de 2006 y C-316 de 2007 afirma: “...la presente demanda desconoce el efecto de cosa juzgada, que es una consecuencia jurídica que le atribuye el artículo 243 de la Constitución Política a las sentencias que profiere la Corte Constitucional.” razonamiento que concluye señalando: “En consecuencia, en el presente caso se produjo el efecto de cosa juzgada material en sentido amplio por cuanto: i) la disposición acusada reproduce el mismo sentido normativo de otras dos normas que ya fueron declaradas exequibles por la Corte...”⁸

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación defiende la constitucionalidad material del artículo acusado de la Ley 1297 de 2009.

2. Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE

Luis Alberto Grubert Ibarra, actuando en calidad de Presidente de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE, por escrito⁹ radicado en la Secretaría General el 25 de abril de 2016, intervino en el proceso de constitucionalidad, señalando que la Corte debe expedir una sentencia evolutiva en la cual explique que las realidades educativas, pedagógicas, didácticas y metodológicas no son las mismas que las del año 1979, cuando se expidió el estatuto docente que incluía a los bachilleres pedagógicos para el ejercicio de la docencia en el sector oficial. Este razonamiento es expresado por el interviniente en los siguientes términos:

“De conformidad con los anteriores auto-precedentes judiciales de la Corte Constitucional (supra 6 a 9) que versan sobre la exclusión de los bachilleres pedagógicos para el ejercicio de la docencia oficial y privada se puede colegir que actualmente existe claridad jurídica amplia al respecto.

⁸ Folio 101.

⁹ Folios 122-126.

Sin embargo como la demanda que debe resolver la Corte en esta ocasión se sustenta en la supuesta inobservancia, por el legislador, de la sentencia de constitucionalidad condicionada C-473-06 (Supra 7), la Corporación debe expedir una sentencia que dé respuesta al problema jurídico de la precitada exclusión en la que explique por qué si o por qué no a la regla judicial del auto-precedente de la sentencia condicionada es vinculante, dado que de dicho auto-precedente surge una duda , en el entendido que desde la expedición y entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 (Artículo 111.2) y del Decreto Ley 1278 de 2002 (Art.), la vinculación de docentes al servicio educativo estatal de conformidad con el Decreto Ley 2277 de 1979 ha quedado cerrada en forma hermética, cual es si es posible hoy, en el año 2016, vincular bachilleres pedagógicos al servicio de la educación oficial en las condiciones previstas en este decreto.”¹⁰

Para sustentar la constitucionalidad de la norma demandada concluye que:

“La observancia de la condición impuesta en la Sentencia C-476-06 es imposible dado que el ingreso a la carrera docente en los precisos términos de la normatividad propia del Decreto 2277 de 1971 está clausurado ha cerrado en forma hermética sin que actualmente exista excepción alguna que permita el ingreso de los bachilleres pedagógicos, tal como lo explicó la Corte Constitucional en el Fundamento 6.2 de la Sentencia C-647-06.”

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación rindió el Concepto¹¹ de Constitucionalidad Número 006102 del 23 de mayo de 2016, mediante el cual solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del precepto demandado del Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009, en los mismos términos de la Sentencia C-473 de 2006.

En sustento de esta postura jurídica el Jefe del Ministerio Público refiere los antecedentes de la Ley 1297 de 2009 de la siguiente manera:

¹⁰ Folios 125-126.

¹¹ Folios 148-157.

“Por su parte, en el proyecto radicado con el número 206 de 2007 en la Cámara de Representantes, se expuso que se evidenciaba la necesidad de flexibilizar los títulos requeridos para ejercer la docencia para prestar el servicio educativo en zonas de difícil acceso por razones geográficas, de seguridad y de orden público, a pesar de que también se requiere mejorar la calidad e (sic) la educación, ya que el Estado no está logrando abarcar esas zonas a pesar de los mandatos constitucionales e incluso, se discutió la posibilidad de que los bachilleres fungieran como discentes en lugares donde no hubiera bachilleres pedagógicos. En el mismo sentido, en segundo debate para Cámara, se reitera la necesidad de reconocer los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo en el texto conciliado en el proyecto de Ley 206 de 2007 Cámara y proyecto de Ley 065 de 2006 Senado, no aparecen los bachilleres pedagógicos, de tal forma que para esta vista fiscal es plausible concluir que en realidad no existe justificación alguna para que el legislador haya excluido nuevamente a los bachilleres académicos de los títulos para ejercer la docencia contenidos en el artículo 116 de la Ley 115 de 1994.”

En criterio de la vista fiscal, con base en la preparación académica en el escenario de la docencia, es constitucionalmente admisible otorgar tratos diferenciados, por lo que debería descartarse el cargo por violación a la igualdad. No obstante, considera que los cargos por vulneración del derecho al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas deben prosperar, como ya se indicó, en los mismos términos de la Sentencia C-473 de 2006.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del Artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa (Inexistencia de cosa juzgada constitucional)

Por medio de la Ley 1297 de 2009 el Congreso de la República modificó la Ley 115 de 1994, estableciendo nuevamente los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los

bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente.

