

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Bogotá D. C., veintiséis (26) de julio de dos mil siete (2007)

Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos

Radicación No. 1.833

Número Único: 11001-03-06-000-2007-00050-00

Referencia: Título de postgrado. Prohibición de doble utilización para ascenso en el escalafón nacional docente. Interpretación de los artículo 10 y 39 del Decreto Ley 2277 de 1979

1. CONSULTA.

La señora Ministra de Educación Nacional doctora Cecilia María Vélez White, solicita el concepto de la Sala con el fin de hacer claridad jurídica sobre las posibilidades de utilización del título de postgrado para ascensos u obtención de mejoramiento académico previstos en el Estatuto Docente, en razón de las varias interpretaciones que se presentan.

Al efecto, por una parte hace referencia a la exigencia de título de postgrado como requisito para el ascenso al Grado 14 del Escalafón Docente contemplado en el artículo 10 del decreto ley 2277 de 1979, y por otra, al ascenso por obtención de título de postgrado para validar el reconocimiento de tres (3) años de experiencia por mejoramiento académico regulado por el artículo 39 del mismo Estatuto, así como a las normas reglamentarias que se han ocupado de esta materia, entre ellas los decretos 1059 de 1989, modificado por el decreto 259 de 1981 que atribuyen al ICFES la función de establecer criterios para su procedencia - en virtud de la cual se expidieron por su Junta Directiva los Acuerdos No 14 de 1999 y No 05 de 2000 - y, el decreto 1095 de 2005 sobre utilización del título.

Sobre las diversas opiniones que suscitan estas disposiciones, manifiesta:

"Siendo que el mejoramiento académico es una figura que trae como consecuencia el ascenso en el escalafón a través del reconocimiento de tiempo de servicio por la obtención de títulos de postgrado y el artículo 10 del Estatuto Nacional Docente establece como requisito para ascender al grado 14 del escalafón el título de postgrado, se presenta una doble interpretación. Por una parte se puede considerar que el título de postgrado puede ser utilizado únicamente para uno de los dos ascensos (por tiempo o por título), o por el contrario que sea factible utilizarlo como tiempo y posteriormente como requisito para ascender al grado 14 (título)".

Expresa como sustento de la formulación de la consulta que "... es necesario precisar si los ascensos en el escalafón que reconozcan las entidades territoriales académico solo podrán tener efectos una vez y no ser utilizado para ascender nuevamente como reconocimiento de tiempo, ni como el cumplimiento del requisito del título exigido para ascender al grado 14 del escalafón", razón por la cual finalmente plantea los siguientes interrogantes:

1. *¿El título de postgrado que da lugar al reconocimiento del tiempo equivalente a tres años para el ascenso por efectos del mejoramiento académico puede ser posteriormente usado como el título de postgrado requerido por el Decreto Ley 2277 de 1979 para ascender al grado 14 del Escalafón Nacional Docente?*

2. *¿El docente o directivo docente que haya utilizado el título de postgrado para ascender en el escalafón a través de la figura del mejoramiento académico, al llegar al grado 13 y querer ascender al grado 14 sólo podrá hacerlo mediante presentación de un título de postgrado diferente al que ya utilizó para un ascenso anterior o mediante la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico?*

3. *¿Cuándo se menciona que el título de postgrado que da lugar al ascenso en razón de mejoramiento académico no puede ser utilizado como un doble reconocimiento, esto significa que no puede ser usado dos veces ni para efectos de valer dos veces el tiempo, ni como tiempo y título?"*

2. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a determinar el alcance de las normas jurídicas que regulan las posibilidades de utilización del título de postgrado con el fin de lograr ascensos en el escalafón docente, según las disposiciones del Estatuto Docente contenido en el decreto ley 2277 de 1979 y, particularmente, si un mismo título puede ser tenido en cuenta tanto para ascenso por mejoramiento académico, como para ascender del grado 13 al 14 del escalafón, para lo cual se analizarán, en forma sistemática e integral, las respectivas disposiciones que gobiernan estos distintos mecanismos de ascenso.

