COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/313/03

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/313/03
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr ALVARO TAFUR GALVIS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Cosa Juzgada Constitucional
- Regimenes Laborales Diferentes
- Regimen Salarial Y Prestacional
- Derecho A La Igualdad
- Regimen Especial
- Prestaciones Sociales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: primero.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 2 del Decreto 1278 de 2002. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 3 del Decreto 1278 de 2002. Tercero.- Declarar EXEQUIBLE por el cargo analizado el artículo 7 del Decreto 1278 de 2002, con excepción del parágrafo del mismo artículo que se declara INEXEQUIBLE . Quarto.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 17 del Decreto 1278 de 2002. Quinto.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo…

Texto completo

C-313-03 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-313/03 COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL -Inexistencia por cuanto texto y contenido normativo es diferente REGIMENES LABORALES DIFERENTES -Jurisprudencia en relación con la aplicación del juicio de igualdad LEGISLADOR -Facultad de expedir ordenamientos que establezcan disposiciones laborales de trabajadores del sector público y privado Nada impide al legislador expedir uno o varios ordenamientos en los que establezca las disposiciones que deben regir las relaciones laborales de los trabajadores tanto del sector público como del privado, siempre y cuando respete las normas constitucionales y garantice los principios mínimos fundamentales contemplados en el artículo 53 superior, cuya finalidad protectora cubre a todos los trabajadores, cualquiera que sea el régimen al que deban sujetarse.

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL -Comparación entre diferentes regímenes no resulta conducente El primer elemento del juicio de igualdad al que acude de tiempo atrás esta Corporación para examinar las posibles vulneraciones del artículo 13 superior consiste en determinar cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual. De no ser

posible constatar la existencia de situaciones de hecho que resulten iguales, no es pertinente continuar la secuencia lógica de dicho juicio, que llevaría luego a determinar si el tratamiento que se dispensa en una situación concreta obedece o no a criterios que sean objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima"

DERECHO A LA IGUALDAD -No se presenta cuando los servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes El juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, y que éste supuesto no se presenta cuando diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, la Corte ha concluido que no resulta posible establecer en esas circunstancias una vulneración del artículo 13 superior.

REGIMEN ESPECIAL -Beneficios particulares no pueden ser examinados aisladamente Si cada régimen especial es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, los beneficios particulares contemplados en él, no pueden ser examinados aisladamente, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales. En ese orden de ideas esta Corporación ha explicado que cada beneficio en particular establecido en un régimen específico no puede ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

PRESTACIONES SOCIALES -Casos en los cuales es posible retirarlas del ordenamiento jurídico Sólo si una prestación social de la cual se predica la posible discriminación es lo suficientemente autónoma como para advertir que ella, en sí misma, constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, podría el juez constitucional retirarla del ordenamiento jurídico.

Circunstancia que sin embargo solamente podría darse (i) si la prestación es verdaderamente autónoma y separable, lo cual debe ser demostrado claramente (ii) la ley prevé un beneficio indudablemente inferior para el régimen especial, y (iii) que no exista otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social y que la carencia de compensación resulte evidente.

PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -No aplicación en presencia de razones objetivas PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Realización específica y práctica del principio de igualdad en el ámbito laboral PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Deducción según la jurisprudencia SALARIO -Diferencia debe fundarse en una justificación objetiva y razonable TRATO DIFERENCIADO -Justificación no puede radicarse en argumentos meramente formales PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -NO es absoluto PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -No vulneración por reconocimiento de primas y beneficios en función de la formación de los servidores ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Razón de ser del tratamiento diferenciado para los docentes El tratamiento diferenciado que se da a los docentes en razón de la fecha de su vinculación a la administración, anterior o posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, responde al hecho de que la situación de los docentes en uno y otro caso no es la misma, y ello en virtud del cambio en las condiciones fácticas y normativas que provocaron la expedición de un nuevo régimen docente.

ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Nuevo régimen de carrera es legítimo ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -No aplicación a quienes se vincularon con anterioridad es legítimo ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Aplicación únicamente a quienes se vinculan a partir de la vigencia del Decreto ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Aplicación a quienes decidan voluntariamente inscribirse en el nuevo escalafón ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Asimilación voluntaria no vulnera derechos adquiridos DERECHO A LA IGUALDAD -No vulneración No se puede afirmar que al expedirse un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera a partir de su vigencia, se haya discriminado a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen anteriormente vigente, ni que en el mismo sentido se haya discriminado a quienes ya se encontraban vinculados al servicio docente por excluirlos del nuevo sistema de carrera. La situación de unos y

otros docentes no es la misma pues se está frente a un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, que se convierte en razón suficiente para que el personal nuevo se someta a un régimen de carrera ajustado a las nuevas circunstancias.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Establecimiento de nuevo régimen para docentes no vulnera derecho a la igualdad PRINCIPIO DE IGUALDAD -No vulneración por tratamiento salarial diferente REGIMENES LABORALES DIFERENTES -Imposibilidad de comparar prestaciones específicas PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Inaplicación cuando existen razones objetivas que justifican diferencia de trato ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Docentes que opten por asimilación voluntaria deberán someterse a la misma evaluación de desempeño y de competencias Quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia. Cabe precisar que si se someten a la evaluación de desempeño y de competencias aludida y no obtienen una calificación satisfactoria, simplemente no serán asimilados al nuevo régimen, pero se mantendrán en su cargo con todos los derechos regidos por el régimen anterior.

PROFESIONAL DE LA EDUCACION -Acreditación de la calidad ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Condiciones de ingreso ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Vinculación provisional EDUCACION -Carácter pluralista EDUCACION -Sistema mixto EDUCACION -Imposibilidad de crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza de diversa formación e intereses CARRERA DOCENTE -Limitación de acceso a personas diferentes a aquellas que posean licenciatura en pedagogía vulnera el derecho a la igualdad EDUCACION -Doble connotación jurídica EDUCACION -Doble dimensión derecho-deber ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Profesionales con títulos diferentes deberán ejercer la docencia en el área de su conocimiento PROFESIONAL DE LA EDUCACION -Acreditación a profesionales con título diferente no contraría la Constitución FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Posibilidad de vincular provisionalmente al servicio educativo desborda ámbito de potestad reglamentaria COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL -Por regla general tiene la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos CARRERAS ESPECIALES -Origen constitucional o legal REGIMENES ESPECIALES DE CARRERA -Concepto REGIMENES ESPECIALES DE ORIGEN LEGAL -Legislador determina a quien corresponde administración y vigilancia ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Régimen especial de carrera de origen legal ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Administración y vigilancia ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Solución a reclamaciones por entidades encargadas de la administración y vigilancia de la carrera no vulnera el debido proceso POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA -Límites en materia de procedimientos judiciales y administrativos ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Retiro del servicio ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE -Exclusión del escalafón como consecuencia de calificación no satisfactoria ESCALAFON DOCENTE -Tipos de evaluación EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Concepto EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Término para su realización y reglamentación EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Instrumentos para evaluar EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Consecuencias según sus resultados EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Recursos ACTO DEFINITIVO -Concepto/ ACTO DE TRAMITE -Concepto Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y que los actos de trámite pondrán fin a una actuación administrativa cuando hagan imposible continuarla. Son actos de trámite, ha dicho la jurisprudencia, los que se producen dentro de una actuación administrativa con el fin de impulsarla, son actos

preparatorios los que se dictan para posibilitar un acto principal posterior, mientras que son actos de ejecución los que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo.

ESCALAFON DOCENTE -Exclusión por calificación no satisfactoria constituye un acto definitivo EVALUACION DE DESEMPEÑO ANUAL -Actos administrativos adoptados son actos diferentes, independientes de la decisión que pueda tomarse por la administración posteriormente VIA GUBERNATIVA -Objeto del agotamiento como requisito de procedimiento VIA GUBERNATIVA -Relevancia ESCALAFON DOCENTE Y DERECHO A LA DEFENSA -Imposibilidad de presentar recursos por exclusión lo limita FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Alcance conferido por ley habilitante El Presidente de la República al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Carácter expreso y preciso /FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Imposibilidad de facultades implícitas FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Criterios para expedir estatuto de profesionalización docente FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Determinación de vacaciones no corresponde al objeto CARRERA ADMINISTRATIVA -Concepto Sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia, y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.

CARRERA ADMINISTRATIVA -Principios Referencia: e xpediente D-4255 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 5º, 7º, 17, 21, 23, 24, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 53, 57, 58, 61 63, 65, 67 y 68 del Decreto 1278 de 2002 Actores: Jaime Antonio Díaz Martínez, Tarsicio Mora Godoy y Bertha Rey Castiblanco Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil tres (2003). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jaime Antonio Díaz Martínez, Tarsicio Mora Godoy y Bertha Rey Castiblanco demandaron los artículos 2º, 3º, 5º, 7º, 17, 21, 23, 24, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 53, 57, 58, 61 63, 65, 67 y 68 del Decreto 1278 de 2002, “por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente” .

Mediante auto del 12 de septiembre de 2002, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda respecto de los artículos 2º, 3º, 7º, 17, 24, 46, 47, 61 y 65 del Decreto 1278 de 2002 y la inadmitió respecto de los artículos 5º, 21, 23, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 53, 57, 58, 63, 67 y 68 del mismo Decreto por no satisfacer las exigencias de que trata el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, concediendo a los actores un término de 3 días para cumplir con los requisitos legales. En razón de que los demandantes no se pronunciaron en el término señalado, decidió rechazar la demanda contra los artículos mencionados, mediante auto del 23 de septiembre de 2002, sin que el mismo hubiere sido recurrido.

Sobre lo admitido, dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana, así como comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Justicia y del Derecho, de Educación Nacional, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de estimarlo oportuno.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.

44.840 del 20 de junio de 2002, y se subraya lo demandado: "DECRETO NUMERO 1278 DE 2002 (junio 19) por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, DECRETA:

CAPITULO I Objeto, aplicación y alcance (…) Artículo 2º. Aplicación. Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.

Artículo 3º. Profesionales de la educación. Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto, y los normalistas superiores.

(…) CAPITULO II Requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal y clases de nombramiento Artículo 7º. Ingreso al servicio educativo estatal.

A partir de la vigencia de este decreto, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de formación.

Quienes posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, expresamente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, podrán ejercer la docencia en educación primaria o en educación preescolar.

Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente.

(…) CAPITULO III Carrera y escalafón docente (…) Artículo 17. Administración y vigilancia de la carrera docente. La carrera docente se orientará a atraer y retener los servidores más idóneos, a promover el desarrollo profesional y el mejoramiento continuo de los educadores y a procurar una justa remuneración, requiriendo al mismo tiempo una conducta intachable y un nivel satisfactorio de desempeño y competencias. Será administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas, las cuales, a su vez, conocerán en primera instancia de las reclamaciones que se presenten en relación la aplicación de la carrera. La segunda instancia corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

(…) Artículo 24. Exclusión del Escalafón. La exclusión del Escalafón Docente procederá por una de las siguientes causales: a) Por las causales genéricas de retiro del servicio.

b) Por evaluación de desempeño no satisfactoria, de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto. Parágrafo. La exclusión del Escalafón Docente por evaluación no satisfactoria trae como consecuencia el retiro del servicio, y se efectuará por el nominador mediante acto motivado, el cual no será susceptible de los recursos de la vía gubernativa, por tratarse de un acto de ejecución.

(…) CAPITULO VI Salarios, incentivos, estímulos y compensaciones Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979.

Artículo 47. Estímulos y compensaciones. Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Gobierno Nacional, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

(…) CAPITULO VII Situaciones administrativas (…) Artículo 61. Vacaciones. Los docentes y directivos docentes estatales disfrutarán de vacaciones colectivas por espacio de siete (7) semanas en el año, las cuales serán distribuidas así: cuatro (4) semanas al finalizar el año escolar; dos (2) semanas durante el receso escolar de mitad de año y una (1) en semana santa.

Cuando las vacaciones sean interrumpidas por licencia de maternidad o licencia por enfermedad, podrán ser reanudadas por el tiempo que falte para completar su disfrute y en la fecha que señale el nominador para tal fin.

(…) CAPITULO VIII Asimilación (…) Artículo 65. Asimilación. Los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente de conformidad con el Decreto-ley 2277 de 1979 y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, podrán asimilarse al nuevo escalafón si se someten a la misma evaluación de desempeño y de competencias realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de este decreto.

Los educadores que quieran asimilarse al nuevo escalafón y obtengan calificación satisfactoria en esta prueba, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 de este decreto, y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial.

” III. LA DEMANDA Los accionantes consideran que las normas transcritas vulneran los artículos 1º, 2º, 13, 29, 53, 67 y 68 de la Constitución Política, de conformidad con lo que se expone a continuación.

En primer lugar, acusan al artículo 2º demandado por desconocer el principio de igualdad, como quiera que establece un escalafón docente y condiciones laborales diferentes para el personal que se vincule con posterioridad a la vigencia del Decreto 1278 de 2002, en detrimento del personal antiguo.

Señalan que los artículos 3º y 7º demandados, al habilitar a personas con título profesional diferente a los pedagógicos para ejercer la docencia, vulneran los artículos 67 y 68 de la Constitución, toda vez que lo dispuesto implica un deterioro de la educación pública, desconociendo el deber del Estado de velar por la calidad de la misma. Así mismo, porque de conformidad con los mencionados preceptos superiores, la educación debe ser impartida por personas de reconocida

idoneidad ética y pedagógica, la cual está asegurada mediante la presunción de idoneidad que otorgan los respectivos títulos, de modo que ante la ausencia de los mismos no se garantiza dicha idoneidad.

Consideran que el artículo 17 trascrito desconoce el debido proceso -artículo 29 C.P.-, porque encarga de vigilar el buen funcionamiento de la carrera docente a la propia administración en relación con la cual se efectúa la vigilancia, es decir, se prevé que el sujeto a inspeccionar sea el mismo que realiza la vigilancia.

Invocan igualmente la vulneración del debido proceso respecto del artículo 24 demandado, por cuanto dicha disposición "regula una facultad que no es discrecional, sino reglada y generada por una evaluación no satisfactoria, por lo que para su aplicación debe garantizarse el derecho de defensa del docente, el que se ve desconocido por la forma en que está redactada la norma".

Consideran que los artículos 46, 47 y 65 acusados, vulneran el derecho a la igualdad de los docentes escalafonados con anterioridad a la vigencia del Decreto 1278 de 2002, toda vez que establecen una discriminación salarial en su contra y a favor del personal que ingrese posteriormente, en detrimento de quienes, por gozar de mayor experiencia, antigüedad y capacidad, merecen un mayor salario, contradiciendo el concepto que sobre igualdad salarial ha establecido la jurisprudencia de la Corte. Por esa misma vía, advierten que cualquier estímulo o compensación, diferentes a los señalados en el Decreto 2277 de 1979, que no tenga como destinatarios a la totalidad de los docentes, vulnera el artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, manifiestan que el artículo 61 demandado establece un período de vacaciones inferior al que rige en la actualidad, lo cual implica la violación del aparte final del artículo 53 constitucional. Así mismo, toda vez que es una norma de carácter estrictamente laboral, constituye una extralimitación de las precisas facultades concedidas al Presidente de la República, en el artículo 111 de la Ley 715 del 2001, con base en las cuales se profirió el Decreto 1278 de 2002.

IV. INTERVENCIONES 1. Ministerio de Educación Nacional El Ministerio referido, por intermedio de apoderada especial, interviene en el proceso de la referencia con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas y solicita que se desestimen los cargos formulados por los accionantes, de conformidad con los argumentos que se resumen a continuación.

En primer lugar, señala que los artículos demandados no desconocen el derecho a la igualdad de los docentes escalafonados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, toda vez que éste preserva para ellos el régimen anterior, establecido en el Decreto 2277 de 1979, lo que no quiere decir que no puedan acceder a la aplicabilidad del nuevo régimen, pues éste se los permite de conformidad con la posibilidad de asimilación prevista en el artículo 65 del nuevo estatuto.

