



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: Gloria Duque Hernández

Bogotá, D.C., (7) siete de abril de dos mil cinco (2005).

Radicación No. 1.630

Referencia: **TÍTULOS EXIGIDOS PARA EL EJERCICIO DE DOCENCIA ESTATAL.** Título diferente al de licenciado en educación.

La señora Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White, consulta a la Sala sobre el ejercicio de la docencia y la vinculación al servicio educativo estatal, previo concurso, de profesionales en áreas distintas a la licenciatura en educación. Al respecto pregunta:

*"1. ¿La posibilidad para que los profesionales con título diferente al de licenciado en educación puedan ejercer la docencia estatal, y por ende participar en los concursos de ingreso al servicio docente, es un derecho de carácter general de estos profesionales o es sólo una excepción que debe estar ligada a las necesidades del servicio?"*

*2. ¿Pueden las entidades territoriales una vez realizado el concurso y obtenidos los resultados finales de todas las pruebas aplicar criterios de necesidades del servicio para proferir la vinculación de candidatos con distintos títulos académicos o el único criterio que se puede aplicar es el de mayor puntaje en el orden de elegibilidad?"*

Expresa la señora Ministra que con ocasión de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 7o. del decreto ley 1278 de 2002, que preveía la posibilidad de

ingreso al servicio educativo estatal de quien acreditara título de licenciado o *profesional*, se presentan dudas jurídicas acerca de los aspectos prácticos de dicha decisión, toda vez que en ella se señala que los títulos para ingresar al servicio y acceder a la carrera administrativa docente son los previstos en el artículo 116 de la ley 115 de 1.994, norma ésta que no contempla el de profesional en áreas diferentes al de licenciado en educación. La referencia al ejercicio de la docencia por *"otros profesionales"*, la contiene el artículo 118. *ibidem*, pero únicamente por necesidades del servicio.

Informa, así mismo, que algunas entidades territoriales permitirán el ingreso al concurso de estos profesionales en aplicación de los artículos 116 y 118 de la ley 115 de 1.994, pero la vinculación sólo la autorizarán por necesidades del servicio, dando preferencia a los normalistas superiores o licenciados en educación.

Por el contrario, aduce que para el Ministerio *"la posibilidad que tienen los profesionales con título diferente para participar en los concursos y en caso de superarlos ingresar al servicio educativo estatal es un derecho que la ley les otorga y que garantiza los principios de diversidad, pluralidad y el derecho de igualdad e igualdad de oportunidades"*.

## CONSIDERACIONES

Procede la Sala a estudiar el régimen normativo aplicable a los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, contenido en el decreto ley 2277 de 1979 -*anterior Estatuto Nacional Docente*-, la ley 115 de 1994 y el decreto ley 1278 de 2002 -*actual Estatuto de Profesionalización Docente*-, para efectos de analizar la viabilidad de la participación de dichos profesionales en los concursos que han de permitir su ingreso al servicio educativo estatal.

## **1. Decreto Ley 2277 de 1979 -Anterior Estatuto Nacional Docente-<sup>1</sup>**

Mediante este decreto, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 8ª de 1979, se adoptaron normas sobre el ejercicio de la profesión docente y se estableció un régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro. El referido decreto denominó "*empleados oficiales de régimen especial*" a los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, los cuales, una vez posesionados quedaron vinculados a la Administración -arts. 1o. y 3o.-

Al tenor del citado Estatuto, para ingresar a la Carrera Docente y gozar de los derechos y garantías derivados de ella, principalmente los de estabilidad y permanencia en el empleo -arts. 28, 31- se requería: (i) ser educador oficial, (ii) estar inscrito en el Escalafón Docente, (iii) ser designado en un cargo docente en propiedad y (iv) tomar posesión del mismo -art. 27-.

Si bien el decreto ley 2277, en materia de títulos para el nombramiento e ingreso al Escalafón Docente -arts. 5o. y 10-, contemplaba a los *profesionales con título universitario diferente al de licenciado en ciencias de la educación*, quienes podían acceder a los grados 6 a 11 del escalafón, limitaba su desempeño en grados superiores -13 y 14- frente a aquellos que sí lo acreditaban.