A juicio del demandante, con esta medida el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, toda vez que al Congreso le está vedado regular una materia de manera distinta a como haya sido definida por la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad.

Esta apreciación del demandante se funda en el contenido de la Sentencia C-473 de 2006, por la cual se declaró la constitucionalidad condicionada del Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de incluir a los bachilleres pedagógicos escalafonados en el servicio de educación pública, con lo cual estima se vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas.

Lo que subyace a esta cuestión pasa por resolver el siguiente interrogante ¿Qué ocurre cuando una norma que ha sido declarada exequible de manera condicionada es reproducida por el legislador en los términos anteriores a la interpretación efectuada por la Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad?

Sobre los requisitos que deben concurrir para que se presente el efecto de la cosa juzgada material absoluta, la jurisprudencia constitucional¹² ha establecido los siguientes: (i) que una norma haya sido declarada inexecutable; (ii) que se trate de un mismo contenido normativo, esto es, que el texto examinado sea idéntico a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos, pueden variar si el contexto es diferente; (iii) que la norma reproducida haya sido declarada inconstitucional por razones de fondo, asunto que impone a la Corte el deber de analizar la razón de la decisión del fallo anterior; y (iv) que el parámetro normativo de control se mantenga inalterado, lo que implica la subsistencia de las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior pronunciada por la Corte.

De acuerdo con estos parámetros jurisprudenciales, en el asunto sometido a juicio de constitucionalidad no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, en la medida en que no se cumplen los requisitos anteriormente referenciados, pues la norma en juicio, al ser declarada exequible de manera condicionada, está supeditada a los cargos analizados, pudiendo examinarse su constitucionalidad por otros.

¹² Ver sentencia C-166 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Adicionalmente, el Congreso de la República, en función de su libertad de configuración legislativa (Art. 150 C.P.), ante nuevos contextos normativos, en todo tiempo, conserva facultades para regular una determinada materia.

3. Precisión del cargo

Por Auto del 4 de marzo de 2016, el Despacho Sustanciador: (i) admitió parcialmente la demanda formulada contra el Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009 por la presunta vulneración de los Artículos 25 y 40 Numeral 7 de la Constitución Política; (ii) inadmitió parcialmente la demanda propuesta contra el Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009 por el desconocimiento de los Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 16, 28, 29, 53, 58, 121, 125, 209, 228, 230, 241 y 243 de la Carta Política, por no cumplir las condiciones de especificidad y pertinencia, sistematizadas por la jurisprudencia constitucional, y; (iii) en atención a que el Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 reemplazó integralmente el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, inadmitió parcialmente la demanda contra esta disposición, con fundamento en que el demandante no argumentó las razones por las cuales considera que dicha norma continúa vigente o prestando efectos jurídicos.

Con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia, en el Auto inadmisorio se indicaron los requisitos inobservados por el demandante, a efectos de que si a bien lo estimaba realizara las correspondientes correcciones dentro del término establecido en el Artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

Por escrito oportunamente¹³ radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional, Cristian Albert Uscátegui Sánchez presentó correcciones a la demanda, precisando que ésta únicamente¹⁴ se dirige a cuestionar la constitucionalidad del Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009 y no el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994.

Como se indicó en precedencia, el demandante entiende que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al establecer en el Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979.

¹³ 9 de marzo de 2016.

¹⁴ Folio 73.

El Ministerio de Educación solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada de la Ley 1297 de 2009 con fundamento en que el fin de la misma es lograr una mayor profesionalización en el ámbito de la educación pública. Por su parte, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación –FECODE– sostiene que la Corte debe expedir una sentencia evolutiva en la cual explique que las realidades educativas y pedagógicas no son las mismas que las del año 1979, cuando se expidió el estatuto docente que incluía a los bachilleres pedagógicos para el ejercicio de la docencia en el sector oficial.

A su turno el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada del precepto demandado del Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009, en los mismos términos de la Sentencia C-473 de 2006.

El demandante sostiene que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que implica un trato discriminatorio que quebranta el derecho a la igualdad.

Vista la demanda, analizadas las intervenciones y el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte encuentra que el análisis de la norma demandada debe circunscribirse a los cargos relacionados con la vulneración de los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos al trabajo y al acceso de funciones públicas, conforme se indicó en la Sentencia C-473 de 2006 y no al derecho a la igualdad.

En lo concerniente a este último aspecto, el actor no explica cómo el Congreso en desarrollo de su labor legislativa creó una situación discriminatoria frente a un grupo de docentes, impidiéndoles el acceso al ejercicio de la prestación del servicio de educación estatal y a la carrera docente.