Así mismo, citando jurisprudencia de la Corte, advierte que el derecho a la igualdad se predica de sujetos en situaciones iguales, otorgando a cada uno lo que le corresponde, por lo que un tratamiento diferenciado solamente constituye una discriminación en tanto no se encuentre justificado objetiva y razonablemente.

En ese sentido, manifiesta que la reforma hecha a los artículos 356 y 357 de la Constitución requiere la implementación de una legislación que la desarrolle y que permita, en aras del interés colectivo, que los docentes no obtengan privilegios diversos a los que pueden tener otros servidores públicos. Así las cosas, el nuevo sistema de carrera para los docentes, propende por imponer a todos requisitos idénticos que desarrollen correctamente el principio de igualdad.

Señala que las normas demandadas no desconocen los derechos adquiridos reconocidos en el artículo 53 de la Constitución, como quiera que para los nuevos docentes existen expectativas que se consolidarán bajo los requisitos de la nueva legislación.

De otro lado, opina que, contrariamente a lo expresado en la demanda, el nuevo régimen docente propende por la prestación del servicio público de educación con calidad y con prevalencia de los derechos fundamentales del educando, quien debe recibir del Estado la formación integral que solamente se ve garantizada a través de la concurrencia de los docentes mejor calificados en su desempeño. De ese modo, advierte que el nuevo régimen desarrolla el deber del Estado de ejercer la inspección y vigilancia de la educación –artículo 65 C.P.-, como quiera que evita que las personas que carezcan de la preparación adecuada lleven a cabo tan exigente y delicada labor.

Respecto de la supuesta extralimitación de las facultades otorgadas al Presidente de la República, en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, manifiesta que las mismas se refieren la administración y el manejo del personal docente, por lo que los artículos acusados, en cuanto desarrollan dichos tema no vulneran el texto constitucional.

Finalmente, señala que no es de recibo la acusación que realizan los demandantes sobre el hecho de que, de conformidad con el artículo 17 demandado, el funcionamiento y la vigilancia de la carrera docente están bajo el poder de la administración. Se explica manifestando que es precisamente ésta quien debe velar por ello, de conformidad con el numeral 21 del artículo 189 de la Constitución. Agrega que en el caso de las entidades territoriales, “la administración local debe velar por el funcionamiento de la carrera docente, teniendo en cuenta que en virtud de la Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 de 2001, la administración del personal docente y administrativo docente corresponde a los Gobernadores y Alcaldes distritales.” 2. Departamento Administrativo de la Función Pública La entidad mencionada, actuando por medio de apoderado especial para el efecto, interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en las razones que se sintetizan a continuación.

Señala que el artículo 2º demandado al disponer que el Decreto 1278 de 2002 se aplique a quienes se vinculen a la carrera docente con posterioridad a su vigencia, no desconoce el principio constitucional de igualdad, como quiera que el mismo no se ve quebrantado cuando existen razones que justifiquen un tratamiento diferencial.

Manifiesta que el artículo 3º acusado, en ningún momento está habilitando a personal sin la preparación pedagógica suficiente y necesaria a ejercer la docencia, pues lo que hace es considerar a quienes tienen un título diferente a los que se consideran pedagógicos, como profesionales de la educación, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto mencionado, lo que no resulta vulneratorio del artículo 67 de la Constitución.

En su opinión, el artículo 7º demandado no desconoce los artículos 67 y 68 de la Constitución, toda vez que, por un lado, deja en claro que para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional o título de normalista superior y en todo caso, superar el concurso de méritos, y de otra parte, su parágrafo responde al principio del deber de garantizar la educación a todos los colombianos indistintamente de que se trate de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y con carácter provisional.

Respecto del artículo 17 acusado, considera que su regulación está acorde con la descentralización administrativa y recuerda que la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con el artículo 130 constitucional, es un órgano autónomo independiente de las distintas ramas del poder público, lo que garantiza el debido proceso presuntamente desconocido –artículo 29 C.P.-.

Manifiesta que el artículo 24 impugnado no desconoce el derecho a la defensa de los docentes, toda vez que cuando se efectúa la evaluación de desempeño, se les otorga la posibilidad de controvertir la calificación respectiva, y la exclusión del escalafón docente y su retiro del servicio, solamente ocurre cuando la calificación no satisfactoria queda en firme, razón por la cual el acto motivado que contiene la decisión, no es susceptible de recursos por la vía gubernativa.

Respecto del artículo 46 demandado, señala que el mismo reitera la facultad otorgada por el Congreso de la República al Gobierno Nacional, en la Ley 4ª de 1992, para fijar los salarios y prestaciones de los funcionarios públicos.

Y en relación con los artículos 47 y 61, también acusados, señala que tanto los estímulos y compensaciones como la situación administrativa de las vacaciones, necesariamente, deben hacer parte del Estatuto de Profesionalización Docente y guardan relación con las facultades dadas al Ejecutivo para expedir el Decreto 1278 de 2002.

Finalmente, en relación con el artículo 66 demandado, que permite la asimilación de los antiguos docentes para que les sea aplicable el nuevo régimen de carrera, señala que la misma es facultativa, siempre que se cumplan con los requisitos para el efecto, cuestión que, en su opinión, no vulnera ninguna disposición constitucional.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Por intermedio de apoderada especial, el Ministerio mencionado interviene en el proceso, con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas acusadas, para lo cual expuso los siguientes argumentos.

Señala que la educación es un derecho fundamental respecto del cual el Estado, a través de sus instituciones, tiene una función de inspección permanente y el deber de velar por su calidad teniendo en cuenta los lineamientos y fines que se persiguen en la materia, como son el otorgamiento de los medios necesarios para acceder al conocimiento y el desarrollo de una mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y, por ende, de los ciudadanos. Cita la Sentencia T-423 de 1996.

Respecto de la supuesta vulneración de los artículos 13 y 53 de la Constitución, por parte de los artículos 2º, 61 y 65 del Decreto 1278 de 2002, señala que el establecimiento de regímenes laborales diferentes por parte del legislador debe responder a criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Así, manifiesta que las normas acusadas no pretenden un tratamiento discriminatorio en contra de algunos docentes, sino que las mismas respondan a la situación económica del ente encargado de cumplir con el fin esencial de la educación y al deber de ampliar la cobertura de esta, racionalizando el gasto y haciéndolo más eficiente. El trato diferenciado entonces es adecuado, porque pretende desarrollar el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, y es necesario y proporcionado en la medida en que racionaliza el gasto de conformidad con la situación económica actual, respondiendo a los lineamientos de eficiencia en el servicio de educación y a la proyección presupuestal que se tiene para atenderlo.

Además, si bien en las normas antedichas se establece un nuevo régimen para los nuevos docentes que ingresan a la carrera docente, el mismo es respetuoso de los derechos adquiridos de los antiguos.

En relación con los artículos 3º y 7º del Decreto 1278 de 2002, acusados del quebrantamiento de los artículos 67 y 68 constitucionales, manifiesta que no constituyen un deterioro a la educación pública, como lo pretenden hacer ver los demandantes, pues al establecer que en los lugares en los que por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, se pueden vincular al servicio docente, en forma provisional, personas sin el título académico requerido en el Decreto antes mencionado, desarrolla los principios constitucionales que suponen la continuidad del servicio.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia La Secretaria de la Academia Colombiana de Jurisprudencia hizo llegar al expediente el concepto sobre la constitucionalidad de las normas demandadas preparado por el Académico Carlos Orjuela Góngora, el cual se resume a continuación.

Manifiesta que el artículo 2º demandado no desconoce el principio de igualdad, toda vez que considera razonable y objetivo que en él se disponga que el Decreto 1278 de 2002 se aplique a quienes se vinculen a partir de su entrada en vigencia.

En relación con el artículo 3º acusado, señala que nada obsta para que los profesionales con título profesional diferente al de licenciado en educación tengan u obtengan la formación pedagógica y la experiencia indispensables para ejercer la docencia en distintos niveles, lo cual no vulnera los artículos 67 y 68 constitucionales. Señala que la Corte ya tuvo la

oportunidad de ocuparse del tema –Sentencia C-973 de 2001-, al estudiar los cargos formulados en contra del artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, cuando advirtió que una vez que han ingresado al escalafón docente, los licenciados y profesionales son iguales en cuanto son docentes en una carrera común, y por lo tanto, no se puede discriminar entre unos y otros. Acude al mismo argumento, para descartar la vulneración constitucional endilgada al artículo 7º demandado.

Manifiesta que el artículo 17 demandado no desconoce el artículo 29 de la Constitución, sino que se acomoda al mismo, además de aplicar "por analogía" el principio de la doble instancia, contenido en el artículo 31 Superior.

En relación con el artículo 24 demandado, considera que el cargo formulado por la violación del artículo 29 de la Constitución debe prosperar, toda vez que en la medida en que parece señalar que en el mismo acto administrativo se producen la exclusión del escalafón docente y el retiro del servicio, resulta ambiguo y, de ese modo, excluye la posibilidad de su impugnación mediante los recursos de la vía gubernativa, lo que quebranta el derecho al debido proceso, que es una de las garantías inherentes a los sistemas de carrera.

Señala que el cargo formulado en contra de los artículos 46 y 47, acusados porque establecen una discriminación salarial entre los docentes sujetos al régimen anterior de carrera docente y los sujetos al nuevo, no debe prosperar, como quiera que, en su opinión, la redacción de los mismos no muestra esa intención.

Finalmente, respecto del artículo 65 demandado, indica que de su texto no se desprende la discriminación que pretenden evidenciar los accionantes. Señala que la materia que allí se regula ha sido objeto de estatutos similares que, en su momento, han sido encontrados respetuosos de la Constitución por la Corte. No se pronuncia respecto de la constitucionalidad del artículo 61 demandado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3082, recibido el 15 de noviembre de 2002, en la Secretaría de la Corporación, en el cual solicita que se declare la exequibilidad de los preceptos demandados, salvo el artículo 61, de conformidad con los siguientes razonamientos.

En primer lugar, recuerda que la Ley 715 de 2001 desarrolló el nuevo Sistema General de Participaciones -Acto Legislativo 1 de 2001-, y en su artículo 111 otorgó al gobierno nacional facultades extraordinarias para regular algunos aspectos contenidos en ella, facultades que fueron declaradas exequibles en la Sentencia C-617 de 2002, y con base en las cuales se profirió el Decreto 1278 de 2002. Al respecto, manifiesta que al legislador le asiste la facultad de configurar el régimen de carrera, de conformidad con el artículo 125, sistema que armoniza con los principios que rigen la función pública –artículos 1º, 2º, 122, 131 y 209 C.P.-. Igualmente, manifiesta que dicha facultad puede ser desarrollada por el legislativo directamente o a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para el efecto.

Ahora bien, respecto de los cargos por la violación al principio de igualdad por parte de las normas demandadas, al establecer regímenes diferentes en la carrera docente en cuanto a escalafón, vacaciones, estímulos, salario y condiciones de asimilación de los docentes sujetos al régimen anterior para que les sean aplicadas las normas del Decreto 1278 de 2002, la Vista Fiscal manifiesta que, para efectos del desarrollo de las nuevas disposiciones constitucionales, la Ley 715 de 2001 aceptó la necesidad de un nuevo régimen de carrera docente y, por ende, su coexistencia con el vigente antes de su expedición, con el ánimo de proteger los derechos adquiridos de quienes estaban sujetos a dichas disposiciones –artículo 58 C.P.-.

Señala que la Corte, en la Sentencia C-617/02, manifestó que tal coexistencia no implica un tratamiento desigual, sino que la misma tiene sustento en el respeto de los derechos adquiridos de quienes fueron vinculados en un momento

histórico y económico diverso al que actualmente rige, pero en todo caso, permitiendo que dichos servidores puedan acogerse voluntariamente al nuevo régimen. Transcribe apartes del pronunciamiento.

Así las cosas, entiende que el cargo en contra de las normas demandadas, por la vulneración del principio de igualdad en virtud de la coexistencia de diferentes regímenes, no debe prosperar porque sobre el mismo ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En su concepto, al ser constitucional la vigencia simultánea de dos regímenes, no pueden compararse las condiciones de cada uno para establecer si existe o no una desigualdad, sino que uno y otro deben evaluarse de manera global y general. De ese modo, advierte que un régimen puede tener ventajas o desventajas respecto del otro y viceversa, por lo que la comparación propuesta por los actores no es de recibo.

Entiende entonces que los educadores que se incorporen al servicio en vigencia del nuevo régimen, deberán acogerse a las condiciones establecidas en él y los educadores vinculados bajo el régimen anterior, tendrán derecho a continuar en él, de forma que no se les vulneren derechos adquiridos. No obstante, si una vez evaluados los regímenes, el docente antiguo encuentra más favorable el nuevo régimen, voluntariamente puede acogerse al nuevo estatuto y renunciar al régimen anterior. Situación distinta a solicitar indiscriminadamente la aplicación de normas favorables de uno y otro régimen, pues ello sería contrario a la concepción integral de cada estatuto. Al respecto, cita las sentencias C-598/97, C-080 y C-890 de 1999 y C-956 de 2001, en las que, dice, la Corte aplicó dicho criterio.

De lo anterior, concluye que no pueden alegarse como violados derechos de los trabajadores, por desmejora en sus condiciones laborales, porque se trata de dos regímenes diferentes, aplicables a grupos de docentes en condiciones distintas, uno de los cuales se vincula después de dictadas las correspondientes disposiciones.

Así mismo, considera objetivamente razonable que para el proceso de asimilación de los docentes antiguos, se exija la realización de una evaluación de desempeño.

Además, sugiere que la experiencia que alegan los demandantes, los pondrá en situación favorable respecto del personal aún no vinculado; y una vez superada la prueba, serán ubicados en el grado de escalafón que les corresponda de conformidad con el régimen al cual se han asimilado, en condiciones de igualdad con el personal nuevo.

Con base en los anterior, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos 2º, 46, 47 y 65 del Decreto 1278 de 2002. Respecto del artículo 61 del Decreto 1278 de 2002, considera que éste excede las facultades conferidas al Gobierno Nacional en el ordinal 2º de la Ley 715 de 2001, como quiera que regula un aspecto relacionado con el régimen prestacional de los docentes que, a su juicio, es una cuestión que nada tiene que ver con el régimen de carrera de los mismos, ni con los aspectos sobre los cuales se concedió autorización al ejecutivo para legislar. En consecuencia, solicita que se declare su inexequibilidad.

En relación con la posibilidad de que profesionales no licenciados sean admitidos en el escalafón docente, la Vista Fiscal considera que con ello no se descuida la calidad de la educación –artículo 67 C.P.-, ni se vulnera el derecho a la igualdad de los docentes que ostentan un título profesional de carácter pedagógico.

Explica que para el ingreso a la carrera que las normas acusadas regulan se tiene en cuenta la idoneidad del docente, que de conformidad con el artículo 7º demandado debe cumplir los requisitos que allí se imponen y superar las pruebas correspondientes. Así mismo, dicha idoneidad es evaluada a través de las figuras del periodo de prueba y de las evaluaciones de desempeño, a través de las cuales se definirá la permanencia o no del docente en el servicio, sea este licenciado o no. De forma que la idoneidad de las personas para desempeñar la docencia, puede ser medida durante el proceso de ingreso, permanencia y ascenso en el escalafón, sin importar para el efecto la clase de título profesional que ostenta.

En ese orden de ideas, considera que por el contrario sería violatorio de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la libertad para escoger profesión u oficio que se excluyera de la carrera a profesionales de excelentes calidades, aptitudes y manejo de herramientas pedagógicas solamente por no haber recibido formación de licenciado, porque, a su juicio, el énfasis que debe hacerse en la calidad de la educación debe estar referido a la posesión de las calidades y no a la forma u oportunidad como se adquirieron, pues de ser así, se excluirían otras miradas pedagógicas y la posibilidad de dictar ciertos programas, respecto de los cuales no hay formación en programas de licenciatura.