Sobre este tratamiento diferenciado, se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-507 de 1997, al declarar la inexecutable de los apartes del artículo 10o. del decreto ley 2277 de 1979<sup>2</sup>, que lo establecían:

---

<sup>1</sup> En la Consulta Rad. No 1603 de 2004 de esta Sala, se realiza un completo estudio sobre los antecedentes normativos de la instrucción pública y 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.

<sup>2</sup> DECRETO LEY 2277 DE 1979, "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 ... Al grado 13-Licenciado en Ciencias de la Educación. Al grado 14-Licenciado en Ciencias de la Educación ....". Los apartes subrayados fueron los demandados y declarados inexecutable.



*"El artículo 10 del Decreto-Ley 2277 de 1979, establece una diferenciación entre los profesionales no licenciados en ciencias de la educación y aquéllos que lo son, respecto de la posibilidad de acceder a los grados 13 y 14 del escalafón docente. (...) 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. (...) 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."*

Ya en vigencia de la Constitución Política de 1991, la ley 60 de 1993 que contenía las normas orgánicas de distribución de competencias y recursos, reiteró que ningún departamento, distrito o municipio podría vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del Estatuto Docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad adoptara.

## **2. Ley 115 de 1994 -Ley General de Educación-**

Esta ley define la educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, esto es, de su dignidad, derechos y deberes -art. 1o.-, y establece la prestación del servicio educativo por parte de las instituciones educativas del Estado y los particulares -art. 3o.-

En el Capítulo 3o., *Carrera docente*, consagra:

*"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, ...  
(...)"*

Dispone así mismo, el nombramiento de educadores o funcionarios administrativos previo **concurso, selección y acreditación de los requisitos legales** -art. 105-; de esta manera, el legislador consagra el mecanismo de acceso a la Carrera Docente, como lo advirtió la Corte Constitucional cuando manifestó : *"Con la entrada en vigencia de la ley 115 de 1994, la incorporación a la Carrera Docente no se da sólo con la inscripción en el escalafón o la obtención de un título docente, como lo preceptuaba el Decreto Ley 2279/79, sino que es necesario haber sido seleccionado en un concurso previo, además de cumplir con los requisitos legales"*<sup>3</sup>.

Por tanto, al tenor de la ley 115, para ocupar un cargo docente el interesado debe inicialmente inscribirse en un concurso convocado por la respectiva entidad territorial, acreditar los requisitos legales exigidos, ser incluido en la lista de elegibles y posteriormente ser nombrado mediante decreto.

En materia de títulos para el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal, el artículo 116 ibídem previó únicamente los de licenciado en educación, de postgrado en educación o de normalista superior, en los siguientes términos:

*"Artículo 116. TÍTULO EXIGIDO PARA EJERCICIO DE LA DOCENCIA. Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley y en el Estatuto Docente.*

*PARÁGRAFO 1o. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo, deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente Ley.*

*PARÁGRAFO 2o. Quienes en el momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren cursando estudios en programas ofrecidos por instituciones de educación superior conducentes al título de Tecnólogo en educación, podrán ejercer la docencia en los establecimientos educativos estatales al término de sus estudios, previa obtención del título e inscripción en el Escalafón Nacional Docente".*

---

<sup>3</sup> Sentencia C – 562 de 1996 de la Corte Constitucional.

Es decir, esta disposición no incluyó los títulos de peritos o expertos en educación, técnicos o tecnólogos en educación, bachilleres pedagógicos, **ni los títulos universitarios diferentes al de licenciado en ciencias de la educación**, al contrario de lo establecido por el decreto ley 2277 de 1979 -arts. 5o. y 10o.- que sí contemplaba estas modalidades académicas. De esta manera, al establecer el artículo 222 de la ley 115 de 1994 la derogatoria de las normas que le fueran contrarias, se introdujo una modificación importante en materia de títulos habilitantes para el ejercicio de la docencia estatal.