1. Precisión preliminar sobre aplicación de las normas del Estatuto Docente contenido en el decreto ley 2277 de 1979.

Dado que la consulta se orienta a determinar la interpretación que debe darse a varias disposiciones del llamado Estatuto Docente contenido en el decreto ley 2277 de 1979 y que posteriormente fue expedido el Estatuto de Profesionalización Docente mediante el decreto ley 1278 de 2002, es menester precisar la vigencia y campo de aplicación de estas disposiciones, previamente al análisis de las normas por las cuales se inquiere.

El decreto ley 2277 de 1979 fue expedido por el Gobierno Nacional con base en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 8ª de 1979 para adoptar las normas sobre el ejercicio de la profesión docente ¹. Posteriormente, ya en vigencia

¹ Esta Sala en el Concepto No 1603 de 2004, realizó un completo estudio sobre los antecedentes normativos de la profesión docente desde la ley 106 de 1880 hasta el decreto 128 de 1977 - anterior estatuto docente derogado por el decreto 2277 de 1979 - y sobre las normas que regulan la carrera docente en vigencia de la Constitución de 1991, comprendiendo el decreto ley 1278 de 2002, nuevo Estatuto de Profesionalización Docente.

de la Constitución de 1991 que establece el principio de determinación legal de las condiciones y requisitos de ingreso a los cargos de carrera y de ascenso en los mismos, teniendo en cuenta los méritos y calidades de los aspirantes (art. 125), se han expedido varias disposiciones que se ocupan de la carrera docente, de las que se destacan la ley 60 de 1993, en cuanto reiteró el principio de que ningún departamento, distrito o municipio podría vincular docentes sin el lleno de los requisitos del estatuto docente (art. 6º), la ley 115 de 1995 en la que se precisa que el ejercicio de la profesión docente se rige por dicha ley y el Estatuto Docente (art. 115 ²) y la ley 715 de 2001 mediante la cual se dictaron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por el Acto legislativo 1 de 2001.

Esta ley 715 atribuye a la Nación diversas competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, entre ellas la de reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente (art. 5.7), y otorga las siguientes facultades extraordinarias para regular la carrera docente:

"ARTÍCULO 111. FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Concédase <sic> 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:

(...)

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. (...).

(Resalta la Sala)

El otorgamiento de estas facultades extraordinarias fue declarado exequible por el juez constitucional mediante sentencia C - 617 de 2002, en la que se afirma la constitucionalidad de la coexistencia de dos estatutos docentes, en los siguientes términos:

"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.

(...)

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

² Dispone la ley 115 de 1994: "**Artículo 115. Régimen especial de los educadores estatales.** El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del estatuto docente y por la presente ley. (...)"

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." (Destaca la Sala)

Por su parte el decreto ley 1278 de 2002 denominado Estatuto de Profesionalización Docente, mediante el cual se ejercieron las facultades extraordinarias conferidas, determina en forma expresa e inequívoca la aplicación de sus normas a quienes se vinculen a partir de la expedición del decreto a cargos de docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles preescolar, básico (primaria y secundaria) o medio (art. 2° ³), lo cual tiene como consecuencia que quienes estaban vinculados con anterioridad a su expedición, continuaron regidos por el estatuto anterior contenido en el decreto ley 2277 de 1979 que no fue derogado integralmente ⁴, y por tanto, sobre la base de este campo de aplicación ha de pronunciarse la Sala.

2. Regulación de ascenso al Grado 14 del Escalafón Nacional Docente y por mejoramiento académico en el decreto ley 2277 de 1979.

El decreto ley 2277 de 1979 estableció el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, **ascenso** y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, con excepción del nivel superior regido por normas especiales (art. 1°) ⁵.

Así mismo, definió la carrera docente como el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el

empleo, otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanente, y establece el número de grados del Escalafón Docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente (art. 26).