De otra parte manifiesta que la posibilidad establecida en el parágrafo del artículo 7º demandado, de vincular provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en el mismo artículo, cuando se trate de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o de áreas de formación técnica o deficitaria, es excepcional y provisional, de modo que tan pronto como las circunstancias lo permitan deberán vincularse los docentes que cumplan todos los requisitos señalados en el estatuto docente.

Advierte que, en todo caso, no puede vincularse personal docente sin que cumpla los requisitos, bajo el pretexto de una deficiencia presupuestal, porque es un supuesto no previsto en la ley y la educación es un servicio público a cargo del Estado y un derecho fundamental de los ciudadanos, que cuando se presta por la Administración, debe gozar de iguales condiciones de calidad y continuidad.

Por último, el Ministerio Público se refiere a la presunta vulneración del debido proceso por asignar la administración y vigilancia de la carrera docente a las entidades territoriales certificadas y a la exclusión de la carrera por acto motivado del nominador que no tiene recursos en la vía gubernativa.

Respecto del primer punto, recuerda que las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa y por tanto, de la facultad de administrar los servicios públicos a su cargo, como el de educación, sin perjuicio de la coordinación que del mismo se disponga a nivel nacional. Así las cosas, le resulta razonable que se asigne a dichas entidades la administración y vigilancia de la carrera docente, lo cual no desconoce el artículo 29 de la Constitución, toda vez que la administración tiene la prerrogativa de desarrollar controles internos, de lo cual es muestra la vía gubernativa, el poder disciplinario, el derecho de petición, etc, sin detrimento de la coordinación y supervigilancia que realizan organismos externos como la Procuraduría, la Contraloría o la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el caso de la administración de la carrera administrativa, o el control jurisdiccional de los actos de la administración.

Así las cosas, el docente que se vea afectado con la administración que se haga de la carrera puede presentar sus reclamaciones ante los órganos competentes de la entidad territorial a la que pertenezca, quienes conocerán de las mismas en primera instancia, mientras que será la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente quien decida en segunda instancia, lo que garantiza la imparcialidad de las decisiones a que aluden los actores en su demanda. Señala además que agotados los recursos, el docente podrá acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Y en relación con el artículo 24 del Decreto 1278 de 2002, manifiesta que el acto del nominador a que allí se hace referencia, es uno de simple ejecución de retiro de la carrera docente, por la evaluación de desempeño no satisfactoria, en los términos descritos en el artículo 36 del mismo estatuto. Es decir, no lleva consigo ninguna decisión del nominador, sino que es un acto de ejecución de la decisión adoptada previamente sobre la calificación insatisfactoria del servidor, contra la cual pueden interponerse los recursos de reposición y apelación y además las acciones correspondientes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente,

sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forma parte del Decreto 1278 de 2002 es un Decreto con fuerza de ley.

2. La materia sujeta a examen 2.1. Los accionantes consideran que los artículos 2º, 46, 47 y 65 del Decreto 1278 de 2002 vulneran el derecho a la igualdad de los docentes vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del Estatuto de profesionalización docente que dicho decreto establece. Consideran que en los artículos referidos se fijan particularmente condiciones salariales más favorables para quienes ingresan al servicio a partir de la vigencia del nuevo régimen, que resultan discriminatorias para los docentes antiguos a quienes dichas normas no se aplican. Los actores consideran igualmente que el artículo 65 desconoce los derechos adquiridos de los docentes antiguos que decidan asimilarse al nuevo régimen en cuanto éstos deberían tener una remuneración mayor que la del personal nuevo dada su experiencia y antigüedad.

Los intervinientes y la Vista Fiscal se opusieron unánimemente a los cargos planteados en este sentido. Afirman que los docentes que ingresaron al servicio antes de la expedición del nuevo estatuto docente no se encuentran en la misma situación de aquellos que lo hagan a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002. Recuerdan así mismo que los antiguos docentes tienen la posibilidad de permanecer vinculados bajo el régimen anterior o asimilarse al nuevo –artículo 65 del Decreto-, lo que precisamente manifiesta el respeto por las normas acusadas de sus derechos adquiridos. El Señor Procurador hace énfasis por su parte en que en la Sentencia C-617 de 2002, esta Corporación ya tuvo oportunidad de explicar que el establecimiento de un nuevo régimen de carrera docente encuentra justificación en la necesidad de ajustar la financiación del servicio de educación a cargo de las entidades territoriales al nuevo sistema General de Participaciones configurado por el Constituyente y que en este sentido no cabe considerar ninguna vulneración al derecho de igualdad, pues los docentes que ingresen a la carrera bajo dicho sistema no se encuentran en la misma situación de quienes lo hicieron bajo el régimen de situado fiscal y participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. Al respecto pide a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia citada.

El señor Procurador resalta además en que por tratarse de dos regímenes diferentes, aplicables a dos grupos de docentes en condiciones diferentes, no cabe alegar como lo hacen los demandantes la aplicación de las normas favorables de uno y otro régimen, pues ello resulta contrario a la concepción integral de cada estatuto como dice lo ha explicado esta corporación en su jurisprudencia.

A la Corte, entonces, le corresponde determinar si los preceptos demandados en cuanto i) limitan la aplicación del Decreto 1278 de 2002 a los docentes que se vinculen a partir de su vigencia;

ii) señalan que el salario de ingreso a la carrera docente que establece el mismo decreto deberá ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto 2277 de 1979;

iii) establecen la posibilidad de que se creen nuevos estímulos y compensaciones para los docentes a quienes se aplica el nuevo régimen; y iv) establecen requisitos para que a los antiguos docentes se les apliquen las normas del Decreto 1278 de 2002 y disponen que la inscripción de los mismos en el nuevo escalafón será en el primer nivel salarial del grado que les corresponda de conformidad con la formación acreditada, vulneran el derecho a la igualdad y los derechos adquiridos de los docentes vinculados al servicio con anterioridad a la vigencia del Decreto 1278 de 2002 o si por el contrario, la diferencia en el trato que establecen respecto de aquellos se encuentra justificada de conformidad con los postulados constitucionales.

2.2. Los accionantes consideran que los artículos 3º y 7º del Decreto 1278 de 2002, en cuanto permiten que profesionales con título diferente al de licenciado en educación o de normalista puedan ingresar al servicio educativo estatal, vulneran el deber que tiene el Estado de velar por la calidad de la educación, mediante la exigencia a quienes la imparten de los respectivos títulos de idoneidad, tal y como lo disponen los artículos 67 y 68 de la Constitución.

Hacen la misma acusación frente al parágrafo del artículo 7 donde se señala la posibilidad, en determinadas circunstancias, de vincular provisionalmente al servicio educativo a personas sin los títulos académicos mínimos.

Los intervinientes y el Señor Procurador General de la Nación manifiestan que las normas demandadas aseguran dicha calidad en tanto permiten a profesionales distintos a quienes ostentan un título pedagógico, ejercer la profesión docente e ingresar a su sistema de carrera, imponiendo para el efecto el cumplimiento de ciertos requisitos que garantizan su idoneidad. Afirman que se atentaría precisamente contra la calidad y diversidad de la educación, al tiempo que se vulneraría el derecho a la igualdad, si se impidiera a profesionales diferentes a los licenciados en pedagogía acceder a la carrera docente.

De otra parte ponen de presente que la posibilidad que establece el parágrafo del artículo 7 acusado, de vincular provisionalmente a personal que no reúne los títulos académicos mínimos, sin que se les permita inscribirse en el escalafón docente, tiene por objeto garantizar la continuidad del servicio público de educación. El señor Procurador advierte que en todo caso la falta de presupuesto no puede convertirse en justificación para esta circunstancia eminentemente excepcional y transitoria.

Así las cosas la Corte debe determinar si los artículos acusados cuando i) establecen la posibilidad de que profesionales diferentes a los que ostentan un título de licenciado en educación o normalistas superiores ingresen a la carrera docente, y ii) establecen la posibilidad de que el gobierno nacional determine los casos y términos en que personas sin los títulos académicos mínimos puedan ser vinculados provisionalmente al servicio educativo estatal cuando se trata de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias; vulneran los artículos 67 y 68 de la Constitución.

2.3. Los demandantes consideran que al artículo 17 del Decreto 1278 de 2002 desconoce el debido proceso en cuanto atribuye la vigilancia del funcionamiento de la carrera docente a las misma entidades que la administran, a saber las entidades territoriales certificadas de acuerdo con la Ley 715 de 2001, lo que implica en realidad la ausencia de vigilancia de dicha carrera.

Al respecto los intervinientes y el Ministerio Público señalan que lo previsto en dicha norma armoniza con la Constitución en cuanto es una manifestación de la descentralización administrativa que allí se prevé en relación con las entidades territoriales a quienes corresponde la administración de los servicios públicos a su cargo, como el de la educación.

Igualmente, manifiestan que la atribución dada a la Comisión Nacional del Servicio Civil para conocer en segunda instancia de las reclamaciones presentadas por los docentes respecto de la aplicación del régimen de carrera, compagina con los postulados constitucionales del debido proceso en cuanto aseguran el principio de la doble instancia al tiempo que garantiza la imparcialidad de las decisiones que se adopten, dado el carácter autónomo e independiente de dicha entidad, de acuerdo con la Constitución (art. 130 C.P.).

Corresponde a la Corte determinar en consecuencia si la atribución hecha por la norma demandada a las entidades territoriales certificadas en relación con la administración y vigilancia de la carrera docente vulnera la Constitución, así como si la competencia que se atribuye a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el conocimiento en segunda instancia de las reclamaciones que se presenten con relación a la aplicación de la carrera docente, garantiza el debido proceso en estas circunstancias.

2.4. Los actores consideran que el artículo 24 del Decreto 1278 de 2002 vulnera el derecho de defensa de los docentes en tanto no permite la posibilidad de recurrir en la vía gubernativa la decisión de retiro del servicio, como consecuencia de la exclusión del escalafón docente por evaluación no satisfactoria, como quiera que dicha decisión tomada por el nominador mediante acto motivado es calificada como un acto de simple ejecución.

Al respecto, la mayoría de los intervinientes y la Vista Fiscal advierten que el acto motivado a que se hace referencia en la norma es de simple ejecución de la exclusión del escalafón docente por evaluación de desempeño no satisfactoria. Señalan que contra de la decisión que contiene la calificación no satisfactoria pueden interponerse los recursos de la vía gubernativa y controvertirse ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Por su parte el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia manifestó que la norma acusada resulta ambigua pues parece señalar que en el mismo acto administrativo se producen la exclusión del escalafón docente y el retiro del servicio, con lo que se niega la posibilidad de impugnar la última decisión mediante los recursos de la vía gubernativa. En este sentido considera que el artículo impugnado desconoce el derecho de defensa que es una de las garantías inherentes al debido proceso propio de los sistemas de carrera administrativa.

Así las cosas, la Corte debe determinar la naturaleza del acto de retiro del servicio derivado de la exclusión del escalafón docente por evaluación no satisfactoria, así como si la ausencia de recursos en la vía gubernativa señalada en la norma acusada desconoce o no el derecho de defensa de los docentes a los que ella se aplica.

2.5. Finalmente, los demandantes acusan al artículo 61 del Decreto 1278 de 2002 por haberse excedido en su concepto en este caso las facultades conferidas al Gobierno Nacional en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, con base en las cuales se profirió el Decreto mencionado, por cuanto trata una materia de estricto carácter laboral, que no fue señalada en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

Así mismo consideran que dicho artículo desconoce el artículo 53 constitucional, en cuanto establece un período de vacaciones inferior al que se encuentra establecido para los docentes antiguos, con lo que se vulneraría el derecho de los nuevos docentes a disfrutar del mismo tiempo de vacaciones que rige actualmente.

Los intervinientes consideran que la “situación administrativa” de las vacaciones constituye un aspecto que debe hacer parte del Estatuto de Profesionalización Docente y guarda relación con las facultades otorgadas al Presidente de la República para su expedición.

Afirman además que no se puede alegar ninguna vulneración de los derechos adquiridos de los nuevos docentes, pues estos ingresan al nuevo régimen en las condiciones que determina la ley, y que mal puede invocarse como derecho adquirido en su caso el régimen de vacaciones establecido por normas anteriores a la que los rige.

El señor Procurador General de la Nación solicita por su parte que se declare la inexequibilidad de la norma acusada en cuanto esta regula una “prestación”, a saber las vacaciones de los docentes, que nada tiene que ver con el régimen de carrera objeto de las facultades concedidas en la Ley 715 de 2001.

La Corte debe determinar en consecuencia si el Presidente de la República, al expedir la norma demandada, que regula el período de las vacaciones de los docentes, excedió las facultades que le otorgó el legislador en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001. Así mismo, si tal regulación desconoce los derechos adquiridos de los docentes a los que se aplica el nuevo estatuto, en tanto establece un período vacacional más corto que el señalado en las normas anteriores al Decreto 1278 de 2002.

3. El análisis de los cargos La Corte procederá al análisis de los cargos planteados en la demanda contra los artículos acusados agrupándolos de acuerdo con los temas planteados por el actor.

3.1. El análisis de los cargos contra los artículos 2, 46, 47 y 65 del Decreto 1278 de 2002 Para el actor, como ya se señaló los artículos 2, 46, 47 y 65 del Decreto 1278 de 2002 desconocen el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), en tanto establecen un régimen diferente y señalan condiciones salariales más favorables para quienes se vinculen a la carrera docente a partir de su vigencia frente a los servidores antiguos, que en este sentido, resultan discriminados y a los que no

se les reconocen sus derechos adquiridos en materia de antigüedad y experiencia para los mismos efectos salariales cuando pretendan asimilarse al nuevo régimen en los términos del artículo 65 del mismo decreto.

3.1. 1 Consideraciones preliminares Previamente la Corte estima necesario hacer algunas consideraciones en torno a (i) la posición adoptada por esta corporación frente a los cargos por la supuesta vulneración del principio de igualdad contra la norma que confirió facultades extraordinarias para la expedición del Decreto sub examine y la ausencia de cosa juzgada constitucional en relación con los cargos planteados en la presente demanda, (ii) la jurisprudencia de la Corporación en materia de aplicación del juicio de igualdad en relación con regímenes laborales diferentes y (iii) la no aplicación del principio "a trabajo igual salario igual" en presencia de razones objetivas que justifican un tratamiento diverso.

3.1.1.1 La posición adoptada por esta corporación frente a los cargos por la supuesta vulneración del principio de igualdad contra la norma que confirió facultades extraordinarias para la expedición del Decreto sub exámine. Ausencia de cosa juzgada constitucional en relación con el cargo planteado contra las normas acusadas en la presente demanda.

Como lo recuerda el señor Procurador General de la Nación esta Corporación con ocasión del examen de constitucionalidad del numeral 2° del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 mediante el cual se confirieron facultades al Presidente de la República para expedir el régimen de profesionalización docente, desestimó el cargo por supuesta vulneración del derecho de igualdad que fue planteado por el actor en el proceso D-3898 que culminó con la Sentencia C-617/02. El actor en ese proceso consideraba que dicho numeral en cuanto concedía facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, violaba el principio de igualdad, dado que establecía una clara discriminación con los docentes vinculados al magisterio en la fecha en que se concedían las facultades en este sentido [1] .

En esa ocasión la Corporación señaló lo siguiente: "Octavo. Constitucionalidad del artículo 111, numeral 2, de la Ley 715 de 2001. 1. Para el actor, la disposición acusada, en cuanto concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, viola el principio de igualdad, artículo 13 de la Constitución, ya que establece una clara discriminación con los que actualmente se encuentran vinculados al magisterio, sin ninguna justificación.

2. Los intervinientes y el señor Procurador consideran que no hay tal violación. Además, el legislador, en la misma disposición, fijó los parámetros sobre los que debe proceder el Gobierno para ejercer la facultad extraordinaria.

3. Como se lo expuso, el Acto Legislativo 01 de 2001 prescindió del situado fiscal y de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación y en su lugar consagró el Sistema General de Participaciones, el que está integrado por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Carta a las entidades territoriales para la financiación de los servicios que de acuerdo con la ley estén a su cargo y entre ellos los de salud y educación.