En relación con profesionales diferentes al licenciado en educación, el artículo 118 ibidem admitió el ejercicio de la docencia por parte de éstos, pero únicamente por necesidades del servicio, no obstante, los faculta para inscribirse en el Escalafón Nacional Docente previa acreditación de estudios pedagógicos:

*"Artículo 118. EJERCICIO DE LA DOCENCIA POR OTROS PROFESIONALES. **Por necesidades del servicio**, quienes posean título expedido por las instituciones de educación superior, **distinto al de profesional en educación o licenciado**, podrán ejercer la docencia en la educación por niveles y grados, en el área de su especialidad o en un área afín. Estos profesionales podrán también ser inscritos en el Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando acrediten estudios pedagógicos en el país o en el extranjero, en una facultad de educación o en otra unidad académica responsable de la formación de educadores, con una duración no menor de un año.  
(...)" (Destaca la Sala).*

Del mismo modo previó la posibilidad del ejercicio de la docencia a los "profesionales egresados de la educación superior en campos afines", cuando se demostrara la carencia de personas licenciadas o escalafonadas con experiencia específica en las áreas de educación media técnica, exigiendo para su ingreso al escalafón, el cumplimiento de los requisitos correspondientes -art. 108-.

De lo anterior se concluye, que la ley 115 de 1994 consideró el ingreso al servicio educativo estatal de profesionales con título diferente al de educación,



en dos circunstancias: (i) necesidades del servicio y (ii) carencia de otras personas licenciadas o escalafonadas.

### 3. Ley 715 de 2001

Mediante la ley 715 de 2001 se expidieron las normas orgánicas en materia de recursos y competencias conforme a los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política -Acto Legislativo No. 1 de 2001- y se dictaron otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; se atribuyó competencia a la Nación para reglamentar los concursos que rigen la carrera docente -arts. 5.7 y 111-; y a los departamentos, distritos y municipios para administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, previo concurso -arts. 6.2.3 y 7.3-.

Así mismo, esta ley otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa denominado **Estatuto de Profesionalización Docente**, para personal directivo y administrativo, que ingrese a partir de su promulgación -Diario Oficial No 44.654 de diciembre 21/01-, de acuerdo con la nueva distribución de recursos y competencias. De esta manera dispuso:

**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:

(...)

2. Requisitos de ingreso.

(...)\*. (Negrillas de la Sala).

Sobre la exequibilidad de esta norma se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-617/02, en la que al declararla dijo:

***“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.*

*(...)*

*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 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". (Negrillas de la Sala).*

Precisó, igualmente la citada ley, que "El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111". (Parágrafo art. 24).

#### **4. Decreto Ley 1278 de 2002 -Estatuto de Profesionalización Docente-.**

En ejercicio de las facultades conferidas por la ley 715, el Presidente de la República expidió el decreto 1278 de 2002 -*Diario Oficial No 44.840 de junio 20/02- Estatuto de Profesionalización Docente*, el cual tiene por objeto regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizar que la docencia sea ejercida por personal idóneo, **partiendo del reconocimiento de su formación**, experiencia, desempeño y competencia, como atributos esenciales que deben orientar el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio -art. 1o.-.

Señaló, que las normas del nuevo *Estatuto* se aplican a quienes se vinculen a partir de la vigencia del decreto, para desempeñar los 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 conforme a la misma disposición -art. 2o.-

Definió el concurso para ingreso al servicio educativo estatal, en los siguientes términos:

*"Artículo 8o. CONCURSO PARA INGRESO AL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL. El concurso para ingreso al servicio*

*educativo estatal es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera docente, se determina su **inclusión en el listado de elegibles y se fija su ubicación en el mismo**, con el fin de garantizar la disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento dentro del sector educativo estatal". (Negrillas de la Sala).*

Dicho concurso debe ser convocado por la entidad territorial certificada cuando no exista lista de elegibles, agotando las etapas de convocatoria, inscripción, presentación de la documentación, verificación de requisitos, publicación de admitidos y selección mediante pruebas de aptitudes y competencias básicas - art. 9o.-

En materia de requisitos de acceso al servicio y de títulos exigidos, el nuevo *Estatuto prevé*, en varias de sus disposiciones, **la posibilidad de que profesionales con título distinto al de educación se vinculen al servicio educativo, así:**

El **artículo 3o.** califica como profesionales de la educación, entre otros, a quienes posean título diferente al de licenciado en educación. Dice la norma:

*"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". (Destaca la Sala).*

El **artículo 7o.** -declarado exequible en una primera sentencia y posteriormente inexecutable en otra, como se verá más adelante- permitía en forma general el ingreso al servicio educativo estatal a quienes acreditaran título profesional expedido por una institución de educación superior reconocida por el Estado:

*"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 su formación.  
(...)” (Negrillas de la Sala).*

Las normas transcritas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-313 de 2003, en relación con el cargo de vulneración de principios constitucionales por el ejercicio de la docencia por profesionales con títulos diferentes a los de licenciados en educación. Así dijo:

*“Respecto del cargo planteado por los demandantes en contra de los artículos 3o. y 7o. 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 7o. 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 título 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 7o. 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.”. (Destaca la Sala).*

---



Es de anotar que en la citada sentencia, la Corte reiteró las consideraciones expuestas en el fallo C-507/97, que declaró la inexecutable de los apartes del artículo 10o. del decreto ley 2277 de 1979, que limitaban el derecho de los docentes no licenciados en educación para acceder a los más altos grados del escalafón docente. A este respecto manifestó que *"la Corporación ha señalado que no es posible crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza a profesionales de diversas formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada"*. Agregó que *"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 a la igualdad."*

En la regulación de los requisitos especiales para participar en el concurso para cargos directivos docentes, el **artículo 10o.** prevé el título *profesional* para director de educación preescolar y básica primaria rural; coordinador y rector de institución educativa con educación preescolar y básica completa y/o educación media. De la misma manera, en el **artículo 21** se tiene en cuenta el título profesional diferente al de licenciado en educación, para efectos de la inscripción y ascenso en el escalafón docente, para los grados dos y tres.

Al declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 21<sup>4</sup>, que establece el derecho de quienes reúnan los requisitos de los grados dos y tres del Escalafón Docente para aspirar a inscribirse directamente en uno de ellos, la Corte Constitucional, en el fallo C-895/03, señaló:

*"Con dicho texto lo que el legislador pretende es que en función de los títulos que se posean por una persona se dé la posibilidad a los licenciados en Educación y a los profesionales con título diferente que hayan adelantado además un programa de pedagogía o posean un título de especialización en educación –requisitos exigidos para el grado 2-, así como a quienes poseen título de maestría o doctorado, –requisitos exigidos para el grado 3- de ser ubicados en el escalafón de una vez en el grado*

---

<sup>4</sup> DECRETO LEY 1278 DE 2002, "Artículo 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente. . . Parágrafo: Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de estos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba. Una vez inscrito, se considerará ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal"

*que corresponde a su nivel educativo, cumpliendo obviamente con todos los demás requisitos señalados en la ley, lo que supone necesariamente la superación del concurso de ingreso.*

*Lo que la norma está señalando es la posibilidad de inscribirse directamente en uno de esos grados en función de los diplomas que se poseen y no de inscribirse directamente en el escalafón docente sin necesidad de concurso público". (Resalta la Sala).*

El **artículo 12**, reglamentario del período de prueba, dispone para los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, acreditar al término de aquél, estar cursando o haber terminado un postgrado en educación o realizado un programa de pedagogía. A este respecto, el parágrafo 1o. de la norma citada señala:

*"Artículo 12. NOMBRAMIENTO EN PERÍODO DE PRUEBA. La persona seleccionada por concurso abierto para un cargo docente o directivo docente será nombrada en período de prueba hasta culminar el correspondiente año escolar en el cual fue nombrada, siempre y cuando haya desempeñado el cargo por lo menos durante cuatro (4) meses.  
(...)*

*Parágrafo 1o. Los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, deben acreditar, al término del período de prueba, que cursan o han terminado un postgrado en educación, o que han realizado un programa de pedagogía bajo la responsabilidad de una institución de educación superior, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional  
(...)"*<sup>5</sup> (Negrillas de la Sala).

## **5. Efectos de la sentencia C-1169 de 2004.**

Como se indicó, la previsión contenida el artículo 7o. del decreto ley 1278 de 2002, que permitía el ingreso al servicio educativo estatal de profesionales diferentes a licenciados en educación, fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el fallo C-313/03. Sin embargo, esta disposición fue nuevamente revisada por la Corte Constitucional -por el cargo de extralimitación de funciones- y declarada inexecutable en la sentencia C-1169/04, al considerar que "lejos de regular exclusivamente los títulos exigidos para acceder a la carrera

<sup>5</sup> La expresión "de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el gobierno Nacional" fue declarada exequible en sentencia C-734/03.