El régimen especial define el Escalafón Docente como un sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, cuya inscripción habilita al educador para ejercer la profesión docente en el correspondiente cargo de la carrera docente (art. 8°), para cuyo efecto se establece *"el Escalafón Nacional Docente para la clasificación"*

³ Dispone el artículo 2°: **"Artículo 2°. 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"

⁴ El artículo 113 de la ley 715 solamente derogó, en forma expresa, algunas disposiciones del decreto ley 2277: los artículos 37, 61 y las secciones 3 y 4 del Capítulo M.

⁵ Conforme a la Constitución de 1886 (art. 62), correspondía al legislador determinar las condiciones de ascenso al servicio público, del siguiente tenor: "El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el **Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito** y antigüedad y de jubilación, retiro o despido"

de los educadores, el cual estará constituido por catorce grados en orden ascendente, del 1 al 14" (art. 9°).

2.1. Exigencia de título de postgrado para el ascenso del grado 13 al 14.

Dentro del sistema de clasificación docente descrito, el artículo 10 del Estatuto determina los requisitos exigidos para el ingreso y ascenso en el escalafón, así:

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

GRADOS TÍTULOS EXIGIDOS CAPACITACIÓN EXPERIENCIA

*Al Grado 13 - Licenciado en Ciencias de la Educación Curso
3 años en el grado 12*

Al grado 14 - Licenciado en Ciencias de la Educación no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos:

*Título de postgrado en Educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico. Curso
3 años en el grado 13".* (Negrillas de la Sala)

Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C - 507 de 1997, por considerar que al establecer un trato diferenciado al permitir que sólo los licenciados en educación puedan llegar hasta los grados 13 y 14, tal requerimiento carece de una justificación razonable por no ser consistente ni proporcionada, dado que el mérito y la capacidad pueden ser valorados de diversas formas ⁶

En relación con la exigencia del título de postgrado en educación para acceder al grado 14, adicionalmente estima la Corte:

*"El pronunciamiento ha de extenderse dentro de las mismas consideraciones de este fallo a la expresión **"Título de postgrado en educación"** perteneciente también a la norma que se revisa –art. 10. D.2277179–, Para tomar la decisión, asisten al juez constitucional motivos de*

peso, pues tanto en las expresiones acusadas como en aquélla a la que la sentencia se extiende, se aprecia la violación de los principios de diversidad y pluralidad al desconocerse la existencia de actores del proceso de educación que se han capacitado de distintas formas y que asumen su compromiso con la formación de personas desde distintos puntos de vista; y del derecho de igualdad - e igualdad de oportunidad para los trabajadores-, pues se discrimina a los profesionales universitarios no licenciados en educación frente a los que sí lo son y a los profesionales con postgrado en materia diferente a la educación frente a los que han escogido subespecializarse en pedagogía" ⁷ (Negrillas de la Sala)

Si bien la decisión de inexequibilidad extensiva a la exigencia de título de postgrado en educación se deriva del contenido de la providencia, un pronunciamiento posterior de la misma Corte precisa su alcance, refiriéndolo solamente al requerimiento de dicho nivel de especialización en educación, sin

⁶ Estima la Corte que "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"

⁷ Expresa la parte resolutive de la sentencia: "Declarar INEXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, "Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente", y la **expresión "Título de postgrado en ciencias de la educación" contenida en la misma norma"** (Resalta la Sala)

entender retirado del ordenamiento el título de postgrado, como se desprende del tenor literal de la sentencia C - 300 de 1998:

"Téngase en cuenta que, en virtud del ya mencionado fallo de esta Corte, las palabras "de postgrado en educación", relativas al título exigido, son inexequibles, por declaración que en él se hizo al configurarla unidad de materia con lo entonces demandado.

No se pierda de vista que lo hallado inexequible por la Corte en esa oportunidad no fue el requerimiento legal del "título" en si mismo, sino el condicionamiento de que tuviera tal carácter sólo en Ciencias de la Educación, luego no se opone a la Carta la exigencia de "título" en cualquier campo -no necesariamente en educación-, la cual está consagrada, en el encabezamiento de la norma acusada, bajo las expresiones "TÍTULOS EXIGIDOS".