Ahora, la sujeción de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación al Sistema General de Participaciones configurado por el constituyente, tiene una incidencia directa en la financiación de los servicios que legalmente están a cargo de tales entidades. Y como un aspecto importante de esa financiación tiene que ver con costos laborales, existe fundamento para la expedición de un nuevo estatuto de carrera aplicable al personal vinculado a uno de esos servicios En consecuencia, resulta razonable la decisión de facultar al Gobierno para que se reformule el régimen de carrera de los docentes, directivos docentes y administrativos con el propósito de atemperarlo a los nuevos parámetros fijados por el constituyente en aquella materia. Además, nada se opone a que la reformulación de ese régimen legal no sea emprendida directamente por el legislador sino que para ello se faculte al Gobierno Nacional.

En ese marco, la regla de derecho cuestionada por el actor i) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República, ii) por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la ley, iii) para expedir un nuevo régimen

de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, iv) que ingresen a partir de la promulgación de la ley y v) ese régimen debe ser acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

De acuerdo con ello, no es cierta la vulneración del derecho de igualdad planteada por el actor pues los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresaron a la carrera bajo el régimen de situado fiscal y participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación no se encuentran en la misma situación en que se hallan los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a la carrera bajo el Sistema General de Participaciones y de la promulgación de la ley que dictó normas orgánicas en materia de recursos y competencias y que dictó disposiciones para organizar los servicios de salud y educación.

Así, ante una nueva regulación constitucional y legal de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación para la prestación de los servicios que les corresponda de acuerdo con la ley, y entre ellos los de salud y educación, es legítimo que se conciba un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos. En el mismo sentido, es legítimo que ese régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación de esa ley pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no habilita ni al legislador ordinario ni al legislador extraordinario para desconocer los derechos adquiridos por el personal cobijado por el actual Estatuto Docente. De allí que, con buen sentido, la norma acusada disponga que el nuevo régimen se aplicará únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de la ley.

En ese contexto, es evidente que no le asiste razón al actor pues no se puede afirmar que el Congreso, al facultar al Gobierno para expedir un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera tras la promulgación de la ley, discriminó a ese personal por excluirlo de la aplicación del régimen vigente.

Como se indicó, la situación de tal personal no es la misma pues se halla ante un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, pues es con cargo a los recursos así obtenidos que se cumple su vinculación. Si ello es así, existe una razón suficiente para que tal personal se someta a un nuevo régimen de carrera y por tanto, al facultar el Congreso al Gobierno para expedirlo, no ha vulnerado el artículo 13 Superior.

4. En conclusión, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 111, numeral 2°, de la Ley 715 pues al expedirla el legislador no ha desconocido el mandato constitucional de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual ni el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. Por el contrario, se trata de dos universos diferentes de personal de docentes, directivos docentes y administrativos que de manera justificada han sido sometidos a un distinto tratamiento legal.” Al respecto, cabe decir que no es posible acoger la solicitud del Procurador General de la Nación para que se declare que ha operado en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional [2] , en cuanto las consideraciones tenidas en cuenta en la Sentencia C-617/02 que acaba de citarse estaban referidas a una norma diferente a las aquí demandadas.

En efecto el numeral 2º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 [3] , en tanto norma de facultades, tiene un texto, así como un contenido normativo [4] que es diferente del de los artículos acusados en el presente proceso, mediante los cuales se dio desarrollo a las facultades referidas en los temas específicos a los que ellos aluden. Así el artículo 2 se refiere al ámbito de aplicación del Decreto 1278 de 2002, el artículo 46 al tema de los salarios y prestaciones de los docentes a los que se aplica el nuevo estatuto, el artículo 47 a la posibilidad de establecer estímulos y compensaciones adicionales para los mismos servidores y el artículo 65 a las condiciones en las cuales los docentes antiguos podrán asimilarse al nuevo régimen de carrera [5] , mientras que el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 715 de 2001 establece los

términos y condiciones en que podrán ser ejercidas las facultades extraordinarias para la expedición del estatuto de profesionalización docente.

La Corte debe en consecuencia entrar a examinar el cargo planteado contra dichos artículos en el presente proceso, cargo que por lo demás hace énfasis en la diferenciación salarial que se establecería entre unos y otros servidores a que se ha hecho referencia, aspecto al que no aludió específicamente el actor del proceso que culminó con la Sentencia C-617/02 antes citada.

3.1.1.2 La jurisprudencia de esta Corporación en relación con la aplicación del juicio de igualdad en relación con regímenes laborales diferentes La Corte ha precisado que constitucionalmente nada impide al legislador expedir uno o varios ordenamientos en los que establezca las disposiciones que deben regir las relaciones laborales de los trabajadores tanto del sector público como del privado, siempre y cuando respete las normas constitucionales y garantice los principios mínimos fundamentales contemplados en el artículo 53 superior, cuya finalidad protectora cubre a todos los trabajadores, cualquiera que sea el régimen al que deban sujetarse.

En este sentido ha señalado que la decisión de expedir uno o varios ordenamientos de índole laboral es un asunto de técnica legislativa que compete decidir exclusivamente al Congreso de la República, dentro de la facultad que tiene de hacer las leyes y de expedir códigos en todos los ramos de la legislación [6] .

Sobre el particular la Corporación ha expresado: “El artículo 53 del estatuto superior no pretende una ciega unificación normativa en materia laboral que desconozca la facultad del legislador de establecer regímenes diferenciados mas no discriminatorios, atendiendo a las particularidades concretas de las relaciones de trabajo que se pretenden regular. Su finalidad es la de exigir al legislador la consagración uniforme en los distintos regímenes de los principios mínimos fundamentales que protegen a los trabajadores y la manera de garantizarlos, en aras de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley.” [7] En este orden de ideas la Corte ha aceptado que en materia laboral puedan existir regímenes jurídicos diferentes que regulen diversos aspectos de la relación de trabajo entre los trabajadores y los empleadores, sean estos oficiales o privados, sin que por ello, pueda considerarse que por esa sola circunstancia se viole el principio de igualdad [8] .

Así, como lo ha señalado igualmente la Corporación, desde antiguo existen en el sector público, distintos estatutos especiales que establecen diversos regímenes salariales y prestacionales, que presentan en cada caso características peculiares y un sistema de auxilios y reconocimientos particulares [9] .

Frente a esta situación la Corte ha precisado que la comparación entre diferentes regímenes respecto de prestaciones concretas, con el fin de establecer violaciones al principio de igualdad, no resulta conducente por partirse de supuestos de hecho que no son idénticos.

Recuérdese al respecto que el primer elemento del juicio de igualdad al que acude de tiempo atrás esta Corporación para examinar las posibles vulneraciones del artículo 13 superior [10] consiste en determinar cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual. De no ser posible constatar la existencia de situaciones de hecho que resulten iguales, no es pertinente continuar la secuencia lógica de dicho juicio [11] , que llevaría luego a determinar si el tratamiento que se dispensa en una situación concreta obedece o no a criterios que sean objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima"

[12] . Así, dado que el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, y que éste supuesto no se presenta cuando diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, la Corte ha concluido que no resulta posible establecer en esas circunstancias una vulneración del artículo 13 superior.

Ha de tenerse en cuenta además, como también ya lo ha señalado la Corte, que si cada régimen especial es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, los beneficios particulares contemplados en él, no pueden ser examinados aisladamente, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales.

Sobre el particular ha dicho la Corte: "Si cada uno de estos regímenes especiales es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, se encuentra que los beneficios particulares contemplados en cada uno de ellos, no pueden ser examinados aisladamente, fuera del contexto del régimen especial, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales.

El juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, la cual no se presenta en el caso bajo examen, pues diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, que hacen que cada beneficio en particular no pueda ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

En relación con lo anterior, es decir con la necesidad de aplicar íntegramente los regímenes laborales especiales, la jurisprudencia ha hecho ver, adicionalmente, que la circunstancia de que en uno de ellos se consagren ciertos beneficios, que no son reconocidos en otros, usualmente se ve compensada por el hecho de que respecto de otra prestación, puede suceder lo contrario. Así ha dicho que "teniendo en cuenta que los regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, en principio no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.

[13] Por ello, las personas "vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general" [14] .

En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica." [15] Adicionalmente, la existencia de los diferentes regímenes existentes, los cuales, como se dijo, deben ser aplicados integralmente, encuentra su justificación en diversas circunstancias constitucionalmente válidas. Sobre el punto la jurisprudencia ha dicho: "En tal virtud, dicha regulación ha obedecido a diferentes motivos, como son: las distintas naturaleza y modalidades de la relación de trabajo, los diferentes tipos de entidades, nacionales, departamentales, distritales y municipales, el otorgamiento de especiales beneficios a ciertos sectores de empleados, en razón de la naturaleza de la labor que desempeñan, las limitaciones presupuestales, la necesidad de organizar y poner en funcionamiento o fortalecer cajas de previsión social encargadas del pago de las prestaciones de los servidores públicos, etc." En el caso presente, encuentra la Corte que no se encuentra demostrado que quienes no resultan cobijados por el régimen especial referente a la prestación de calzado y vestido de labor, se encuentren dentro de la misma situación objetiva que quienes sí resultan amparados por el reconocimiento, y que por lo tanto deben ser merecedores de igual tratamiento.

Antes bien, la presencia de multiplicidad de regímenes laborales dentro del sector público, llevan a la conclusión contraria: la de estar frente a situaciones distintas que imposibilitan adelantar un juicio de igualdad entre los distintos beneficios particulares que se reconocen en uno y otro régimen." [16] En ese orden de ideas esta Corporación ha explicado que cada beneficio en particular establecido en un régimen específico no puede ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

Así por ejemplo, en el caso de los beneficios en materia de seguridad social la Corte ha precisado [17] que dada la complejidad de los sistemas prestacionales y la interdependencia de las prerrogativas por ellos conferidas, un trato

diferenciado en ese campo resulta discriminatorio y, por tanto, constitucionalmente reprochable solo si el conjunto del sistema -no apenas uno de sus elementos integrantes-, conlleva un tratamiento desfavorable para el destinatario; así entonces, si una desmejora sólo se evidencia en un aspecto puntual del régimen, en una prestación definida o en un derecho concreto, no es dable deducir por ello trato discriminatorio;

en estos casos deberá estudiarse -conclusión a la que se llega después de analizar el sistema en su conjunto- si la desventaja detectada en un aspecto puntual del régimen especial se encuentra compensada por otra prestación incluida en el mismo [18] .

Al respecto la Corte además ha hecho énfasis en que sólo si una prestación social de la cual se predica la posible discriminación es lo suficientemente autónoma como para advertir que ella, en sí misma, constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, podría el juez constitucional retirarla del ordenamiento jurídico [19] . Circunstancia que sin embargo solamente podría darse (i) si la prestación es verdaderamente autónoma y separable, lo cual debe ser demostrado claramente (ii) la ley prevé un beneficio indudablemente inferior para el régimen especial, y (iii) que no exista otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social y que la carencia de compensación resulte evidente [20] .

3.1.1.3 La no aplicación del principio “a trabajo igual salario igual” en presencia de razones objetivas que justifican un tratamiento diverso El principio a trabajo igual salario igual traduce una realización específica y práctica del principio de igualdad en el ámbito laboral [21] .

Dicho principio constitucionalmente se deduce, ha dicho la jurisprudencia [22] , i) del ideal del orden justo en lo social y lo económico, que tiene una proyección en las relaciones de trabajo (preámbulo, arts. 1o, 2o y 25 C.P.), ii) del principio del reconocimiento a la dignidad humana, que necesariamente se manifiesta en la garantía del derecho al trabajo en condiciones dignas que aseguren un nivel de vida decoroso (arts. 1o, 25 y 53, inciso final C.P.). iii) del principio de igualdad pues la naturaleza conmutativa del contrato de trabajo, traducida en la equivalencia de las prestaciones a que se obligan las partes, el suministro de la fuerza de trabajo a través de la prestación del servicio, y la remuneración o retribución mediante el salario, se construye bajo una relación material y jurídica de igualdad que se manifiesta en el axioma de que el valor del trabajo debe corresponder al valor del salario que se paga por este (art.13 C.P.) , iv) de los principios sobre la igualdad de oportunidades, que supone naturalmente no sólo la correspondencia o el balance que debe existir entre el valor del trabajo y el valor del salario, sino con respecto a los trabajadores que desarrollan una misma labor en condiciones de jornada y eficiencia iguales; el establecimiento de la remuneración mínima vital y móvil "proporcional a la calidad y cantidad de trabajo", e incluso, la "irrenunciabilidad de los beneficios mínimos" establecidos en las normas laborales, pues el trabajo realizado en ciertas condiciones de calidad y cantidad tiene como contraprestación la acreencia de una remuneración mínima que corresponda o sea equivalente a dicho valor (art. 53 C.P.)"

[23] . Por ello ha advertido esta Corporación que "la existencia de una diferenciación salarial entre dos trabajadores que, en principio se encuentran en similares condiciones, debe fundarse en una justificación objetiva y razonable, so pena de vulnerar el derecho fundamental de todos los trabajadores a ser tratados con igual consideración y respeto por el empleador (CP art. 13)"

[24] y además "que la justificación del trato diferenciado no puede radicarse en argumentos meramente formales, como la denominación del empleo o la pertenencia a regímenes aparentemente diferentes."

[25] Al respecto la Corporación ha expresado lo siguiente: “(…)toda distinción entre las personas, para no afectar la igualdad, debe estar clara y ciertamente fundada en razones que justifiquen el trato distinto. Ellas no procederán de la

voluntad, el capricho o el deseo del sujeto llamado a impartir las reglas o a aplicarlas, sino de elementos objetivos emanados cabalmente de las circunstancias distintas, que de suyo reclaman también trato adecuado a cada una.

“Así ocurre en materia salarial, pues si dos trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo.” [26] La Corte ha precisado sin embargo que dicho principio no es absoluto [27] , del mismo modo que no puede aplicarse formalmente frente a regulaciones normativas diversas [28] , al tiempo que si se demuestra la existencia de razones objetivas que pueden justificar que no se de un mismo tratamiento en un caso específico, “no se estará en presencia de un trato discriminatorio sino diferente, que no rompe ningún principio fundamental del Estado” [29] .

Sobre el particular ha dicho la Corte: “Como la Corte lo ha manifestado, no se trata de instituir una equiparación o igualación matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el sólo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales.” [30] .

Cabe señalar además que esta Corporación ha hecho énfasis en que el reconocimiento de primas y beneficios en función de la formación de determinados servidores no vulnera dicho principio de la misma manera que ello resulta acorde con normas internacionales como el Convenio No.

111 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1977, y que por ende hace parte de la legislación interna (CP art. 53), que señala explícitamente que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación .

Ha dicho la Corporación: “3- Las primas técnicas son remuneraciones suplementarias que se conceden a determinados empleados, en razón a que tienen una formación altamente calificada, ya sea que ésta provenga de estudios especializados o de la adquisición de una importante experiencia profesional o técnica. Este reconocimiento de estas primas técnicas se funda en un fin constitucional importante, pues busca atraer a la función pública a personas de excelente preparación, a fin de que desempeñen cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos especializados o para que asuman labores de dirección de especial responsabilidad, lo cual es un desarrollo de los principios que orientan la función administrativa, en particular de los principios de eficacia, moralidad, economía y celeridad (CP art. 209). Por ello la Corte considera que el principio constitucional "a salario igual trabajo igual" no es en manera alguna incompatible con el reconocimiento de esas primas técnicas, pues la propia Constitución señala que uno de los factores para fijar la remuneración del trabajo es la "calidad" del mismo, la cual se encuentra relacionada precisamente con la formación especializada de ciertos trabajadores. En el mismo sentido, y como bien lo señala la Vista Fiscal, el Convenio No. 111 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1977, y que por ende hace parte de la legislación interna (CP art. 53), señala explícitamente que ‘las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación’.