*administrativa docente, estableció limitantes de ingreso para todo el servicio educativo estatal".*

Entendió la Corte que el ejercicio de las facultades debía limitarse a aquellas materias relacionadas con el nuevo régimen de carrera docente y administrativa atendiendo, exclusivamente, al criterio de los *"requisitos de ingreso"*, sin pretender regular todo el servicio educativo estatal mediante la inclusión de nuevos títulos para el ejercicio de la docencia. Agregó, que la consecuencia jurídica del fallo en cuanto a la exigencia de títulos académicos, era la remisión al artículo 116 de la ley 115 de 1.994, que como se indicó, no contempló título profesional diferente al de licenciado en educación. Así, expresó:

*"Lo anterior, en la práctica, implica la producción de dos consecuencias jurídicas, a saber: (i) Los títulos que se requieren para el ingreso al servicio educativo estatal, así como para acceder a la carrera administrativa docente, se encuentran previstos en el citado artículo 116 de la Ley 115 de 1994; (ii) La superación del concurso de méritos enunciada en la norma declarada inexecutable, no conduce a la inconstitucionalidad de su exigibilidad, pues su obligatoriedad se deriva directamente del artículo 125 del Texto Superior, y de los artículos 8, 18, 21 y 22 del Decreto 1278 de 2002."*

Si bien la decisión de inexecutableidad recae sobre el precepto que regulaba el ingreso al servicio educativo estatal, la referencia al artículo 116 de la ley 115 de 1994, no puede entenderse como si el pronunciamiento de inaplicación por inconstitucionalidad comprendiera las disposiciones restantes del decreto ley 1278 de 2002 que autorizan el ingreso al servicio a los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, como son: artículo 3o. que define como profesionales de la educación a los *"profesionales con título diferente"*; artículo 10 que prevé el *"título profesional"* dentro de los requisitos para participar en los concursos a cargos directivos docentes; el artículo 12 que regula el periodo de prueba para *"los profesionales con título diferente al de licenciado en educación"* y el artículo 21 que consagra el título de *"profesional con título diferente"* como requisito de ingreso para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente, dado que tal interpretación no sólo desconocería la vigencia de tales disposiciones, confirmada por decisiones expresas de executableidad de la propia Corte Constitucional, sino que además estaría confiriendo a la sentencia C-1169 de



2004 unos alcances que no tiene y que ciertamente no fueron señalados en la providencia, como hubiera podido ocurrir al haber estimado que tales disposiciones estaban comprendidas en el fenómeno de la unidad normativa, invocada para declarar la inexequibilidad de la totalidad del artículo 7o. del decreto 1278 de 2002 acusado parcialmente <sup>6</sup>.

## CONCLUSIONES

Del análisis normativo y jurisprudencial sobre la materia, la Sala encuentra que si bien es cierto que la ley 115 de 1994 estableció, en términos generales, los títulos exigidos para ejercer la docencia –a los cuales remite la Corte Constitucional como consecuencia jurídica de la sentencia C-1169/04- también lo es que la misma ley en el artículo 115 señaló que *“El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley ...”*. Es decir, ambos ordenamientos deben aplicarse armónicamente, bajo el entendido de que la ley 115 tiene por objeto señalar las normas generales que han de regular el Servicio Público de la Educación, así como definir y desarrollar la organización y la prestación de la educación formal, no formal e informal; en tanto que la finalidad del Estatuto de Profesionalización Docente -decreto ley 1278- consiste en regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, en especial lo atinente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los mismos.

En este orden de ideas, es importante anotar que los títulos exigidos en el artículo 116 de la ley 115 de 1994 para el ingreso a la carrera docente, no riñen con los requisitos previstos en el decreto ley 1278 de 2002 y, por el contrario, se complementan, si se tiene en cuenta que el legislador definió como uno de los propósitos fundamentales de la ley 115 la profesionalización de la actividad docente, con miras a que la enseñanza sea impartida por personas de reconocida idoneidad moral, ética y pedagógica. (arts. 109, 110 y 111).