De lo dicho resulta que, cuando esta Corte declaró inexequibles las palabras "Titulo de postgrado en Ciencias de la Educación", no censuró el requisito del título como Inconstitucional sino su exclusiva unión a la preparación específica en el área educativa, lo que representaba ruptura de la igualdad en contra de profesionales titulados en otras materias.

A la luz de esos criterios, lo que se tiene en definitiva es que se ajusta a la Constitución la regla legal que, para el grado 14 en la estructura del Escalafón Docente, exige al aspirante, además de no haber sido sancionado con exclusión del mismo, cumplir uno de dos requisitos: título universitario en cualquier especialidad, siempre que haya sido reconocido por el Ministerio de Educación Nacional, o la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico, entendida en los términos a que esta providencia se refiere." (Negrillas de la Sala)

Puede entonces concluirse en acatamiento de los pronunciamientos referidos ⁸, que para ascender al grado 14 del escalafón docente se requiere, por disposición de jerarquía legal, el título de postgrado reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico, con lo cual se establecen respecto del título, las condiciones y requisitos de formación o preparación, esto es, de profesionalización que el propio constituyente exige para el ejercicio de la docencia, de tal modo que se garantice, como es el deber del Estado, que la enseñanza esté en manos de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (art. 68).

En el presente caso, es comprensible además la razonabilidad de la norma, pues se trata finalmente de un requerimiento de preparación o capacitación profesional exigido para ocupar el grado más alto del escalafón docente.

Por su parte, el desarrollo reglamentario aplicable a los docentes y directivos docentes regidos por el decreto ley 2277 de 1979, contenido en el decreto 1095 de 2005 *"Por el cual se reglamenta los artículos 6º, numeral 6.2.15, 7º, numeral 7.15 y 24 de la Ley 715 de 2001 en lo relacionado con el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de los docentes y directivos docentes en Carrera que se rigen por el Decreto-ley 2277 de 1979, y se dictan otras disposiciones"*, lo expresa en los siguientes términos:

"Artículo 3º. Requisitos para ascender en el Escalafón. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2277 de 1979, la Ley 115 de 1994, el Decreto 709 de 1996, la Sentencia de la Corte Constitucional 507 de 1997 y la Ley 715 de 2001, para ascender en el Escalafón Nacional Docente los docentes y directivos docentes en carrera deben acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

⁸ Dispone la sentencia en su parte resolutive: *"En los términos de esta Sentencia, decláranse EXEQUIBLES, en el artículo 10 del Decreto Ley 2277 de 1979, respecto del Grado 14 del Escalafón Nacional Docente, las expresiones 'y que cumpla uno de los siguientes requisitos' y 'reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico'".*

(...)

Al grado 13	a)Licenciado en Ciencias de la Educación	7 Créditos	4 años en el grado 12
	b)Profesional con título Universitario diferente al de licenciado en Ciencias de la Educación	8 Créditos	4 años en el grado 12
Al grado 14	Licenciado en Ciencias de la Educación o Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación, que no haya sido sancionado con exclusión del escalafón docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: título de postgrado reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.		3 años en el grado 13.

Del anterior análisis de la regulación positiva y la jurisprudencia, puede establecerse que el ordenamiento exige como uno de los requisitos para ascender del grado 13 al 14 del escalafón, el título de postgrado reconocido por el Ministerio de Educación Nacional y, alternativamente, la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico, con lo cual se determina uno de los extremos normativos de la interpretación solicitada, debiéndose pasar a estudiar el otro mecanismo de ascenso por mejoramiento académico, para así determinar el alcance de la utilización del título de postgrado.

2.2. Ascenso por mejoramiento académico por obtención de título de postgrado

El Estatuto Docente contiene un sistema de clasificación de los educadores teniendo en cuenta su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos y, para este efecto, valora la capacitación académica que proporciona la obtención de un título docente, profesional o de postgrado, con el propósito de hacer posible una mejor prestación del servicio educativo.