Por ello, en principio, no encuentra la Corte ninguna objeción constitucional a que el Legislador y distintas autoridades regulen y adjudiquen primas técnicas a ciertos funcionarios, y por ende les confieran un reconocimiento económico en función de sus altas calidades técnicas y profesionales.” [31] Hechas las anteriores consideraciones la Corte procede análisis de los cargos planteados por los demandantes en relación con cada uno de los artículos acusados a que alude el presente acápite de esta sentencia.

3.1.2 La constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 1278 de 2002 frente al cargo planteado. El artículo 2º define el ámbito de aplicación del Decreto 1278 de 2002, señalando que sus normas se aplican a quienes se vinculen con la administración para desempeñar cargos docentes y directivos docentes, en los niveles de preescolar, básica o media, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en el mismo. Así mismo, advierte que quienes ingresen al servicio, en calidad de docentes estatales, deben superar el periodo de prueba para ser inscritos en el Escalafón Docente.

Como se advirtió, los demandantes consideran que dicho precepto desconoce el derecho a la igualdad de los docentes públicos vinculados a la administración con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, como quiera que la norma establece un régimen diferente, desconociendo así el mandato del artículo 13 constitucional.

Al respecto, cabe reiterar que dicho mandato debe entenderse predicable únicamente entre personas que se encuentren en las mismas circunstancias de hecho y de derecho, pues el tratamiento igual solamente puede invocarse entre iguales.

En el caso sujeto a examen, es claro que el tratamiento diferenciado que se da a los docentes en razón de la fecha de su vinculación a la administración, anterior o posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, responde al hecho de que la situación de los docentes en uno y otro caso no es la misma, y ello en virtud del cambio en las condiciones fácticas y normativas que provocaron la expedición de un nuevo régimen docente.

Así lo reconoció esta Corporación al analizar el numeral 2º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, en el que se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos acorde con la nueva distribución de recursos y competencias.

Los argumentos señalados en la Sentencia C-617/02 a que se ha hecho referencia anteriormente y que sirvieron para justificar la constitucionalidad de la norma de facultades, deben en consecuencia reiterarse en esta ocasión en relación con la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 1278 de 2002.

En efecto como en dicha sentencia se señaló, ante una nueva regulación constitucional y legal de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación para la prestación de los servicios que les corresponda de acuerdo con la ley, y entre ellos los de salud y educación, es legítimo que se conciba un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos.

En el mismo sentido, es legítimo que ese régimen no se aplique a quienes se vincularon antes de la promulgación del decreto sub examine, pues la expedición de un nuevo régimen de carrera docente no puede significar el desconocimiento de los derechos adquiridos por el personal cobijado por el Estatuto Docente anterior.

De allí que el artículo 2 acusado haya dispuesto que el nuevo régimen se aplica únicamente a los docentes, directivos docentes y administrativos que ingresen a partir de la vigencia del decreto 1278 de 2002.

Los docentes que se hayan vinculado a la carrera de conformidad con el Decreto Ley 2277 de 1979 continuarán rigiéndose por sus normas y por tanto se respetarán los derechos que hayan adquirido conforme a las mismas.

La norma señala en todo caso, que el nuevo régimen se aplicará a aquellos docentes que se asimilen al nuevo estatuto docente en los términos del artículo 65 del mismo decreto, es decir, a aquellos que decidan voluntariamente inscribirse en el nuevo escalafón en las condiciones que en dicho artículo se señalan. Asimilación voluntaria que como se explicará más adelante en nada vulnera los derechos adquiridos de los mismos decentes.

En ese contexto, es evidente que no le asiste razón a los demandantes pues no se puede afirmar que al expedirse un nuevo régimen de carrera para el personal de docentes, directivos docentes y administrativos y al disponer que ese régimen sólo se aplicará a quienes ingresen a la carrera a partir de su vigencia, se haya discriminado a ese personal por

excluirlo de la aplicación del régimen anteriormente vigente, ni que en el mismo sentido se haya discriminado a quienes ya se encontraban vinculados al servicio docente por excluirlos del nuevo sistema de carrera.

Como se indicó, la situación de unos y otros docentes no es la misma pues se está frente a un distinto régimen constitucional de participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, que se convierte en razón suficiente para que el personal nuevo se someta a un régimen de carrera ajustado a las nuevas circunstancias.

Así las cosas, la Corte debe rechazar el cargo de los accionantes contra de la norma demandada, respecto de la vulneración del derecho a la igualdad por la supuesta discriminación de los servidores vinculados bajo el régimen anterior frente a aquellos a quienes se aplica el nuevo régimen docente, por el hecho de limitarse su aplicación a aquellos que se vinculen a la carrera docente a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002.

3.1.3 La constitucionalidad del artículo 46 del Decreto 1278 de 2002 frente al cargo planteado El artículo 46 prescribe que el Gobierno Nacional debe establecer, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992: (i) la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente, fijado por el Decreto 1278 de 2002 y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; (ii) las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan; (iii) así mismo, ordena que el salario de ingreso a la carrera docente que se fije, debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto ley 2277 de 1979.

Es específicamente esta última parte de la norma en la que los accionantes encuentran la vulneración del derecho a la igualdad que reprochan en su demanda.

La Corte debe específicamente resolver el siguiente interrogante: ¿el tratamiento diferente que se establece en la norma acusada, en relación con el salario de ingreso entre quienes se vincularon a la carrera docente antes de la expedición del Decreto 1278 de 2002 y quienes lo hagan a partir de su vigencia debe considerarse discriminatorio? Para la Corte resulta claro que ello no es así por las siguientes razones.

1) La Corte recuerda que la disposición acusada está desarrollando uno de los criterios que el legislador señaló específicamente en el numeral 2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, mediante la cual se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el decreto sub examine. En dicho artículo figura como primer criterio el de establecer un “mejor salario de ingreso a la carrera docente”.

Cuando esta Corporación analizó la constitucionalidad del artículo que confirió facultades al Presidente, aclaró que en manera alguna el establecimiento de un régimen diferente para los nuevos docentes vulneraba el principio de igualdad. La Corte debe reiterar ahora en relación con el artículo 46 del Decreto 1278 de 2002, en el que se establece un tratamiento diferente en materia salarial para los docentes que se vinculen al nuevo régimen, que la regulación prevista en la norma acusada tampoco viola dicho principio, pues ella se establece precisamente en función de la diferente situación que se presenta en relación con la financiación del servicio educativo. En efecto, la sujeción de la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación al sistema general de participaciones configurado por el Constituyente, tiene una incidencia directa en la financiación de los servicios que legalmente están a cargo de tales entidades, y como un aspecto esencial de esa financiación está relacionada con los costos laborales, bien puede el legislador considerar que es necesario fijar unas nuevas condiciones salariales para el ingreso a la carrera docente, sin que ello signifique que se esté discriminado a los educadores a quienes no se les aplica el nuevo régimen.

2) Ahora bien, la Corte recuerda que, como se señaló en las consideraciones preliminares del presente acápite, no es posible comparar prestaciones específicas entre regímenes laborales diferentes.

El Decreto 1278 de 2002 establece un régimen de carrera docente que tiene unas características sustancialmente diversas del que establecía el Decreto 2277 de 1979. Así, a manera de ejemplo, los títulos académicos que se exigen para el ingreso a la carrera docente [32] , los requisitos para el ascenso, la permanencia y la reubicación en un nivel salarial superior están ligados a un sistema de evaluación permanente en el nuevo régimen que no encuentra equivalente en el régimen anterior (artículos 23, 26 a 36 del Decreto 1278 de 2002), en el mismo sentido el régimen de vacaciones, de estímulos, en uno y otro sistema son diferentes.

Así las cosas, en la medida en que se trata de regímenes diferentes, no cabe efectuar comparaciones entre la asignación salarial que se establece para quienes ingresan a la carrera a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002, y quienes lo hicieron antes de que este decreto empezara a regir. Dicha asignación salarial de ingreso es apenas una aspecto del régimen de los docentes a los que se aplica el "estatuto de profesionalización docente" que no puede examinarse de manera aislada, fuera del contexto del régimen especial que la ley prevé, para compararlo con la asignación salarial que se establece en otro sistema también especial.

Recuérdese que el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, la cual no se presenta en el caso bajo examen, pues diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, que hacen que cada beneficio en particular no pueda ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

3.) Podría argüirse que los educadores que ingresan a la carrera docente, cualquiera sea el régimen que les resulte aplicable, cumplen la misma función y por tanto deberían ser remunerados de igual forma. Así, podría sostenerse que un servidor regido por el Decreto 2277 de 1979 que se vinculó a la carrera docente unos días antes de la expedición del Decreto 1278 de 2002, debería recibir el mismo salario de ingreso de quien se haya vinculado para cumplir idénticas funciones días después de la expedición de este último decreto, y ello en aplicación del principio "a trabajo igual, salario igual".

Empero, la Corte llama la atención sobre el hecho de que dicho argumento no resulta de recibo porque no solamente en este caso los servidores se están vinculando a escalafones diferentes, en los que se establecen requisitos de ingreso y mecanismos de permanencia y asenso que son diferentes, sino que como se recordó en los apartes preliminares de este acápite el principio referido no se aplica, cuando existen razones objetivas que justifican una diferencia de trato, como sucede en el presente caso.

La Corte debe reiterar que una determinada disposición es discriminatoria solamente si no se puede justificar razonablemente el trato diferencial que ella establece respecto de dos situaciones similares, en otras palabras, cuando ante situaciones iguales se da un tratamiento jurídico diferente sin justificación alguna. En sentido contrario, no se discrimina a una persona cuando las hipótesis sobre las cuales recae la supuesta discriminación son disímiles [33] .

3.1.4 La constitucionalidad del artículo 47 del Decreto 1278 de 2002 frente al cargo planteado en la demanda El artículo 47 del Decreto 1278 de 2002 señala que además de los estímulos establecidos por la ley [34] , el decreto de salarios que expida el Gobierno Nacional de acuerdo con la Ley 4 de 1992, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Los demandantes consideran que dicha norma resulta violatoria del derecho a la igualdad de los docentes vinculados bajo el régimen del Decreto 2277 de 1979.

En este caso, como en el de los artículos anteriores, debe señalarse que no resulta comparable la situación de los docentes vinculados antes y después de la expedición del Decreto 1278 de 2002, pues se encuentran en situaciones de hecho diferentes por pertenecer a regímenes diversos, y que no es posible separar prestaciones específicas de un régimen especial para compararlas con las de otros regímenes especiales.

Adicionalmente, la Corte llama la atención sobre el hecho que en el presente caso del solo texto de la disposición sub examine no puede derivarse discriminación alguna, pues no se está estableciendo en concreto ningún beneficio para los servidores regidos por el Estatuto de Profesionalización Docente. Solamente se está señalando la posibilidad de que se prevean compensaciones económicas adicionales a las establecidas en la ley de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, lo que será materia de otras normas sujetas a los mecanismos específicos de control establecidos en el ordenamiento jurídico para las mismas.

3.1.5 Constitucionalidad del artículo 65 del Decreto 1278 de 2002 frente a los cargos planteados por el actor Finalmente, el artículo 65 objeto de estudio establece las condiciones en las cuales los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente de conformidad con el Decreto ley 2277 de 1979, vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, pueden asimilarse al régimen previsto en el Decreto 1278 de 2002, sometiéndose a la evaluación de desempeño y de competencias allí prevista, realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional. Y advierte que quienes obtengan calificación satisfactoria, podrán ser inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 del Decreto mencionado y ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial.

Para los actores esta norma además de violar el derecho a la igualdad desconoce derechos adquiridos de los servidores vinculados a la carrera docente antes de la vigencia del Decreto 1278 de 2002, ya que no toma en cuenta su “mayor experiencia, antigüedad y capacidad”, lo que los hace merecedores, en su concepto, a un salario más elevado que el de quienes teniendo su mismo nivel de preparación apenas ingresan a la carrera docente.

Al respecto, además de reiterar las consideraciones ya efectuadas en relación con la no vulneración del derecho de igualdad, por el establecimiento de condiciones salariales diferentes en uno y otro régimen, la Corte debe hacer énfasis en que tampoco resulta vulnerado el artículo 53 constitucional, y ello por las siguientes razones.

El artículo 65 acusado establece en concordancia con el mandato contenido en el numeral 2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, que concedió facultades para la expedición del Decreto 1278 de 2002, el mecanismo de asimilación voluntaria al nuevo régimen de los docentes y directivos docentes vinculados de conformidad con el Decreto 2277 de 1979.

Según la norma, los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal podrán asimilarse al nuevo escalafón si esa es su voluntad, caso en el cual deberán someterse a la misma evaluación de desempeño y de competencias que el Decreto 1278 de 2002 exige a los servidores que se vinculen a partir de su vigencia para superar el período de prueba [35] .

Si obtienen una calificación satisfactoria en dicha evaluación de desempeño, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda, de conformidad con la formación que acrediten y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado. Para cambiar de nivel salarial, deberán superar las evaluaciones y cumplir los tiempos que se exigen para todos aquellos a los que se les aplica el nuevo régimen de carrera docente.

Es decir, que quienes decidan voluntariamente asimilarse al nuevo régimen, tendrán la opción de hacerlo, tomando en cuenta que en relación con dicha asimilación estarán en la misma situación que quienes ingresan por primera vez a la carrera docente, sin que cuente para el efecto el tiempo de servicio o la experiencia que ellos tengan. En la medida en que esa asimilación es voluntaria, si dadas estas condiciones ella no resulta atractiva para sus intereses, el docente podrá optar por mantenerse en el antiguo régimen en el que le son reconocidos dicho tiempo de servicio y experiencia. Cabe precisar que si se someten a la evaluación de desempeño y de competencias aludida y no obtienen una calificación

satisfactoria, simplemente no serán asimilados al nuevo régimen, pero se mantendrán en su cargo con todos los derechos regidos por el régimen anterior.

Téngase en cuenta que los derechos adquiridos de los docentes que actualmente se rigen por el Decreto 2277de 1979, se predican en relación con dicho régimen necesariamente, y no con el nuevo.

Por lo demás, como ya se explicó en esta misma providencia, los docentes regidos por el Decreto 2277 de 1979 no pueden pretender que se les apliquen las normas favorables de su régimen y al mismo tiempo los beneficios que se establecen en el Estatuto de Profesionalización Docente, regulado por el Decreto 1278 de 2002.

Así las cosas, la Corte concluye que el artículo 65 del Decreto 1278 de 2002 no vulnera los derechos adquiridos de los docentes que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, como tampoco establece una discriminación en contra de los mismos, por lo que en consecuencia declarará la constitucionalidad del artículo acusado por los cargos analizados, y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

3.2. El análisis de los cargos contra los artículos 3 y 7 del Decreto 1278 de 2002 El artículo 3º demandado atribuye la calidad de profesionales de la educación a las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior, a los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con las normas del Decreto y a los normalistas superiores.

Por su parte, el artículo 7º demandado condiciona el ingreso al servicio educativo estatal de los docentes a que posean el título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o de normalista superior, y en ambos casos, a que superen el concurso de méritos.

El parágrafo del mismo artículo señala la posibilidad de que el Gobierno Nacional determine los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, pueden vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos antes señalados, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente.

Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de las normas aludidas en cuanto, atribuyen la calidad de profesionales de la educación a los profesionales con un título diferente al de licenciado en educación, al tiempo que el parágrafo del artículo 7 acusado permite la vinculación provisional al servicio educativo de personas sin los títulos académicos mínimos allí señalados, cuando se trate de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria, con lo que en su perecer se desconoce el deber del Estado de velar por la calidad de la educación y de garantizar que la docencia sea ejercida por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

3.2.1 Consideraciones preliminares. Previamente al examen de los cargos así planteados la Corte considera pertinente hacer algunas precisiones en torno a (i) el carácter pluralista de la educación en la Constitución y la posibilidad señalada en la jurisprudencia para que profesionales de diferentes disciplinas se vinculen al servicio educativo, así como (ii) sobre el deber del Estado de velar por la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines y el mandato constitucional para que la ley garantice la dignificación y profesionalización de la actividad docente.