4. Problema jurídico y método de resolución

De acuerdo con los cargos admitidos a trámite de constitucionalidad, concierne a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si el Artículo 1 (parcial) de la Ley 1297 de 2009, al omitir incluir a los bachilleres pedagógicos escalafonados del servicio público de educación, vulneró los derechos adquiridos al acceso y permanencia en la carrera docente.

Para abordar el problema jurídico planteado, la Corte brevemente se pronunciará en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) marco normativo sobre los bachilleres pedagógicos escalafonados en el ejercicio de la docencia; (ii) las sentencias de constitucionalidad sobre el ejercicio de la docencia de los bachilleres pedagógicos escalafonados; y, para finalizar, efectuará (iii) el examen de constitucionalidad de la disposición objeto de control, en atención a estas materias.

5. Marco normativo sobre los bachilleres pedagógicos escalafonados en el ejercicio de la docencia

Con el fin de estimular a los estudiantes de educación media para desarrollar aptitudes tendientes a su ingreso en el ámbito laboral, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 80 de 1974 *“por el cual se deroga el Decreto Numero 045 de 1962 y se dictan otras disposiciones sobre educación media”*. En esta regulación se estableció la posibilidad de cursar ciclos vocacionales durante los últimos dos años del bachillerato en modalidad: académica, pedagógica, formación normalista, industrial, comercial, agropecuaria y en formación social.

En desarrollo de esta posibilidad académica, el Artículo 10 del Decreto 1419 de 1978 *“por el cual se señalan las normas y orientaciones básicas para la administración curricular en los niveles de educación preescolar básica (primaria y secundaria) media vocacional e intermedia profesional”*, dispuso que la calidad de bachiller pedagógico hacía parte de los títulos que habilitan al ejercicio de funciones docentes en los niveles de educación preescolar y básica primaria.

Esta normatividad fue complementada con la expedición del Decreto Ley 2277 de 1979 *“por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”*, que estableció las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñaran la profesión docente en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Puntualmente, el Artículo 5^o¹⁵ del mencionado

¹⁵ *“A partir de la vigencia de este Decreto sólo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes posean título docente o acrediten estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente¹⁵, de conformidad con los siguientes requerimientos para cada uno de los distintos niveles del Sistema Educativo Nacional:*

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

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

decreto incorporó a los bachilleres pedagógicos en el ejercicio de la docencia en los planteles oficiales del servicio de educación pública.

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 67 de la Constitución Política, el legislador mediante la Ley 115 de 1994 “*Por la cual se expide la Ley General de Educación*” definió y desarrolló la organización y prestación del servicio de educación formal en los niveles preescolar y media. El inciso 1° del Artículo 116¹⁶ de la Ley General de Educación estableció los requisitos para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, excluyendo a los bachilleres pedagógicos escalafonados del ejercicio de la docencia. Esta disposición fue demandada en acción pública de inconstitucionalidad y declarada exequible, de forma condicionada, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación.

De manera especial el párrafo primero del Artículo 105¹⁷ de la Ley 115 de 1994 estableció que al personal que para la fecha en que entró en vigor dicha legislación estaba vinculado se le respetaría la estabilidad laboral, y en el caso de los bachilleres no escalafonados estos tendrían derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando cumplieran los requisitos respectivos, en un plazo no mayor a dos años.

“(…)”.

¹⁶ **Artículo 116°.- Título exigido para ejercicio de la docencia.** Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normas 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.

¹⁷ **ARTÍCULO 105. VINCULACIÓN AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL.** La vinculación de 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.

<Inciso 3o. derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001>.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo 1o. derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001>.

PARÁGRAFO 2o. Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo INEXEQUIBLE>

Esta misma norma estableció que si una vez transcurrido este plazo los bachilleres no se habían escalafonado serían desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres pedagógicos que se encontraran en ese momento prestando su servicio docente en zonas de difícil acceso, y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contaban con dos años adicionales para cumplir tales exigencias.

Esta decisión fue adoptada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-473 de 2006, cuya consideración jurídica base se transcribe a continuación:

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

Mediante el Decreto 1278 de 2002 el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001 expidió el Estatuto de Profesionalización Docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos.

Posteriormente, la Ley 1297 de 2009 *“Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o*

áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones”, estableció los requisitos académicos exigidos para ejercer la docencia en el servicio de educación estatal, así como las condiciones especiales para la actividad docente en las zonas de difícil acceso.

La ley en referencia consta de dos artículos. El primero de ellos, cuyo inciso 1° es el objeto de la presente demanda, modifica el Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el sentido de establecer los requisitos para el ejercicio de la docencia, exigiendo el título de Normalista Superior o Licenciado en Educación u otro título profesional y excluyendo a los Bachilleres Pedagógicos escalafonados.