<sup>6</sup> En efecto, sostuvo la Corte: “Por consiguiente, y conforme a lo expuesto, esta Corporación declarará en su integridad la inexequibilidad del artículo 7° del Decreto-Ley 1278 de 2002, toda vez que constituye una **unidad normativa** con las expresiones acusadas como inconstitucionales por el demandante, según lo expuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.”

Respecto a la profesionalización del docente, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas oportunidades que:

*"... en el cumplimiento de los deseados propósitos de profesionalización, que deben acompañar el ejercicio de la docencia, no es posible crear limitaciones y exclusividades que impidan la labor de enseñanza a profesionales de diversa formación e intereses, que al igual que los licenciados en educación, cuentan con preparación académica suficiente y experiencia docente comprobada (...). 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". (Sentencia C-507 de 1997).*

No obstante, es de anotar que por expresa disposición, tanto de la ley 715 de 2001 (art. 24, parágrafo) como del nuevo *Estatuto de Profesionalización Docente* (art. 2o.), las normas de este último se aplicarán únicamente a quienes se vinculen a partir de su vigencia para desempeñar cargos docentes y directivos docentes en los niveles de preescolar, básica o media; los mismos ingresarán primero al servicio mediante concurso y, si superan satisfactoriamente el periodo de prueba, serán inscritos en el Escalafón Docente de conformidad con lo dispuesto por el mismo Estatuto.

En consecuencia, a partir de la vigencia del decreto ley 1278 de 2002 –*Estatuto de Profesionalización Docente*– los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, pueden participar en los concursos de ingreso que se realicen para aquellos cargos específicos en los cuales se contempla la posibilidad de que sean desempeñados por profesionales diferentes a los pedagogos, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos del cargo.

De otra parte, cabe señalar que la aplicación del criterio de necesidades del servicio prevista en el artículo 118 de la ley 115 de 1.994, no está contemplada en el régimen del nuevo *Estatuto de Profesionalización Docente*, como se desprende tanto de las reglas del concurso, como de las de provisión de cargos.

Respecto de las primeras, las normas del concurso establecen la clasificación del aspirante con el objeto de establecer el orden en la lista de elegibles según el mérito de cada concursante, asignando a cada uno un lugar dentro de la misma de acuerdo a la clase de cargo, nivel y área del conocimiento o de formación, para lo cual se tendrán en cuenta los resultados de la prueba de aptitudes y competencias básicas, la prueba psicotécnica, la entrevista y la valoración de antecedentes -art. 9o.g-.

De la misma manera, las reglas sobre provisión de cargos disponen que cuando se produzca una vacante en un cargo docente o directivo docente, el nominador debe proveerla mediante acto administrativo con quien ocupe el primer lugar en el respectivo listado de elegibles, y *"sólo en caso de no aceptación voluntaria de quien ocupe el primer lugar, se podrá nombrar a los siguientes en estricto orden de puntaje y quien rehúse el nombramiento será excluido del correspondiente listado"* -art. 11-, sin que se prevea la aplicación de otros criterios, como el de necesidades del servicio o la carencia de personas licenciadas o escalafonadas, por lo que las entidades territoriales no pueden alterar el orden de precedencia del listado de elegibles con causales diferentes a la no aceptación de quien ocupó el primer lugar.

#### **SE RESPONDE:**

1. A partir de la vigencia del decreto ley 1278 de 2002 *-Estatuto de Profesionalización Docente-*, los profesionales con título diferente al de licenciado en educación tienen derecho a participar en los concursos de ingreso que se realicen para aquellos cargos específicos en los cuales se contempla la posibilidad de que sean desempeñados por profesionales diferentes a los pedagogos, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos del cargo. Su derecho al ejercicio de la docencia no depende de las necesidades del servicio.

2. Las entidades territoriales deben proveer la vacante de un cargo docente o directivo docente, con quien ocupe el primer lugar en el respectivo listado de

---



elegibles del concurso, mediante acto administrativo, sin que puedan tener en cuenta para realizar la provisión, criterios de necesidades del servicio.



GUSTAVO E. APONTE SANTOS  
Presidente de la Sala



ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO



GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE



ELIZABETH CASTRO REYES  
Secretaria de la Sala

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL  
SECRETARÍA

ES COPIA AUTÉNTICA DEL ORIGINAL

Hoy 21 ABR 2005