3.2.1.1 El carácter pluralista de la educación en la Constitución y la posibilidad señalada en la jurisprudencia para que profesionales de diferentes disciplinas se vinculen al servicio educativo.

En reiterada jurisprudencia [36] la Corte ha enfatizado que la nuestra es una sociedad heterogénea, [37] donde el pluralismo y la autonomía de la persona son valores fundamentales, lo que imprime a la educación un carácter igualmente abierto, pluralista y respetuoso de las diferencias entre personas o grupos de personas en Colombia.

La educación es entendida en abstracto como parte de la cultura a la vez que como medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano.

[38] En este sentido la Constitución no impone un modelo específico de educación. En ella se adopta un sistema mixto – público y privado – en el que el pluralismo cumple un destacado papel, y en donde el respeto y la promoción de los valores constitucionales fundamentales son un objetivo central (art. 41 C.P.) [39] .

En este contexto la Corporación ha señalado que no es posible crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza a profesionales de diversos formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada.

Sobre el particular ha dicho la Corporación: "5. La Constitución recoge esta poderosa idea de la paideia, esto es, una experiencia mediante la cual se acuñan 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 humana [40] ".

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 diversos formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada (…) 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 ." [41] (subrayas fuera de texto) En la misma sentencia la Corte hizo énfasis en que limitar el acceso a la carrera docente a personas diferentes a aquellas que posean una licenciatura en pedagogía vulnera el derecho de igualdad.

Sobre el particular la Corte expresó: "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" [42] No cabe pues en este campo establecer, límites diferentes al mérito y excelencia académica reconocidos en profesionales de diferentes disciplinas, sin que se pueda circunscribir el ejercicio de la actividad docente a los licenciados en educación.

3.2.1.2 El deber del Estado de velar por la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines y el mandato constitucional para que la ley garantice la dignificación y profesionalización de la actividad docente.

La Corte ha explicado que la educación adquiere en la Constitución una doble connotación jurídica. El Artículo 67 de la Constitución Política define en efecto la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: el acceso al conocimiento, a la técnica, a la ciencia y a los demás bienes y valores de la cultura [43] .

Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje (art. 27 C.P.), como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago (art. 67 inc. 4 C.P.). En su doble dimensión derecho-deber la Constitución exige que se curse como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco y los quince años de edad (art. 67 inc. 3 C.P.).

Esta connotación incluye así mismo la formación "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente" (art.

67 inc. 2 C.P.). En su calidad de servicio público (art. 67 inc.1 C.P.), la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general (art. 365 C.P.), como al régimen específico de prestación que fije la ley (art. 150-23) [44] .

En esa dimensión igualmente, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo" (art. 67 inc. 5 C.P.)., Dentro de este marco se encuentra también el mandato de que la enseñanza esté "a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica", así como la competencia legislativa de garantizar "la profesionalización y dignificación de la actividad docente" (art.

68 inc. 3 C.P.) . En este sentido en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, el legislador define como uno de los propósitos fundamentales de la Ley la profesionalización de la actividad docente. En consonancia con dicho propósito el artículo 109 de la misma ley establece, de manera general, las finalidades en la formación de docentes: (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 postgrado 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.

Conforme a lo expuesto, el legislador ha desarrollado el mandato constitucional en procura de la profesionalización de la actividad docente como una aspecto necesario para garantizar la calidad e idoneidad de quienes se dedican a la educación, aspecto plenamente concordante con lo dispuesto por la Carta Política [45] .

3.2.2 La constitucionalidad de los artículos 3º y 7º del Decreto 1278 de 2002 frente al cargo planteado en la demanda. Respecto del cargo planteado por los demandantes en contra de los artículos 3 y 7 del Decreto 1278 de 2002 por la supuesta vulneración del deber del Estado de velar por la calidad de la educación y asegurar la idoneidad ética y pedagógica de quienes la ejerzan como consecuencia de la posibilidad de que profesionales con títulos diferentes a los de licenciado en pedagogía desarrollen esta actividad y puedan ingresar a la carrera docente, la Corte debe señalar que de conformidad con su jurisprudencia, dichos deberes no se desconocen por esa circunstancia.

Por el contrario, como ya se señaló en las consideraciones preliminares de este aparte, acorde con los valores democráticos y pluralistas establecidos por la Constitución como regidores del proceso educativo, con la necesidad de garantizar el respeto del derecho a la igualdad, así como con la de garantizar la calidad del servicio educativo La Corte hace énfasis además en que para poder ingresar al servicio educativo estatal de acuerdo con el artículo 7 acusado, no basta poseer el título profesional sino que es necesario superar el concurso de méritos que se cite para tal fin.

Es decir que el titulo profesional, no es sino uno de los elementos dispuestos por el Legislador, extraordinario en este caso, para garantizar la calidad e idoneidad de las personas que se podrán vincular a la carrera docente.

Adicionalmente la norma precisa que los profesionales a que alude la norma deberán ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación, lo que asegura que el servicio que ellos prestan corresponde a la competencia específica que han adquirido Así las cosas, la atribución de la calidad de profesionales de la educación, hecha por el artículo 3º demandado, a los profesionales con título diferente al de licenciado en educación no contraviene la Constitución en los términos señalados por los demandantes, como tampoco el hecho de que en el artículo 7 se señale que los mismos profesionales podrán ingresar al servicio educativo estatal previa la superación del concurso de méritos que se cite para tal fin.

Por lo tanto la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 3 y 7 del Decreto 1278 de 2002 en relación con el cargo aludido y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

3.2.3 La inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 7 del Decreto 1278 de 2002. Respecto del parágrafo del artículo 7 según el cual el Gobierno nacional determinará los casos y términos en que se podrán vincular provisionalmente al servicio educativo sin derecho a inscribirse en el escalafón docente personas sin los títulos académicos mínimos señalados atrás reseñados, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, la Corte constata que si bien podría encontrarse sustento constitucional para la disposición acusada en la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público educativo en las situaciones a que ella alude, en este caso se está atribuyendo por el legislador extraordinario al Presidente de la República una competencia que desborda el ámbito de la potestad reglamentaria que le reconoce la Constitución. (art 189-11 C.P.) En efecto, en la medida en que corresponde a la ley, de acuerdo con el tercer inciso del artículo 67 constitucional, garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente, que es también materia de ley la regulación del ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (art 150-23 C.P.), que es la Ley la que podrá, de acuerdo con el artículo 26 superior exigir títulos de idoneidad, no cabe duda para la Corte que en este caso el tema a que alude el parágrafo 7 del Decreto 1278 de 2002 es de aquellos que deben ser definidos directamente por el Legislador.

En este sentido con el parágrafo acusado el Presidente de la República está auto habilitándose para expedir, por fuera de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por un término preciso de 6 meses, normas que regulen un asunto que corresponde a la ley, a saber los casos y términos en que, por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones

especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo sin derecho a inscribirse en el escalafón docente, personas sin los títulos académicos mínimos exigidos La Corte llama la atención sobre el hecho de que la fijación de los casos y términos en los que la vinculación provisional pueda darse en las circunstancias aludidas no son materias de aquellas que correspondan al ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 189-11 de la Constitución, para asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

En este caso se evidencia la ausencia de un elemento esencial para ejercer la facultad reglamentaria, a saber la preexistencia de un contenido material legislativo, que sirva de base al ejercicio de dicha potestad [46] .

En este caso el Legislador extraordinario ha debido cumplir con una carga mínima especial de intensidad normativa [47] , por razón de la reserva de ley, que no fue satisfecha por la disposición acusada.

Si bien no podía exigirse al Legislador extraordinario que regulara en detalle la materia a que alude el parágrafo sub exámine en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta, éste no podía dejar de sentar unos parámetros generales que orientaran la actuación de la administración.

Al respecto cabe recordar lo que sobre el particular ha dicho la Corte “Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.” [48] Así las cosas la Corte declarará la inexequibilidad del parágrafo del artículo 7 del Decreto 1278 de 2002 y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

3.3 El análisis del cargo contra el artículo 17 del Decreto 1278 de 2002 El artículo 17 del Decreto 1278 de 2002 establece algunos principios a los cuales debe orientarse la carrera docente, a saber, atraer y retener los servidores más idóneos, promover el desarrollo profesional y el mejoramiento continuo de los educadores y procurar una justa remuneración, exigiendo al mismo tiempo una conducta intachable y un nivel satisfactorio de desempeño y competencias. Seguidamente, señala que la administración y vigilancia de la carrera administrativa corresponde a las entidades territoriales certificadas de acuerdo con la ley 715 de 2001 [49] , las cuales, a su vez, deben conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que sean presentadas en relación con la aplicación de la carrera. Así mismo, dispone que la segunda instancia de las mismas sea conocida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Los accionantes consideran que la atribución que se hace en el precepto a las entidades territoriales certificadas de conformidad con la Ley 715 de 2001, vulnera el derecho al debido proceso de los docentes en cuanto supone que el mismo ente que administra la carrera docente, conozca de las reclamaciones que se presenten respecto de su aplicación.

3.3.1 Consideración preliminar. El carácter especial de la carrera docente y la posibilidad de atribuir la administración y vigilancia de la misma a las entidades territoriales certificadas de conformidad con la Ley 715 de 2001.

El artículo 130 de la Carta Política señala que la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos con excepción de las que tienen carácter especial corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Al respecto la Corte ha precisado que las carreras especiales a las que alude la norma, pueden tener origen constitucional [50] o legal, y que corresponde a la ley, bien directamente o mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al

Presidente de la República, establecer su régimen en plena concordancia con los principios constitucionales [51] , así como los órganos encargados de la administración y vigilancia de las mismas.

[52] . El artículo 4° de la Ley 443 de 1998, por la cual se expidieron normas sobre carrera administrativa, dispone en este sentido que los regímenes especiales de carrera creados por la ley son aquellos que “en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan el sistema general”.

El mismo artículo 4º determina que estos son los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; los que regulan la carrera diplomática y consular y la docente .

Así mismo el parágrafo 2º de dicha disposición establece que “...e l personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en razón de que su misión, objeto y funciones básicas consisten en la investigación y/o el desarrollo tecnológico, tendrán un régimen específico de carrera y de administración de su personal, de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional...” La Corporación ha precisado que en el caso de los regímenes especiales de origen legal en la medida en que es al Legislador a quien corresponde determinar a quien corresponde la administración y vigilancia de la carrera específica de que se trate, nada impide que si así lo considera, encargue dicha administración y vigilancia ala Comisión Nacional del Servicio Civil, bien sea total o parcialmente [53] Para el caso que ocupa la atención de la Corte es claro que se está en presencia de un régimen especial de carrera de origen legal, por lo que es al legislador, en este caso al legislador extraordinario, a quien corresponde atribuir la administración y vigilancia de la carrera docente que se establece por el Decreto 1278 de 2002.

Al respecto dicho legislador extraordinario decidió atribuir la administración y vigilancia de la carrera regulada por el estatuto de profesionalización docente a las entidades certificadas de acuerdo con la Ley 715 de 2001, a las cuales asignó igualmente el conocimiento en primera instancia de las reclamaciones que se presenten por la aplicación de la carrera, mientras que la segunda instancia de dichas reclamaciones decidió atribuirla a la comisión Nacional del Servicio Civil.

Frente a esta determinación los actores reprochan el hecho de que se atribuya a las entidades encargadas de la administración de la carrera la vigilancia de la misma con lo que se vulneraría el debido proceso, en tanto no se garantizaría la imparcialidad de las decisiones adoptadas.

3.3.2. La constitucionalidad del artículo 17 frente al cargo planteado en la demanda. Frente al cargo planteado por el actor por la supuesta vulneración del debido proceso, la Corte constata que ella no se presenta en el presente caso pues la reclamación será presentada ante la autoridad competente de acuerdo con la ley, en este caso la entidad territorial certificada –en primera instancia- y la Comisión Nacional del Servicio Civil –en segunda instancia-, cuyas actuaciones necesariamente deberán sujetarse a la Constitución y a la ley.

La imparcialidad de las decisiones a que alude el actor en su demanda se encuentra garantizada además en la medida en que en última instancia corresponderá decidir la reclamación presentada a la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de acuerdo con la Constitución, El artículo 130 de la Carta establece en efecto que habrá “ una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial ”. Esta Corte ha señalado que esa Comisión no es un apéndice del gobierno sino un órgano autónomo, que no está integrado a ninguna de las tres ramas del poder, pues sólo de esa manera goza de la independencia suficiente para manejar autónomamente la carrera administrativa [54] .

Al respecto ha dicho la Corte: “La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden” [55] .

Así las cosas la Corte constata que no asiste razón a los demandantes en relación con el cargo planteado contra el artículo 17 del Decreto 1278 de 2002 y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

3.4 El análisis de los cargos contra el artículo 24 del decreto 1278 de 2002. Los actores consideran que el artículo 24 del Decreto 1278 de 2002 vulnera el derecho de defensa (art 29 C.P.) de los docentes en tanto no permite la posibilidad de recurrir en la vía gubernativa la decisión de retiro del servicio, como consecuencia de la exclusión del escalafón docente por evaluación no satisfactoria, como quiera que dicha decisión tomada por el nominador mediante acto motivado es calificada como un acto de simple ejecución.

3.4.1 Consideraciones preliminares Previamente la Corte considera necesario hacer algunas precisiones en torno a (i) la potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos y el necesario respeto del derecho de defensa como elemento esencial del debido proceso y (ii) al contenido y alcance de la disposición acusada, que resultan pertinentes para el examen del cargo bajo examen.

3.4.1.1 La potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos y el necesario respeto del derecho de defensa como elemento esencial del debido proceso.

Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que la potestad de configuración normativa del legislador en materia de procedimientos judiciales y administrativos tiene límites que se concretan en el respeto de los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales [56] .

En ese orden de ideas, si bien el Congreso o el Presidente de la República, debidamente autorizado por aquél mediante la concesión de facultades extraordinarias, tienen la potestad para establecer, dentro de un margen de discrecionalidad, las diversas formas, ritualidades y términos procesales, es claro que éstos deben propugnar los derechos establecidos en la Constitución y dentro de ellos en particular el debido proceso (art 29 C.P.) [57] .

La Corte ha precisado al respecto que la garantía contemplada en el artículo 29 de la Carta Política carecería de sentido si a ella no estuviera incorporado el derecho de defensa, como “elemento esencial, insustituible e imprescindible del debido proceso” [58] .

Sobre el particular ha expresado lo siguiente: "Para la Corte Constitucional es ilusorio el concepto del Estado de Derecho y vana la idea de justicia si el ordenamiento jurídico -no solamente por cuanto atañe al plano normativo Fundamental sino en la esfera legal y en las escalas inferiores de la normatividad- carece de una mínima certidumbre, resguardada por mecanismos idóneos y efectivos, acerca de que nadie será objeto de sanción sin oportunidades de defensa.

De allí resulta que el control de constitucionalidad en sus diversas expresiones (...) es instrumento privilegiado que opera por la voluntad del propio Constituyente y según el ámbito de competencias por él trazado, en procura de la intangibilidad de esos principios. Si ello es así, el ejercicio concreto de tal función, en especial cuando se trata de garantías como la del debido proceso, debe ser estricto y exigente.

(…) El artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora" [59] .

Dentro de la configuración de los procedimientos ha de tenerse necesariamente en cuenta en consecuencia el respeto de dicho derecho de defensa.

3.4.1.2 El contenido y alcance de la disposición acusada El artículo 63 del Decreto 1278 de 2002 titulado "retiro del servicio", establece las causales por las cuales se produce la cesación definitiva de las funciones docentes o directivo docentes de los educadores estatales.

[60] Por su parte el artículo 64 del mismo decreto señala que el retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo 63 aludido conlleva la exclusión del escalafón docente y la pérdida de los derechos de carrera.