Esta disposición además contiene tres párrafos: el primero faculta contratar la prestación del servicio de educación con entidades privadas, el segundo establece la regla según la cual en la educación primaria los educadores no requieren ningún énfasis en las diversas áreas del conocimiento para el cumplimiento de sus funciones, y el tercero prevé una equivalencia consistente en que el título de Tecnólogo en Educación es equiparable al de Normalista Superior.

6. Las sentencias de constitucionalidad sobre el ejercicio de la docencia de los Bachilleres Pedagógicos

La Corte Constitucional¹⁸ se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las normas que regulan el ejercicio de la docencia en el sector de la educación pública, señalando que los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, al consagrar la educación en la doble dimensión de derecho y servicio público con función social, prescribe la obligación del Estado de asegurar que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad ética, pedagógica y en constante proceso de formación docente.

En el caso específico de los Bachilleres Pedagógicos, son abundantes los pronunciamientos de esta Corporación en relación con el derecho al ejercicio de la docencia en el sector educativo estatal.

En la Sentencia C-422 de 2005, al desatar la demanda de inconstitucionalidad promovida contra varias disposiciones contenidas en los artículos 3, 7 (parcial) y 21 (parcial) del Decreto 1278 de 2002, que regulan el ingreso al servicio de la docencia estatal, la Corte declaró la exequibilidad de las mismas con fundamento en que se trata de normas

¹⁸ Ver sentencia Sentencia T-743/13 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

cuyo fin implícito es la profesionalización y el mejoramiento en la calidad de los diferentes niveles de la educación pública en el país. Para adoptar esta decisión, la Corte analizó las disposiciones demandadas en perspectiva del derecho a la igualdad y el libre ejercicio de escoger profesión u oficio, pronunciándose en los siguientes términos:

“Descendiendo a las normas acusadas, el trato diferenciado dado a los bachilleres pedagógicos está sustentado por un fin constitucionalmente válido: la obtención de una educación de calidad. En segundo lugar el criterio “nivel de educación” como razón para diferenciar quiénes son y quienes no profesionales de la educación (art. 3 demandado) y qué títulos se requieren para la inscripción y ascenso en el escalafón docente (art. 21, literal a) no está constitucionalmente proscrito. Lo anterior por cuanto sí existe un diferente nivel de escolarización entre los normalistas superiores quienes, además de cursar todos los niveles de educación media, deben desarrollar 4 semestres de formación exclusivamente pedagógica. Por el contrario, los bachilleres pedagógicos, es decir los egresados de las escuelas normales antes de su reestructuración, que escogieron como énfasis vocacional pedagogía tan sólo veían cursos específicos sobre enseñanza en los dos últimos años de su formación (5° y 6°). No obstante el decreto de reestructuración de las normales fue claro en habilitar los títulos de bachilleres pedagógicos para adelantar los 4 semestres faltantes para obtener el título de normalista superior, actualización que, por lo demás, aún pueden cursar. En ese sentido la exigencia de títulos mínimos de idoneidad académica para acceder al servicio educativo público lograría de manera adecuada el fin perseguido: el aumento de la calidad de la educación. Por las razones expuestas la Sala declarará exequibles los artículos demandados, respecto del cargo de vulneración del derecho a la igualdad.”

Posteriormente, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 116 y 117 (parcial) de la Ley General de Educación 115 de 1994, por cargos relacionados con la vulneración de los derechos al trabajo, a la igualdad, a la libertad de escoger profesión u oficio y a la participación efectiva en el ejercicio de cargos públicos, por la exclusión del título de Bachiller Pedagógico como requisito para ejercer la docencia en el nivel preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, esta Corporación mediante la Sentencia C-479 de 2005 determinó que esta categoría de servidores conforme a las reglas del Decreto Ley 2277 de 1979 adquirieron el derecho a ejercer la docencia. En dicha oportunidad la Corte sostuvo:

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

A pesar de la claridad conceptual de la consideración transcrita, la Corte declaró executable de manera pura y simple el inciso primero del artículo 116 y el parágrafo del artículo 117 de la Ley 115 de 1994.

Un año más tarde, al ser demandado el inciso 1º del Artículo 116¹⁹ de la Ley 115 de 1994, que establece los requisitos para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, por cargos relacionados con el desconocimiento de los derechos adquiridos, la libertad de enseñanza, el derecho al ejercicio de funciones públicas y el derecho al trabajo de los Bachilleres Pedagógicos Escalonados en el ejercicio de la docencia, la Corte Constitucional en Sentencia C-473 de 2006 declaró executable, de forma condicionada, el inciso único del Artículo 116 de la Ley 115 de

¹⁹ **Artículo 116º.- Título exigido para ejercicio de la docencia.** Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normas 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.

1994, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación. La consideración jurídica principal de esta providencia judicial señala lo siguiente:

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

En aproximación a la cuestión de constitucionalidad en esta oportunidad sometida al estudio de la Sala Plena, conviene resaltar que por virtud de la referida providencia esta Corporación determinó que los Bachilleres Pedagógicos escalafonados conforme a las normas del Decreto Ley 2277 de 1979 adquirieron el derecho a ejercer la docencia en el sector educativo estatal y excluirlos comporta una vulneración del derecho a la igualdad y al ejercicio de funciones y cargos públicos.