El decreto ley 2277 de 1979 contempla dos modalidades de mejoramiento académico que responden a un mismo criterio legislativo de valoración de la obtención de títulos académicos, con exclusión de otros factores como la experiencia, a saber:

(i) **mejoramiento por acreditación de título docente**⁹, que confiere el derecho al ascenso al grado que corresponda al título, prevista en el artículo 12 del decreto 2277 del siguiente tenor:

⁹ Esta Sala en el Concepto No 1057 de 1997 expresó sobre el ascenso por título docente: "**II. Ascenso por título docente.** Su titular es el educador o persona que ejerce la profesión docente,, es decir, la dedicada a la enseñanza en planteles oficiales o no oficiales de educación en los distintos niveles; o que cumple las funciones de dirección y coordinación de planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, conforme a la definición que trae el estatuto docente en su artículo 2' # Ese educador, cuando acredite un título docente distinto al que sirvió para ser inscrito en el escalafón, adquiere el derecho de ascenso, según el grado que corresponda al título obtenido. Se exceptúa el máximo grado que admite el escalafón (grado 14), al cual solamente se accederá después de dos años de experiencia en el grado 13 y mediante la acreditación de título de postgrado en educación o autoría de obra científica, pedagógica o técnica, o por la vía del ascenso por estudios superiores".

"Artículo 12. Ascenso por título docente. El educador escalafonado que acredite un título docente distinto del que le sirvió para ingreso al Escalafón, adquiere el derecho de ascenso al grado que le corresponda en virtud de dicho título. Se exceptúa el ascenso al grado 14, para el cual deben reunirse los demás requisitos establecidos en el artículo 10." (Negrilla de la Sala)

Nótese como esta modalidad permite el ascenso a cualquiera de los grados del escalafón hasta el grado 13, pues deja a salvo la regulación especial para el ascenso al grado 14, el cual exige el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 10, esto es, el título de postgrado o la autovía de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico. Aquí se prevé en forma expresa la imposibilidad de utilizar el mismo título docente para ingresar al escalafón y, a su vez, para obtener un ascenso dentro del mismo, de modo que solo puede ser utilizado una sola vez.

(ii) **mejoramiento académico por estudios superiores**, que permite el ascenso mediante el reconocimiento de tres años de servicio por la obtención de título de postgrado u otro título universitario, regulado por el artículo 39 del decreto ley 2277 en los siguientes términos:

"Artículo 39. Ascenso por estudios superiores. Los educadores con título docente y los profesionales con título universitario diferente al de licenciado, que obtengan un título de postgrado en educación debidamente reconocido por el Gobierno Nacional u otro título universitario de nivel profesional en una carrera que ofrezca un mejoramiento académico dentro de su área de especialización, se les reconocerán tres (3) años de servicio para efectos de ascenso en el Escalafón." (Negrilla de la Sala)

Este mecanismo de valoración de estudios superiores, constituye, en esencia, un reconocimiento a la formación académica adicional del docente que le va a permitir ascender validando 3 años de servicio, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas por el legislador y desarrolladas por los reglamentos.

En efecto, el decreto 259 de 1981, reglamentario del decreto ley 2277 de 1979 en materia de inscripción y ascenso en el escalafón, reitera en su artículo 3° las condiciones previstas para el reconocimiento del mejoramiento académico por estudios superiores y particularmente por obtención de título de postgrado y, establece para efectos de su aplicación, en forma adicional, una competencia al Instituto para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, para determinar periódicamente mediante acto administrativo los criterios que permitan establecer que un programa o una carrera representan efectivamente un mejoramiento, según el siguiente texto:

"Artículo 13°. Tiempo de servicio por estudios superiores. Los educadores con título

docente y los profesionales con título universitario diferente al de licenciado, que obtengan un título de postgrado en educación u otro título universitario de nivel profesional debidamente reconocido por el Gobierno Nacional, en los términos establecidos en el Decreto Extraordinario 080 de 1980 y el reglamentario 3191 del mismo año, en una carrera que ofrezca un mejoramiento académico dentro del área de su especialización, se le reconocerán tres (3) años de servicios para efectos de ascenso en el escalafón.