Dentro de las causales a que alude dicho texto en su literal d) figura la exclusión del escalafón como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación de desempeño.

A su vez, en el mismo sentido el artículo 24 del Decreto 1278 de 2002, acusado en el presente proceso, titulado "exclusión del escalafón" señala que la exclusión del Escalafón Docente procederá por las causales genéricas de retiro del servicio (art 63 ya citado), y por evaluación de desempeño no satisfactoria, "de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto".

Al respecto el capítulo IV del Decreto 1278 de 2002 regula en efecto en los artículos 26 a 36, tres tipos de evaluación, a saber (i) la evaluación de período de prueba que da paso, en caso de ser superada, a la inscripción en el escalafón docente [61] , (ii) la evaluación de competencias que se establece como mecanismo necesario para el ascenso de grado en el Escalafón o para cambiar de nivel en un mismo grado [62] , y la evaluación ordinaria periódica de desempeño anual.

Esta última evaluación, que es a la que alude el artículo 24 acusado, la define el artículo 32 del decreto 1278 de 2002 como " la ponderación del grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el docente o directivo y al logro de los resultados".

Será realizada al terminar cada año escolar a los docentes o directivos que hayan servido en el establecimiento por un término superior a tres (3) meses durante el respectivo año académico. El responsable es el rector o director de la institución y el superior jerárquico para el caso de los rectores o directores.

De acuerdo con el mismo artículo el Gobierno Nacional reglamentará la evaluación de desempeño, los aspectos de la misma, y la valoración porcentual de cada uno de los instrumentos y de los evaluadores, de acuerdo con los criterios que para el efecto fija el mismo Decreto en los artículos 33 y 34 del Decreto, relativos respectivamente a los instrumentos de evaluación y a los aspectos a evaluar.

Así, de acuerdo con el artículo 33 referido, para evaluar el desempeño de los docentes y directivos docentes se podrán emplear entre otros, los siguientes instrumentos de evaluación: pautas para observación de clases y de prácticas escolares; instrumentos para evaluaciones de superiores y colegas; encuestas para evaluación de los padres y estudiantes;

criterios para el análisis de información sobre logros de los estudiantes; evaluación del consejo directivo; autoevaluación del docente y del directivo docente; evaluación de los directivos por parte de los docentes.

De acuerdo con el artículo 34 los instrumentos de evaluación de desempeño estarán diseñados de forma tal que permitan una valoración de los siguientes aspectos de los docentes evaluados: dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación; manejo de la didáctica propia del área o nivel educativo de desempeño; habilidades en resolución de problemas; nivel de conocimiento y habilidades relacionadas con el plan de estudios de la institución; actitudes generales hacia los alumnos; manejo de las relaciones del grupo; trato y manejo de la disciplina de los alumnos;

sentido de compromiso institucional; preocupación permanente por el mejoramiento de la calidad de la educación; logro de resultados. Para el caso de los directivos se expedirá una reglamentación especial sobre las áreas de desempeño a evaluar, las cuales den cuenta por lo menos de: su liderazgo; eficiencia; organización del trabajo;

resultados de la institución educativa, medida de acuerdo con los índices de retención y promoción de los alumnos y con los resultados de la evaluación externa de competencias básicas de los estudiantes, que se realizará cada tres (3) años.

De acuerdo con el artículo 36 del Decreto 1278 de 2002 la Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual tendrá las siguientes consecuencias según sus resultados:

El docente que obtenga una calificación inferior al sesenta por ciento (60%), la cual se considera no satisfactoria, durante dos (2) años consecutivos en evaluación de desempeño, será excluido del escalafón y, por lo tanto, retirado del servicio.

Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenían de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio.

El parágrafo de dicho artículo señala por su parte que las evaluaciones de desempeño son susceptibles de los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser resueltos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, por el inmediato superior y por el superior jerárquico respectivamente.

Por el contrario, el parágrafo del artículo 24 acusado establece que la exclusión del Escalafón Docente por evaluación no satisfactoria se efectuará por el nominador mediante acto motivado, el cual no será susceptible de los recursos de la vía gubernativa, por tratarse de un acto de ejecución.

Es precisamente esta última circunstancia la que los actores y el representante de la Academia de jurisprudencia estiman vulnaratoria del derecho de defensa. La Corte comparte esa apreciación como pasa a explicarse.

3.4.2 La vulneración del derecho de defensa por la norma acusada en cuanto descarta la posibilidad de interponer los recursos de la vía gubernativa contra el acto de exclusión del escalafón docente que implica además el retiro del servicio.

El artículo 50 del Código Contencioso Administrativo señala que por regla general contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los recursos de reposición, apelación y queja [63] .

La norma precisa que son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y que los actos de trámite pondrán fin a una actuación administrativa cuando hagan imposible continuarla.

Por su parte el articulo 49 del mismo Código, señala que no habrá recursos en la vía gubernativa contra los actos de carácter general, ni contra los actos de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

Son actos de trámite, ha dicho la jurisprudencia [64] , los que se producen dentro de una actuación administrativa con el fin de impulsarla, son actos preparatorios los que se dictan para posibilitar un acto principal posterior, mientras que son actos de ejecución los que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo.

Ahora bien, la Corte llama la atención sobre el hecho que la decisión de excluir del escalafón docente a quien ha obtenido durante dos años consecutivos una calificación no satisfactoria –inferior al 60%- en la evaluación anual de desempeño, constituye un acto definitivo que pone fin a una actuación administrativa y en este sentido mal puede entonces calificarse de un simple acto de ejecución.

Muestra de ello se encuentra en el hecho que la exclusión del escalafón docente se ha de efectuar mediante un acto motivado en el que el servidor competente deberá examinar la situación particular del docente o del directivo docente que ha recibido dichas calificaciones insatisfactorias.

La Corte hace énfasis en que los actos administrativos de evaluación de desempeño anual adoptados de acuerdo con los artículos 32, 33 y 34 del Decreto 1278 de 2002 son actos diferentes, independientes de la decisión que pueda tomarse por la administración posteriormente, en el caso de que eventualmente se presente durante dos años consecutivos una evaluación de desempeño no satisfactoria en relación con un mismo docente o directivo docente.

El objeto de los actos que se adopten por la administración en uno y otro caso es distinto. En el caso de las evaluaciones de desempeño, incluida la segunda evaluación, el contenido de los actos respectivos y por tanto el objeto de la discusión posible mediante los recursos de reposición y apelación estará determinado por la tarea misma de evaluación que se haga por el rector o director de la institución y el superior jerárquico de éste para el caso de la evaluación de dichos rectores o directores. Así, a título de ejemplo, estará en discusión, además de la competencia y los elementos formales del acto la calificación misma que se haya dado al docente en relación con el dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación; manejo de la didáctica propia del área o nivel educativo de desempeño; las habilidades en resolución de problemas, en fin, todos aquellos aspectos a que alude el artículo 34 del Decreto 1278 de 2002.

Mientras que en el caso del acto que decida la exclusión del escalafón docente por evaluación no satisfactoria el fundamento de la decisión y por tanto el objeto posible de discusión sobre la misma será establecer por el funcionario competente si se han producido dos evaluaciones insatisfactorias de manera consecutiva, y si en consecuencia se dan los presupuestos para que se proceda a la exclusión del escalafón docente y del retiro del servicio del docente respecto del cual se han reunido esas circunstancias.

Téngase en cuenta que bien puede suceder que el acto de exclusión de la carrera docente se adopte por un funcionario distinto de aquél al que el artículo 24 atribuye competencia para este efecto. Así mismo puede suceder que el funcionario que adopte la decisión cometa un error en relación con la evaluación fáctica de las circunstancias que podían llevar a la exclusión del escalafón docente de un servidor que fue calificado de manera insatisfactoria por segunda vez durante su carrera, pero no en dos años consecutivos como lo exige la norma. Puede suceder igualmente en este mismo sentido que el funcionario decida excluir del escalafón docente a quien ha sido evaluado insatisfactoriamente en un solo año. Cabe imaginar igualmente el caso de un docente escalafonado que haya accedido a un cargo de directivo docente en el que fue evaluado insatisfactoriamente durante dos años consecutivos, al que en lugar de regresársele a la docencia en el grado y nivel que poseía de acuerdo con lo preceptuado en el segundo inciso del numeral 1 del artículo 36 del decreto sub examine, se le excluye definitivamente del escalafón y se le retira del servicio.

Ante la imposibilidad, de acuerdo con el parágrafo del artículo 24 acusado, de interponer los recursos de reposición y apelación, el educador afectado por tales decisiones no tendrá oportunidad de defenderse ante la propia administración y así alegar que en su caso no se reúnen las condiciones para que se le excluya del escalafón docente.

Cabe recordar al respecto, como lo ha señalado esta Corporación que “el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedimiento establecido por el legislador, permite que el afectado con una decisión que considera vulneratoria de sus derechos, acuda ante la misma entidad que la ha proferido para que ésta tenga la oportunidad de revisar sus propios actos, de suerte que pueda, en el evento en que sea procedente, revisar, modificar, aclarar e inclusive

revocar el pronunciamiento inicial, dándole así la oportunidad de enmendar sus errores y proceder al restablecimiento de los derechos del afectado, y, en ese orden de ideas, se da la posibilidad a las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), dentro de los cuales se encuentran entre otros los de servir a la comunidad y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2)" [65] .

También es pertinente recordar que esta Corporación se ha pronunciado sobre la relevancia de la vía gubernativa, como mecanismo de protección a los intereses del administrado, y en particular de su derecho de defensa. Sobre el particular la Corte ha expresado:

"[c]on dicha institución se le da la oportunidad a la administración de ejercer una especie de justicia interna, al otorgársele competencia para decidir, previamente a la intervención del juez sobre la pretensión del particular y lograr de este modo la composición del conflicto planteado. Por su parte, para el particular se deriva una ventaja o beneficio consistente en que puede obtener a través de la referida vía, en forma rápida y oportuna, el reconocimiento de sus derechos, sin necesidad de acudir a un largo, costoso y engorroso proceso judicial.

La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley" [66] .

En ese orden de ideas, si bien la Corte encuentra que la denominación que pueda dar el legislador a determinado acto es algo que en sí mismo no vulnera ningún precepto constitucional, es claro que negar la posibilidad a quien se le excluye del escalafón docente y se le retira del servicio, de interponer los recursos de la vía gubernativa limita su derecho de defensa, sin que exista una justificación razonable para ello.

Podría aducirse que dicha justificación se encuentra en el hecho que las evaluaciones de desempeño pueden ser objeto de los recursos de reposición y apelación, por lo que el derecho de defensa en relación con el fundamento de la exclusión del escalafón, a saber, las calificaciones insatisfactorias, se encontraría garantizado. La Corte reitera, sin embargo, que los actos de evaluación son independientes y diferentes del acto motivado mediante el cual se excluye al servidor del escalafón docente. Y en este sentido es evidente que las alegaciones que puedan hacerse sobre su objeto y contenido específico no se encuentran cubiertas por los recursos a que se ha hecho referencia.

Así las cosas, la Corte concluye que la expresión "...el cual no será susceptible de los recursos de la vía gubernativa, por tratarse de un acto de ejecución", contenida en parágrafo del artículo 24 del Decreto 1278 de 2002, vulnera el derecho de defensa (artículo 29 C.P.), por lo que la Corte declarará su inexequibilidad, y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

Ningún reparo encuentra la Corte que se pueda hacer en relación con el derecho de defensa respecto de lo preceptuado en los demás apartes del artículo 24, que los actores impugnaron en su totalidad en la demanda por la supuesta violación del debido proceso, ya que en dicho apartes simplemente se señalan las causales y el tipo de acto que se debe proferir para proceder a la exclusión del escalafón docente por evaluación no satisfactoria.

En consecuencia la Corte declarará su exequibilidad por el cargo planteado y así lo señalará igualmente en la parte resolutiva de la sentencia.

3.5 El examen de los cargos en contra del artículo 61 del Decreto 1278 de 2002 Finalmente, los demandantes acusan al artículo 61 del Decreto 1278 de 2002 por haber excedido las facultades conferidas al Gobierno Nacional en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, con base en las cuales se profirió el Decreto mencionado, por cuanto trata una materia de estricto carácter laboral, que no fue señalada en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

Así mismo consideran que dicho artículo desconoce el artículo 53 constitucional, en cuanto establece un período de vacaciones inferior al que se encuentra establecido para los docentes antiguos, con lo que se vulneraría el derecho de los nuevos docentes a disfrutar del mismo tiempo de vacaciones que rige actualmente.

3.5.1. Consideración preliminar. El preciso alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, con base en las cuales se expidió el decreto 1278 de 2002.

La Corte ha señalado de manera reiterada que el Presidente de la República al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado [67] .

Ha dicho la Corte: “Cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) Límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) Límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades.” [68] De modo que cuando el legislador extraordinario profiere una norma fuera del término señalado o respecto de materias para las cuales no ha sido autorizado, invade la órbita de competencia del Congreso y quebranta la Constitución y la ley [69] .

La Corte ha hecho énfasis en el carácter expreso y preciso de las facultades, así como en la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas [70] .

Así las cosas, frente al cargo planteado por la supuesta extralimitación de las facultades conferidas en el numeral 2 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 [71] es pertinente determinar cuál fue el alcance específico de dichas facultades extraordinarias.

La norma de habilitación es del siguiente tenor literal: “Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

(…) 111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos (sic) .

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente. 2. Requisitos de ingreso. 3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón. 4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.

5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera. 6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.

7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979. Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos

representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo.

Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo." Es decir que, mediante el anterior precepto, el Congreso de la República concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro de un término definido, expidiera el nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresaran a partir de la promulgación de la ley 715 de 2001, llamado "Estatuto de Profesionalización Docente" , para armonizar dicha reglamentación con la nueva distribución de recursos y competencias.

Y para el efecto, en el segundo inciso de la norma, el legislador enunció algunos de los criterios que debía tener en cuenta al momento de expedir dicho régimen, a saber, a) mejor salario de ingreso a la carrera docente; b) requisitos de ingreso; c) escala salarial única nacional y grados de escalafón; d) incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización; e) mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; f) oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes, y; g) asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto ley 2277 de 1999.

En este sentido, el ejercicio de las facultades por parte del Presidente de la República debía limitarse a aquellas materias relacionadas con un nuevo régimen de carrera docente y administrativa, atendiendo, los mencionados criterios.

3.5.2 La inconstitucionalidad del artículo 61 del Decreto 1278 de 2002 La Corte constata que el objeto del artículo acusado [72] , a saber la fijación del número de días y de la oportunidad en que podrán ser utilizadas las vacaciones por parte de los docentes vinculados a partir de la expedición del Decreto 1278 de 2002, así como la manera como estas podrán concordarse con el disfrute de prestaciones sociales tales como la licencia de maternidad o la licencia de enfermedad, no corresponde al objeto de las facultades conferidas de manera precisa para expedir "un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos".

Cabe recordar que la Constitución en su artículo 125 señala como regla general para acceder a la función pública el sistema de carrera administrativa y encarga a la ley la determinación de los requisitos y condiciones que las personas deben cumplir para su ingreso y ascenso dentro de la misma, teniendo como criterio para el efecto el mérito y las calidades de los aspirantes. Así mismo, encarga al legislador de definir las causales para su retiro, diferentes a las previstas en la Constitución como la calificación no satisfactoria en el desempeño y la violación al régimen disciplinario.

La carrera administrativa constituye un mecanismo para que las personas accedan a la administración para cumplir las tareas y actividades de los órganos del Estado, con el objeto de desarrollar sus funciones y lograr la realización de sus fines, bajo la necesidad de elegir a las personas con base en sus méritos y calidades, todo lo cual concuerda con los objetivos de la función pública y los principios que rigen la función administrativa –artículos 2º y 209 C.P.- Por su parte, la Ley 446 de 1998 definió el concepto de carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso. Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia, y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno.