En contraste, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 2, 3, 18 y los incisos 1° y 2° del artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002 *“Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”*, por cargos relacionados con la vulneración

de los derechos adquiridos de los Bachilleres Pedagógicos, la Corte en Sentencia C-647 de 2006 declaró la exequibilidad de los mismos al amparo de las siguientes consideraciones:

“Los derechos adquiridos que pudieran invocarse por los bachilleres pedagógicos lo son en efecto respecto del régimen establecido en el Decreto Ley 2277 de 1979 y ello en cuanto se hubieran cumplido los requisitos en él establecidos. En manera alguna pueden predicarse respecto del régimen nuevo establecido en el decreto 1278 de 2002 que solo se aplica a quienes pretendan vincularse al servicio docente después de su vigencia, o a quienes habiéndose vinculado al servicio docente antes quieran voluntariamente ser cobijados por ese nuevo régimen, obviamente cumpliendo los requisitos que en él se señalan. Es decir que claramente la acusación formulada por el supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos (art 58 C.P.) en contra de los artículos 2, 3, 18 y 21 (parcial) carece de fundamento pues en manera alguna puede considerarse que con dichas disposiciones el Legislador haya privado de algún derecho adquirido a los bachilleres pedagógicos i) que se hubieren vinculado al servicio docente en las condiciones señaladas en el decreto Ley 2277 de 1979 y hubieren cumplido los requisitos para ser inscritos en carrera pues en relación con ellos no cabe predicar la aplicación del Decreto Ley 1278 de 2002 y por consiguiente de las normas acusadas, ii) que hayan obtenido el título de bachiller pedagógico después de la vigencia del Decreto Ley 1278 de 2002 o que habiéndolo obtenido con anterioridad no se hayan vinculado al servicio docente cumpliendo los requisitos para ser inscritos en el escalafón y en la carrera docente señalados por el decreto Ley 2277 de 1979 pues respecto de ellos ningún derecho adquirido cabe predicar por la aplicación del Decreto Ley 2277 de 1979, como claramente lo explicó la Corte en las Sentencias C-313 de 2003, C-1169 de 2004 y C-031 de 2006 al analizar el caso de los docentes provisionales. Así las cosas la Corte constata que el cargo central invocado por el demandante, a saber, el supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos de los bachilleres pedagógicos no está llamado a prosperar.”

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia C-314 de 2007, mediante la cual se declaró la exequibilidad de los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 1278 de 2002 y en la cual esta Corporación se pronunció en relación con los derechos adquiridos en el escalafón docente de la siguiente manera:

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

Luego, al declarar la exequibilidad de la expresión *“y deberá ser inscrito en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto”*, contenida en el inciso segundo del Artículo 12 del Decreto Ley 1278 de 2002, mediante la Sentencia C-316 de 2007 la Corte precisó el alcance de los derechos adquiridos en la carrera docente:

“La acusación formulada por el actor en el presente proceso no está llamada a prosperar, pues ella se fundamenta precisamente en un presupuesto ya desvirtuado por la Corte, a saber la existencia de derechos adquiridos en materia de carrera y de acceso a cargos en propiedad de la carrera docente por parte de los docentes simplemente inscritos en el escalafón docente regulado por el Decreto Ley 2277 de 1979, pues en esas circunstancias es claro que i) ningún derecho adquirido cabe predicar respecto del nuevo régimen de profesionalización docente regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002 ii) al tiempo que ni siquiera en relación con la carrera administrativa regulada por el Decreto Ley 2277 de 1979 y el acceso en propiedad a cargos en la misma cabe predicar la existencia de derechos adquiridos que pudieran ser desconocidos por las disposiciones acusadas en el presente proceso, o que permitieran considerar de alguna manera vulnerado el derecho a la igualdad de los docentes que se encuentran en esas circunstancias.”

De las providencias referenciadas, es posible extraer varias reglas jurisprudenciales en materia de los derechos laborales en el sector educativo estatal aplicables a la resolución del presente juicio de constitucionalidad, a saber: (i) en primer término, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 68 de la Constitución Política un aspecto

esencial de la educación es el mejoramiento en la calidad, razón por la cual, el acceso, la permanencia y los derechos adquiridos en el régimen docente regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002, dependen de la continua profesionalización y formación; (ii) la carrera docente es un sistema especial de carrera administrativa de origen legal que regula las relaciones de los educadores con el Estado y que tiene por fundamento el reconocimiento de los principios del mérito, igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del educador del servicio público educativo, la profesionalización y dignificación de la actividad docente a través de la definición del escalafón docente y; (iii) el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal, conforme al principio de interpretación más favorable en materia laboral (Art. 53 C.P.), en protección del derecho al trabajo (Art. 25) y al ejercicio de cargos y funciones públicas (Art. 40 Núm. 7), en el caso específico de los Bachilleres Pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente que ingresaron a la carrera en los términos del Decreto Ley 2277 de 1979, les asiste el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, para lo cual deben cumplir los requisitos de idoneidad legalmente previstos.