"Parágrafo, "La Junta Seccional de Escalafón, decidirá lo pertinente aplicando los criterios que mediante Acuerdo, la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, fije periódicamente para establecer que la aprobación del programa y la carrera de que se trata, representa el mejoramiento a que hace referencia el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979." (Parágrafo modificado por el decreto 897 de 1981 (art. 3º¹⁰) y posteriormente por el decreto 1059 de 1989 (art. 1º)). (Negrilla de la Sala)

En desarrollo de la anterior atribución, el ICFES dictó varios actos administrativos determinando los criterios para la aplicación del estímulo por títulos superiores, entre ellos los Acuerdos 72 de 1989, 174 de 1992 y 14 de 1999, este último regulatorio de la imposibilidad jurídica de utilizar varias veces el mismo título para ascensos o promociones, según se observa del numeral 3º del artículo 3º:

"Artículo 3. Criterios generales para determinar la procedencia del mejoramiento académico.

Para determinar si el título obtenido en un programa académico de educación superior implica mejoramiento académico en los términos del artículo 39 del decreto 2277 de 1.979 y demás normas que lo complementan y/o reglamentan, la respectiva Junta Seccional de Escalafón, tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

1. (...)

2. (...)

3. "El título por el cual se obtenga el mejoramiento académico no podrá haber sido utilizado para ingresar o ascender en el escalafón docente y tampoco podrá ser utilizado en el futuro para obtener nuevas promociones". (Resalta la Sala)

Conforme al tenor literal de la primera parte del numeral 30, el título que se aduzca para obtener el mejoramiento académico, no puede haber sido utilizado en el pasado para ingresar o ascender en el escalafón, lo que significa que si lo fue anteriormente, ya no puede ser tenido en cuenta para fundar en el mismo título, la aspiración de mejoramiento. Con ello se dan consecuencias jurídicas a una primera utilización del título, de modo que posteriormente ya no es posible usarlo para el mejoramiento. La segunda hipótesis restrictiva derivada del mismo numeral 30, presupone una primera utilización del título para efectos de obtener el mejoramiento, situación que origina la imposibilidad de una utilización posterior para cualquier promoción.

Este aparte fue objeto de pronunciamiento por la Sección Primera de esta Corporación mediante sentencia de 14 de septiembre de 2000, mediante la cual negó la pretensión de nulidad solicitada, por no encontrar vulnerado el artículo 39 del decreto 2277 de 1979, con sustento en la siguiente argumentación:

"En estas circunstancias, la forma en que cabe entender racionalmente el numeral 3 del artículo 3 del acuerdo, en tanto dispone que "El título por el cual se obtenga el mejoramiento académico no podrá haber sido utilizado para ingresar o ascender en el escalafón docente y tampoco podrá ser utilizado en el futuro para obtener nuevas promociones", es la de que no pueda utilizarse para un doble estímulo o para un doble mejoramiento académico, un mismo título o unos mismos estudios, y es así como aparece justificado el precepto en un documento que se elaboró para tal fin (folio 72), en el cual aparece como literal "B" de un proyectado artículo 4º.

La verdad es que la redacción no es afortunada por la manera indirecta como se consagró la restricción, cuando bien pudo haber sido establecida de forma franca o explícita, situación que dificulta en la comprensión del precepto. Sin embargo, ello no comporta per se exceso en la

reglamentación del artículo 39, frente al cual habrá de ser confrontado como

¹⁰ El texto era el siguiente: "Parágrafo (modificado artículo Y del decreto 897 de 1981). La Junta Seccional del Escalafón decidirá lo pertinente previo concepto del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, expedido por solicitud del interesado, en el que dicho estatuto certifique la aprobación del programa y que la carrera de que se trata representa el mejoramiento a que hace referencia el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979. El concepto del ICFES no causa honorarios y debe expedirse dentro de los sesenta (60) días siguientes a su solicitud".

ha sido entendido en esta providencia, esto es, como prohibición de usar doblemente un mismo título para el mejoramiento académico y el consecuente ascenso.