La misma norma –artículo 2º- señaló los principios que deben regir la carrera administrativa: “Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente en los siguientes:

- Principio de igualdad, según el cual para el ingreso a los empleos de carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos como credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera, las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

- Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.” De lo anterior puede concluirse que dentro de las materias que identifican el concepto de carrera docente y administrativa, no figura el tema de las vacaciones, pues estas nada tienen que ver con el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso.

Así las cosas la Corte concluye que en el presente caso efectivamente fueron excedidas las precisa facultades extraordinarias conferidas por el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 715 de 2001, tal como lo pone de presente el señor Procurador General de la nación por lo que declarará la inexequibilidad del artículo 61 del Decreto 1278 de 2002 y así lo señalará en la parte resolutiva de la sentencia.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 2 del Decreto 1278 de 2002.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 3 del Decreto 1278 de 2002. Tercero.- Declarar EXEQUIBLE por el cargo analizado el artículo 7 del Decreto 1278 de 2002, con excepción del parágrafo del mismo artículo que se declara INEXEQUIBLE .

Quarto.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 17 del Decreto 1278 de 2002. Quinto.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 24 del Decreto 1278 de 2002, con excepción de la expresión “el cual no será susceptible de los recursos de la vía gubernativa por tratarse de un acto de ejecución” contenida en el parágrafo del mismo artículo, que se declara INEXEQUIBLE Sexto.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 46 del Decreto 1278 de 2002.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 47 del Decreto 1278 de 2002. Octavo.- Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 61 del Decreto 1278 de 2002.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 65 del Decreto 1278 de 2002. Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrase con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General Aclaración de voto a la Sentencia C-313/03 Aclaro mi voto en relación con el contenido de la parte resolutiva de la Sentencia C-313 de 22 de abril de 2003, pues en las Sentencias C-617 y C-618 de 2002, consideré que la Ley 715 de 2001, en su integridad, es inexequible razón por la cual en esas oportunidades discrepé de la mayoría de la Sala y salvé el voto.

Fecha ut supra. ALFREDO BELTRÁN SIERRA [1] En la Sentencia C-617/02 se resumió la acusación del actor en ese proceso de la siguiente manera: '8 .

El actor considera que el artículo 111, numeral 2, en lo acusado, de la Ley 715 de 2001, viola el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Explica el concepto de violación de la siguiente manera : "de una parte se mantiene el régimen de carrera docente vigente para los actuales maestros y directivos docentes, pero, por otro lado, faculta al ejecutivo nacional en forma extraordinaria para que dicte un nuevo estatuto de carrera docente para quienes ingresen a partir del 21 de diciembre de 2001, como lo establece el artículo 111.2 de la Ley 715/2001 (...) Es decir, este aparte de la Ley 715 de 2001, al contrario de garantizar la igualdad, lo que hace es establecer una clara discriminación de los nuevos docentes y personal administrativo, frente a los que actualmente se encuentran vinculados al magisterio, sin justificación racional y lógica alguna, ya que los primeros van a desarrollar tareas y funciones docentes y administrativas exactamente equivalentes a las que cumplen los maestros y directivos docentes en la actualidad, de allí su abierta oposición al principio constitucional de la igualdad (art. 13 superior) y la necesidad que sea declarada su inexequibilidad y, por ende, restablecer este claro postulado de todo Estado Social de Derecho.' (fl. 13)" [2] Ver Sentencia C-774/01 M. P. Rodrigo escobar Gil .

A.V. Manuel José Cepeda Espinosa. [3] "Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para: (…) 111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente. 2. Requisitos de ingreso. 3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón. 4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.

5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera. 6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.

7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979. Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo..

[4] Sobre la ausencia de cosa juzgada material cuando los contenidos normativos son diferentes ver la Sentencia C-228/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa Y Eduardo Montealegre Lynett. A.V. Jaime Araujo Rentería, en el mismo sentido ver la Sentencia C-030/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[5] Artículo 2º. Aplicación. Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.

Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979.

Artículo 47. Estímulos y compensaciones. Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Nacional, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Artículo 65. Asimilación. Los educadores con título profesional inscritos en el escalafón docente de conformidad con el Decreto-ley 2277 de 1979 y vinculados en propiedad a un cargo docente o directivo docente estatal, podrán asimilarse al nuevo escalafón si se someten a la misma evaluación de desempeño y de competencias realizadas para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de este decreto.

Los educadores que quieran asimilarse al nuevo escalafón y obtengan calificación satisfactoria en esta prueba, serán inscritos en el nuevo escalafón en el grado que les corresponda de conformidad con la formación que acrediten de acuerdo con el artículo 20 de este decreto, y serán ubicados en el primer nivel salarial de dicho grado, debiendo superar las otras evaluaciones y tiempos para cambiar de nivel salarial.

[6] Ver Sentencia C- 055/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz . [7] Ibidem Sentencia C- 055/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz. [8] Sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonnell [9] Sentencia C-995/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [10] Corte Constitucional, Sentencias T- 422 de 1992, M.P.

Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-410 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-352 de 1997, M.P.

Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-952 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[11] Sentencia C- M. P. Alfredo Beltrán Sierra. [12] Sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell. [13] En un sentido similar, ver sentencia C-598 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 8.

[14] Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7. [15] Sentencia C-080 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero [16] Sentencia C-995/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [17] Al respecto ver entre otras las sentencias C-956/01 M.P. Eduardo Monteralegre Lynnet, C-385/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-1032/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[18] Ver la Sentencia C-080/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la que se señala : “la singularidad y autonomía que caracterizan a estos regímenes excepcionales, sumado a la diversidad de prestaciones que los integran, han llevado a la Corte Constitucional a considerar que, en principio, “no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.”.

[19] Ibidem Sentencia C-956/01 M.P.. Eduardo Montealegre Lynett [20] Sentencia C-890 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicha sentencia se señaló lo siguiente “ ‘Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente . En el mismo sentido ver la sentencia C-956 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[21] Ver las sentencias T-102, T-143 y T-553 de 1995; C-100 y T-466 de 1996; T-005, T-330 y SU-519 de 1997 y T-050 de 1998, entre muchas otras.

[22] Ver al respecto la Sentencia SU-995/99 M.P. Fabio Morón Díaz [23] Ver Sentencia C-521 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell. [24] Sentencia T- 335 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[25] Ver Sentencia T103/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño. [26] Sentencia SU-519/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo [27] Ver Sentencia T-022/01 M.P. (e) Cristina Pardo Schlesinger [28] Así por ejemplo esta Corporación señaló en la Sentencia T 540/00 M. P Fabio Morón Díaz que: “El juez de tutela no puede hacer un juicio de comparación, en aras de la aplicación formal del principio "a trabajo igual salario igual", ya que cada convención colectiva posee su propia especificidad, su propio ámbito de aplicación y sus propios sujetos beneficiarios, por lo tanto, no se pueden comparar sistemas normativos para extender una convención a otra, o inaplicar una a favor o en contra de otra, pese a existir un mismo patrono y un conjunto de trabajadores. En opinión de la Sala, las diferencias de salarios a que aluden las partes se deben establecer es con relación a los sujetos a los que se aplica cada convención colectiva y no en relación con la totalidad de los trabajadores de la empresa, sujetos a diferentes convenciones, por lo que el juez de tutela no puede hacer un test de razonabilidad entre diversos sistemas normativos consagrados en cada convención”.

[29] Ver Sentencia T-782/98 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [30] Sentencia SU-519/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo [31] Sentencia C-100/96. M.P. Alejandro Martínez Caballero [32] En efecto, mientras que para ingresar al escalafón docente establecido por el Decreto 2277 de 1979 se fijaba como requisito mínimo tener el título de bachiller pedagógico (artículos 2 y 10), el Decreto 1278 de 2002 en sus artículos 3 y 7 determina como requisito mínimo para el ingreso poseer título de licenciado o profesional, o de normalista superior, y en todo caso, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin.

[33] Sentencia C-994/01. M.P. Jaime Araujo Rentería. [34] Artículo 48 del Decreto Ley 1278 de 2002. [35] Artículo 31. Evaluación de período de prueba.

Al término de cada año académico se realizará una evaluación de período de prueba, que comprenderá desempeño y competencias específicas, y a la cual deberán someterse los docentes y directivos docentes que se hayan vinculado durante dicho año, siempre y cuando hayan estado sirviendo el cargo por un período no menor a los cuatro (4) meses durante el respectivo año; de lo contrario, deberán esperar hasta el año académico siguiente.

Los docentes y directivos docentes que obtengan una calificación igual o superior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño y de competencias del período de prueba, la cual se considera satisfactoria, serán inscritos en el Escalafón Docente, en el grado que les corresponda de acuerdo con los títulos académicos que acrediten, según lo dispuesto en el artículo 21 de este decreto.

Los docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño o en competencias, serán retirados del servicio.

Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en desempeño o en competencias en la evaluación del período de prueba, si se encontraban inscritos en el Escalafón Docente, serán regresados a la docencia una vez exista vacante. Si no se encontraban inscritos, serán retirados del servicio.

Parágrafo. Quien sin justa causa no se presente a una evaluación de período de prueba será retirado del servicio, a menos que provenga del servicio docente estatal, en cuyo caso será reubicado en la docencia y devengará el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y nivel salarial que poseía.

[36] Corte Constitucional, Sentencias T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martinez Caballero; T-337 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-252 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-308 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-673/01 M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras. [37] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [38] Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1992, M.P.

Alejandro Martinez Caballero. [39] Sentencia C-673/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [40] Sentencia T-337/ 95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[41] Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz. (Se trataba de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 por violación del derecho a la igualdad entre los docentes no licenciados en educación y los docentes que si lo son. La Corte declaró inconstitucionales los apartes del mencionado artículo que impedían a los primeros acceder a los más altos grados del escalafón docente).

[42] Ibidem Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [43] Ver Sentencia C-008/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis [44] Ver Sentencia C-008/01 M.P. Álvaro tafur Galvis.

[45] Sentencia C-1109 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. [46] Ver Sentencia C-508/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra A.V. Magistrados Manuel José Cepeda espinosa y Álvaro Tafur Galvis.

[47] Ver A.V. Magistrado Álvaro Tafur Galvis a la Sentencia -508/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [48] Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2002, M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa. En esta ocasión la Corte declaró INEXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001. Consideró que “ condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan dicha apropiación y exclusión, resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados”.

[49] Ley 715 de 2001 Artículo 20. Entidades territoriales certificadas. Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo.

Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse.

Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación.

Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación.

[50] En ese orden de ideas la Corte ha precisado cuales son las carreras especiales señaladas por la Constitución, a saber, la de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículos 217 y 218); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); la Rama Judicial del poder público (artículo 256, numeral 1°);

la Contraloría General de la República (artículo 268 numeral 10°), y la Procuraduría General de la Nación (artículo 279), así como la carrera de la universidades del Estado (artículo 69). ver la Sentencia C-746/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [51] La Corporación ha advertido en efecto que los regímenes especiales de origen legal se encontraran acordes con la Constitución solamente “en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.

La Corte ha advertido además que el establecimiento por parte del legislador de regímenes especiales de carrera debe responder a un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la decisión de sacar de la órbita del sistema general de carrera a una determinada entidad, arguyendo la singularidad, proyección e importancia de las funciones a su cargo.

Ver Sentencia C-563/00 M.P. Fabio Morón Díaz [52] Ver entre otras las sentencias C-746 de 1999 M.P Alfredo Beltrán Sierra, C-563/00 M.P. Fabio Morón Diaz y C-517/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[53] Ver al respecto entre otras las sentencias C-746/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-563/0 M.P. Fabio Morón Díaz, C-517/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[54] Sentencia C-918/02 M.P. Montealegre Lynnet. [55] Sentencia C-372 de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo [56] Sentencia C-1335/00, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[57] Ver Sentencia C-383/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis [58] Ver Sentencia SU-960/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ha dicho la Corporación que la relación existente entre el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa es inescindible Ver Sentencia T-1263/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[59] Sentencia C-007/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo [60] artículo 63 del Decreto 1278 de 2002 [61] Artículo 31. Evaluación de período de prueba.

Al término de cada año académico se realizará una evaluación de período de prueba, que comprenderá desempeño y competencias específicas, y a la cual deberán someterse los docentes y directivos docentes que se hayan vinculado durante dicho año, siempre y cuando hayan estado sirviendo el cargo por un período no menor a los cuatro (4) meses durante el respectivo año; de lo contrario, deberán esperar hasta el año académico siguiente.

Los docentes y directivos docentes que obtengan una calificación igual o superior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño y de competencias del período de prueba, la cual se considera satisfactoria, serán inscritos en el Escalafón Docente, en el grado que les corresponda de acuerdo con los títulos académicos que acrediten, según lo dispuesto en el artículo 21 de este decreto.

Los docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño o en competencias, serán retirados del servicio.

Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en desempeño o en competencias en la evaluación del período de prueba, si se encontraban inscritos en el Escalafón Docente, serán regresados a la docencia una vez exista vacante. Si no se encontraban inscritos, serán retirados del servicio.

Parágrafo. Quien sin justa causa no se presente a una evaluación de período de prueba será retirado del servicio, a menos que provenga del servicio docente estatal, en cuyo caso será reubicado en la docencia y devengará el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y nivel salarial que poseía.

[62] Artículo 35. Evaluación de competencias. La competencia es una característica subyacente en una persona causalmente relacionada con su desempeño y actuación exitosa en un puesto de trabajo.

La evaluación de competencias será realizada cada vez que la correspondiente entidad territorial lo considere conveniente, pero sin que en ningún caso transcurra un término superior a seis (6) años entre una y otra. Se hará con carácter voluntario para los docentes y directivos docentes inscritos en el Escalafón Docente que pretendan ascender de grado en el Escalafón o cambiar de nivel en un mismo grado. Se hará por grados en el escalafón y por cargos directivos docentes. Debe permitir la valoración de por lo menos los siguientes aspectos: competencias de logro y acción; competencias de ayuda y servicio;

competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas; y competencias de eficacia personal. Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional será responsable del diseño de las pruebas de evaluación de competencias y definirá los procedimientos para su aplicación, lo cual podrá hacerse a través de cualquier entidad pública o privada que considere idónea.

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 36 serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello, quienes obtengan más de 80% en la evaluación de competencias. Para las reubicaciones y ascensos se procederá en estricto orden de puntaje hasta el monto de las disponibilidades presupuestales anuales.

[63] “Artículo 50 Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito. No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación. El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.

[64] Ver entre otras la Sentencia C.E., 5262, Sec. Primera, nov. 25/99. M.P. Juan Alberto Polo Figueroa. [65] Sentencia C-319/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra en la que se declaró exequible el artículo 135 del C.C.A.

[66] Sent. C-060/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell [67] Ver entre otras, las Sentencias C-255 de 1995, C-129 de 1995, C-397 de 1995, C-712 de 2001, C-286 /02 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-298/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet, C-398/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[68] Sentencia C-452/02 M.P. Jaime Araujo Rentería [69] Ver entre otras la Sentencia C-712/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño en a que se señaló “El constituyente en atención a la necesidad histórica de restringir la practica de la vía excepcional de producir las leyes que desconoce el procedimiento democrático, consideró indispensable restablecer la responsabilidad que tiene el Congreso de expedir la legislación en respuesta al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa.

Los principios constitucionales de la soberanía popular, la división de poderes y el pluralismo resultan vacíos e inútiles si el legislador ordinario renuncia a su principal función”.

[70] Ver entre otras sentencias C-417 de 1993, C-080 de 1994, C- 050 de 1997 y C-702 de 1999. [71] “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” .

[72] Artículo 61. Vacaciones. Los docentes y directivos docentes estatales disfrutarán de vacaciones colectivas por espacio de siete (7) semanas en el año, las cuales serán distribuidas así:

cuatro (4) semanas al finalizar el año escolar; dos (2) semanas durante el receso escolar de mitad de año y una (1) en semana santa. Cuando las vacaciones sean interrumpidas por licencia de maternidad o licencia por enfermedad, podrán ser reanudadas por el tiempo que falte para completar su disfrute y en la fecha que señale el nominador para tal fin.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.