7. Análisis de constitucionalidad del precepto demandado (Reiteración de jurisprudencia Sentencia C-473 de 2006)

Mediante la Sentencia C-473 de 2006 la Corte Constitucional determinó que a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Educación 115 de 1994 los títulos distintos al de Normalista, expedidos por las escuelas normales reestructuradas, no serían aptos para ingresar a la carrera docente. Sin embargo, hizo una salvedad respecto de los Bachilleres Pedagógicos que se encontraran incluidos en el escalafón docente con anterioridad al año 1997, los cuales pueden ejercer la docencia mientras demuestren idoneidad en las pruebas de permanencia y ascensos legalmente previstos. En ese sentido, esta Corporación señaló que el título de Bachiller Pedagógico es equivalente al de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico.

Con base en ello, este Tribunal declaró exequible de forma condicionada el inciso único del Artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, pueden ejercer la docencia en planteles oficiales de educación.

A pesar del contenido de esta decisión, con la expedición de la Ley 1297

de 2009 el Congreso de la República nuevamente estableció los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente.

A juicio del demandante, a través de esta medida el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, al considerar que al Congreso de la República le está vedado regular una materia de manera distinta a como ha sido definida por su intérprete autorizado en una sentencia de constitucionalidad.

Conforme se indicó en el acápite de la cuestión previa, en el asunto sometido a juicio de constitucionalidad no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que el legislador en función de su libertad de configuración normativa en todo tiempo conserva facultades para regular una determinada materia.

A pesar de no existir cosa juzgada, la Corte Constitucional en aplicación del principio “*stare rationibus decidendi*”, que implica estarse a lo resuelto en sus *rationes decidendis*, se encuentra vinculada por su precedente judicial. A la luz de lo anterior se impone el deber de estarse a lo resuelto y no variar lo ya decidido en las sentencias dictadas por este Tribunal, las cuales crean precedente judicial y vinculan a título de jurisprudencia los asuntos que sobre la misma materia se dicten en el futuro.

La obligación de los jueces de aplicar lo previamente decidido deriva de la fuerza vinculante del precedente judicial, sin lo cual la jurisprudencia no tendría valor en el sistema de fuentes y sería imposible preservar la coherencia y simetría del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, en el asunto sometido a examen de constitucionalidad se debe reiterar la jurisprudencia pronunciada por esta Corte en la Sentencia C-473 de 2006 mediante la cual se determinó que la exclusión del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal de los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente al amparo del Decreto ley 2277 de 1979, les vulnera sus derechos adquiridos, concretamente sus derechos al trabajo y al ejercicio de cargos públicos:

“La Corte observa que al excluir el inciso 1º del Art. 116 de la Ley 115 de 1994 demandado del ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal a los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente al amparo del

Decreto ley 2277 de 1979, les vulnera sus derechos adquiridos, concretamente sus derechos al trabajo y al ejercicio de cargos públicos con base en la carrera docente, y contraría por tanto los Arts. 25, 40, 53, 58 y 125 superiores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5º de dicho decreto esos bachilleres tenían el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, en los niveles preescolar y básico primario del Sistema Educativo Nacional, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 10 del mismo decreto, que consagra la estructura del Escalafón Nacional Docente, en relación con los grados, título, capacitación y experiencia allí señalados. No obstante, en virtud del principio de conservación del Derecho, la Corte declarará exequible dicho segmento normativo en forma condicionada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto.” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

En términos generales la Ley 1297 de 2009 está orientada al mejoramiento en las calidades profesionales de los educadores, razón por la cual, tiene por objeto exigir mayores estándares en la formación docente. En ese sentido, uno de los aspectos centrales en el presente juicio de constitucionalidad está dado por el hecho que desde la expedición del Decreto Ley 2279 de 1979 que creó la categoría de los bachilleres pedagógicos, a la fecha han transcurrido 37 años, cuestión que hace necesario analizar si el contexto en el que fue expedida esa regulación ha variado desde entonces, según el tránsito normativo surtido en esta específica materia.

Al respecto, la Sala Plena observa que las condiciones que deben cumplir los bachilleres pedagógicos para acceder y permanecer en el escalafón docente fueron reglamentadas por el ejecutivo en un prolongado periodo de cuatro décadas.