En este sentido, la Sala encuentra que el numeral 3 del artículo 3° del Acuerdo 14 de 1.999 es apenas lógico y concordante con el canon superior reglamentado (el artículo 39 del decreto 2277 de 1.979), puesto que no hay lugar a inferir que éste último autorice o permita la doble utilización de un mismo título para ascender en el escalafón, o, dicho de otra forma, que autorice un doble reconocimiento de tiempo para el ascenso en el escalafón.

En consecuencia, la norma no excede ni restringe los artículos 39 del decreto 2277 de 1.979 y 13 del decreto 259 de 1.981, por cuanto la restricción o limitante que contiene para el reconocimiento académico está implícita en la norma reglamentada; por consiguiente, no viola tales preceptos, y por contera tampoco los artículos 150, numeral 23, y 189, numeral 11, de la Constitución Nacional, invocados en los cargos, dado que la supuesta violación de éstos devendrían del exceso respecto de los dos primeros." (Negrillas de la Sala)

Ahora bien, el Acuerdo 14 de 1999 materia del anterior pronunciamiento fue modificado por el Acuerdo 05 de 2000 del ICFES, del siguiente contenido:

"Artículo 3. Criterios generales para determinar la procedencia del mejoramiento académico.

"Para determinar si el título obtenido en un programa académico de educación superior implica mejoramiento académico en los términos del artículo 39 del decreto 2277 de 1.979 y demás normas que lo complementan y/o reglamentan, la respectiva Junta Seccional de Escalafón, tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

1. (...)

2. (...)

3. El título por el cual se obtenga el mejoramiento académico no podrá ser utilizado en el futuro para obtener nuevas promociones en el escalafón docente" (Destaca la Sala)

Si bien el texto de este numeral Y del Acuerdo 05 de 2000, difiere en su contenido del Acuerdo 14 de 1999 objeto del pronunciamiento ya referido por cuanto este último expresaba la restricción de utilización abarcando hipótesis más extensas tanto pretéritas como futuras - como ya se analizó -, el Acuerdo 05 ha sido objeto también de pronunciamiento en el mismo sentido, es decir, limitativo de la utilización múltiple o doble del título para obtener varios beneficios, estímulos o ascensos, como se advierte de la sentencia de mayo 20 de 2003 de la misma Sección ¹¹:

"Si bien el beneficio del mejoramiento académico es distinto del ascenso que se obtiene por poseer un título de postgrado y el derecho de ascenso o promoción al grado 14, lo cierto es que son dos conceptos interrelacionados, como quiera que el uno sirve de causa o fundamento y el otro puede ser la consecuencia o el resultado cuando el ascenso se logre en virtud de ese mejoramiento. Lo uno conduce necesariamente al ascenso en el escalafón docente y es esa la razón de ser del mejoramiento académico regulado en el artículo 39 del Decreto Ley 2277 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias, de modo que no se pueden separar tales conceptos.

Ahora bien, si alguien ascendió, v. gr. al grado 13, con base en el mejoramiento académico obtenido por un título de postgrado, de suyo tiene la posibilidad de ascender al grado 14 mediante el cumplimiento de cualquiera de los otros requisitos señalados en el precitado

artículo 10, como puede ser el de la experiencia de 2 años en el grado 13.

*(...) la norma acusada, en cuanto reglamentaria del artículo 39 del Decreto 2277 de 1979, no crea prohibición alguna sino que desarrolla este precepto, el cual, como se precisó en la aludida sentencia de esta Sala de 14 de septiembre de 2000, **contiene de manera implícita la restricción o limitación que atacan los accionantes.** De modo que el cargo tampoco prospera."* (Destaca la Sala)

¹¹ Radicación número: 11001-03-24-000-2001-00138-01.