En efecto, según lo dispuesto en el Artículo 10 del Decreto 2279 de 1979, reglamentado por el artículo 1º del Decreto 259 de 1981 “*por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Extraordinario 2279 de 1979*”, para acceder al escalafón docente a los bachilleres pedagógicos se les exigieron las siguientes condiciones:

“Artículo 1º.- Condiciones para ingreso al Escalafón Nacional Docente: De conformidad con el artículo 10 del Decreto Extraordinario 2277 de 1979, tienen derecho a inscribirse en el Escalafón Nacional Docente los educadores titulados en planteles oficiales y no oficiales aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

Su ingreso al Escalafón se realizará al grado que se indicada en el mismo artículo en concordancia con la nomenclatura establecida en el Decreto 80 de 1.980 para títulos de nivel superior, tal como a continuación se señala:

a. AL GRADO 1: El bachiller pedagógico y quienes hayan adquirido un título equivalente antes de la expedición del Decreto Extraordinario 2277 de 1.979.

b. AL GRADO 2: El Perito y el Experto en Educación, señalados en el literal a) del Parágrafo 1 del Artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 que hayan obtenido el título antes de la vigencia del citado decreto.

c. AL GRADO 4: El Técnico Profesional Intermedio en Educación de que trata el inciso final del Artículo 2 del Decreto extraordinario 80 de 1980. El Técnico o Experto en Educación señalado en el inciso b) del parágrafo 1 del artículo 10 del decreto extraordinario 2277 de 1979, con título otorgado con anterioridad a la vigencia del Decreto antes mencionado.

d. AL GRADO 5: El Tecnólogo en Educación.

e. AL GRADO 6 El profesional Universitario con título diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación, una vez haya aprobado el curso de ingreso.

f. AL GRADO 7. Los Licenciados en Ciencias de la Educación.

Los Tecnólogos especializados en Educación de que trata el inciso 30 del artículo 28 del Decreto Extraordinario 80 de 1980.

***Parágrafo.** Para efectos de definición y equivalencia de los anteriores títulos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 1 del Artículo 10 del Decreto 2277 de 1.979 y en las disposiciones pertinentes del Decreto 80 de 1980.*

Los Profesionales Universitarios que además de su título acrediten uno de los indicados en los literales a), b), c) y d) de este artículo, serán eximidos del curso de ingreso.” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Estas exigencias fueron complementadas por el Artículo 19 del Decreto 709 de 1996 “por el cual se establece el reglamento general para el

desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional.”, mediante el cual se establecieron requisitos adicionales para que los bachilleres pedagógicos permanecieran en el escalafón docente:

“Artículo 19º.- Los bachilleres pedagógicos y los normalistas superiores que adelanten programas de formación de pregrado en educación, podrán hacer valer, por una sola vez, la formación parcial correspondiente a dos (2) semestres o a un (1) año académico completo, siempre y cuando los haya aprobado, como requisito de capacitación para el ascenso al grado inmediatamente siguiente del Escalafón Nacional Docente que exija curso, de acuerdo con su título.”

El párrafo primero del Artículo 105²⁰ de la Ley 115 de 1994, estableció que al personal que para la fecha en que entró en vigor dicha legislación estaba vinculado se le respetaría la estabilidad laboral, y en el caso de los bachilleres pedagógicos no escalafonados estos tendrían derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando cumplieran los requisitos respectivos, en un plazo no mayor a dos años. Esta misma norma estableció que si una vez transcurrido este plazo los bachilleres no se habían escalafonado, serían desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres pedagógicos que se encontraran en ese momento prestando su servicio docente en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contaban con dos años adicionales para cumplir tales exigencias.

Como se puede observar entonces, a los bachilleres pedagógicos en razón de la prestación del servicio en zonas de difícil acceso se les concedió un

²⁰ ARTÍCULO 105. VINCULACIÓN AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL. La vinculación de 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.

<Inciso 3o. derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001>.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo 1o. derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001>.

PARÁGRAFO 2o. Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo INEXEQUIBLE>

plazo adicional de dos años para cumplir el proceso de profesionalización iniciado con la Ley General de Educación 115 de 1994.

De este prolongado tránsito normativo se infiere que cuando se incluyó esta categoría de docentes (bachilleres pedagógicos) en la prestación del servicio de educación pública, el legislador y el ejecutivo en el desarrollo reglamentario, establecieron que se trata de aquellas personas que han cumplido el proceso de profesionalización y se encuentran efectivamente vinculados al escalafón docente. De lo contrario, al no cumplir con las pruebas de idoneidad, indistintamente a la categoría docente en que se encuentren, todo servidor dejaría de permanecer al escalafón.

Sobre este aspecto, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE solicita a la Corte emitir una sentencia evolutiva en la cual explique que las realidades educativas, pedagógicas, didácticas y metodológicas no son las mismas que las del año 1979, cuando se expidió el estatuto docente que incluía a los bachilleres pedagógicos para el ejercicio de la docencia en el sector oficial.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los bachilleres pedagógicos a la fecha escalafonados son aquellos que han venido demostrando su idoneidad a través de las distintas pruebas de permanencia y ascensos en el escalafón docente, a pesar del paso del tiempo no existe un contexto diverso, causa o razón justificada para desconocer los derechos adquiridos al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas que le asiste a esta categoría de docentes, quienes, como ya se dijo, han prestado de manera continua el servicio público de educación en cumplimiento de los diversos estándares de formación y normalmente en zonas de difícil acceso.