Las interpretaciones precedentes que esta Sala prohija, son claramente conclusivas de la imposibilidad de utilización múltiple, sucesiva o doble de un título de postgrado para efectos de sustentar en él un ascenso o promoción en el escalafón docente.

En efecto, la institución del mejoramiento académico, conforme a la cual quien obtenga un título de postgrado u otro título profesional que justifique el reconocimiento de tres años de experiencia para ascenso en el escalafón, supone en primer término que con dicho título se produce una mejoría de las condiciones de capacitación que van a permitirle desarrollar su actividad docente con mayor propiedad y solvencia.

Visto desde una perspectiva comparativa, lo que el legislador valora es la diferencia de preparación entre la situación previa al nivel de postgrado y la posterior al título, de manera que mal podría tenerse en cuenta un título que ya ha sido calificado para un ascenso o promoción anterior, pues ciertamente allí no puede haber mejoramiento, pues tal capacitación en cuanto preexistente, ya formaba parte de la preparación académica del docente.

Esta característica del mejoramiento académico hace, por ejemplo, que quien haya utilizado el título de postgrado para ascender en el escalafón - al grado 13 -, no pueda esgrimirlo nuevamente para pretender ascender al grado 14 por mejoramiento académico, pues tal nivel formativo ya obtuvo reconocimiento, y por tanto, no significa mejoría que deba ser nuevamente reconocida.

Desde luego, la imposibilidad de valoración múltiple del título no impide el ascenso mediante el cumplimiento de cualquiera otro de los requisitos previstos por el legislador extraordinario (decreto 2277/79, art. 39), como puede ser por la aplicación del mejoramiento académico en razón de la obtención de otro título universitario de nivel profesional que ofrezca mejoramiento, ni tampoco impide, en el evento específico de ascenso al grado 14 del escalafón, que se haga valer el requisito alternativo de la autovía de una obra de carácter científico, pedagógico o didáctico (decreto 2277, art. 10).

Si bien la utilización inicial del título de postgrado previa al ascenso por mejoramiento, se infiere de la naturaleza y características de la institución, el evento del uso posterior, esto es, cuando el título ha sido ya tenido en cuenta para obtener mejoramiento y se pretende utilizarlo nuevamente para otro ascenso, se encuentra proscrito en forma expresa por el reglamento expedido por el ICFES ya comentado (Acuerdo 05 de 2000) dictado en desarrollo del artículo 39 del decreto ley 2277 y cuya presunción de legalidad no fue desvirtuada en juicio ante esta Corporación, de manera que al prescribir que *"El título por el cual se obtenga el mejoramiento académico no podrá ser utilizado en el futuro para obtener nuevas promociones en el escalafón docente"*, a criterio de la Sala, su tenor literal no ofrece dudas de interpretación, de modo que un título de postgrado valorado inicialmente para obtener mejoramiento por estudios superiores, no puede ser sustento de posterior ascenso o promoción.

LA SALA RESPONDE:

1. El título de postgrado que da lugar al reconocimiento del tiempo equivalente a tres años para el ascenso por efectos del mejoramiento académico, no puede ser posteriormente usado como el título de postgrado requerido por el artículo 10 del Decreto Ley 2277 de 1979 para ascender al grado 14 del Escalafón Nacional Docente.

2. Si. El docente o directivo docente que haya utilizado el título de postgrado para ascender en

el escalafón a través de la figura del mejoramiento académico, al llegar al grado 13 y querer ascender al grado 14, solo podrá hacerlo mediante presentación de un título de postgrado diferente al que ya utilizó para un ascenso anterior o mediante la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.

3. El título de postgrado en el que se ha sustentado un ascenso por mejoramiento académico, no puede ser utilizado nuevamente para ascender en el escalafón docente, ya sea para hacer valer el requisito del título o para el reconocimiento de tres años de servicio.

Transcríbase a la señora Ministra de Educación Nacional. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala

AUTORIZADA LA PUBLICACIÓN CON OFICIO No. 2007 EE33893
16 DE AGOSTO DE 2007