Lo anterior se corrobora en tanto la exclusión del título de bachiller pedagógico, como requisito para el ingreso al concurso docente, fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en la pluricitada Sentencia C- 473 de 2006¹ que estableció que a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación (115 de 1994) los títulos diferentes al de normalista, expedidos por las escuelas normales reestructuradas, no serían aptos para ingresar a la carrera docente. Sin embargo, como ya se dijo en líneas anteriores, se hizo una salvedad respecto de los bachilleres pedagógicos que se encontraran incluidos en el escalafón docente con anterioridad al año 1997, los cuales podían ejercer la docencia en los términos del estatuto docente, mientras demostraran idoneidad en las pruebas de permanencia y ascensos en el mismo. Para tal efecto, estableció que los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de

Bachiller Académico o Clásico, eran equivalentes al de Bachiller Pedagógico.

De lo anterior se colige que en el presente examen de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte debe seguir el precedente contenido en la Sentencia C-473 de 2006, declarando exequible el segmento normativo demandado en forma condicionada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

8. Síntesis

8.1. El ciudadano Cristian Albert Uscátegui Sánchez formuló demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° (parcial) de la Ley 1297 de 2009, por considerarlo contrario a los Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 16, 25, 28, 29, 40, 53, 58, 121, 125, 209, 228, 230, 241 y 243 de la Constitución Política. En concepto del demandante, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al establecer en la norma demandada los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979.

8.2. De acuerdo con los cargos admitidos a trámite de constitucionalidad, concierne a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si el Artículo 1 (parcial) de la Ley 1297 de 2009, al omitir incluir a los bachilleres pedagógicos escalafonados del servicio público de educación, vulneró los derechos adquiridos al acceso y permanencia en la carrera docente.

8.3. El párrafo primero del Artículo 105 de la Ley 115 de 1994 estableció que el personal que a la fecha de la entrada en vigor de dicha legislación se encontraba vinculado al escalafón docente se le respetaría la estabilidad laboral. En el caso específico de los bachilleres no escalafonados se dispuso que estos tendrían derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando cumplieran los requisitos respectivos, en un plazo no mayor a dos años. Esta misma norma estableció que si una vez transcurrido este plazo los bachilleres no se habían escalafonado serían desvinculados del servicio educativo, salvo

los bachilleres pedagógicos que en ese momento estuvieran prestando servicio docente en zonas de difícil acceso y se encontraran en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarían con dos años adicionales para cumplir tales exigencias.

8.4. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las normas que regulan el ejercicio de la docencia en el sector de la educación pública, señalando que los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, al consagrar la educación en la doble dimensión de lo que es a la vez un derecho y un servicio público con función social, prescribe la obligación del Estado de asegurar que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad pedagógica y en constante proceso de formación docente.

En el caso específico de los Bachilleres Pedagógicos, son abundantes los pronunciamientos de esta Corporación en relación con el derecho al ejercicio de la docencia en el sector educativo estatal. Puntualmente, la Corte se ha pronunciado en esta materia por medio de las Sentencias C-422 de 2005, C-479 de 2005, C-473 de 2006, C-647 de 2006, C-314 de 2007 y C-316 de 2007.

8.5. Teniendo en cuenta que los Bachilleres Pedagógicos a la fecha escalafonados son aquellos que han venido demostrando su idoneidad a través de las distintas pruebas de permanencia y ascenso en el escalafón docente, a pesar del paso del tiempo, no existe un contexto diverso, causa o razón justificada para desconocer el derecho al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas que le asiste a esta categoría de docentes, quienes han venido prestando de manera continua el servicio público de educación en cumplimiento de los diversos estándares de formación, normalmente en zonas de difícil acceso.

8.6. Sobre esta base, la Corte Constitucional en aplicación del principio "*stare rationibus decidendi*" estarse a lo resuelto en sus decisiones, se encuentra vinculada por su precedente judicial. Así, en el asunto sometido a examen de constitucionalidad se debe reiterar el precedente judicial contenido en la Sentencia C-473 de 2006, para lo cual se ordenará declarar exequible el segmento normativo demandado en forma condicionada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de

los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

8.7. En virtud de lo anterior, la Corte declara exequible por los cargos examinados en la presente sentencia el inciso único del Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009, en el entendido que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados en la presente sentencia el inciso único del Artículo 1° de la Ley 1297 de 2009, en el entendido que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

SEGUNDO.- Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

AQUILES ARRIETA GOMEZ
Magistrado (e)

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

