

ASCENSO EN EL ESCALAFON DOCENTE - Evolución normativa / MEJORAMIENTO ACADEMICO DE EDUCADORES CON TITULO DE DOCENTES - El acuerdo del Icfes que lo reglamentaba fue anulado parcialmente / MEJORAMIENTO ACADEMICO - Normatividad. Requisitos para su reconocimiento

Para resolver la cuestión litigiosa precisará la Sala, en primer lugar, las normas que regulan este beneficio y las condiciones requeridas para ser acreedor al mismo. El Decreto-Ley 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece en su artículo 39: "Los educadores con título docente, y los profesionales con título universitario diferente al de Licenciado, que obtengan un título de post-grado 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 reconocerá tres (3) años de servicio para efectos de ascenso en el escalafón." La anterior disposición fue reglamentada por el Decreto 259 de 1981, en el artículo 13, cuyo párrafo a su vez fue modificado por el artículo 3º del Decreto 897 de 1981. Posteriormente, el párrafo del artículo 13 del Decreto 259 de 1981 fue modificado por el artículo 1º del Decreto 1059 de 1989. En cumplimiento de la anterior preceptiva, el ICFES expidió el Acuerdo No. 072 de 1989, cuyo artículo 1º se refirió al mejoramiento académico y al ascenso por estudios superiores. Empero, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 25 de febrero de 1999, declaró la nulidad de los artículos 2º, 5º y 7º del Acuerdo No. 072 de 29 de junio de 1989 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Educación Superior - ICFES, por medio de los cuales se establecen criterios para el mejoramiento académico de que trata el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979. Del anterior recuento normativo, concluye la Sala que el mejoramiento académico a que hace relación el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979, debe darse dentro del área de especialización del docente. Por lo tanto para que un educador se beneficie de las prerrogativas de que trata el artículo 39 del Decreto - Ley 2277 de 1979 o Estatuto Docente, se requiere el título de post-grado, es decir, que es necesario acreditar título de licenciado y/o profesional universitario, y otro adicional a nivel de postgrado que sea relacionado con el área de especialización del docente.

ASCENSO EN EL ESCALAFON DOCENTE - Requisitos. Norma de aplicación / ESCALAFON NACIONAL DE DOCENTES - Requisitos para ingreso y ascenso de educadores / MEJORAMIENTO ACADEMICO - Ascenso por estudios de postgrado en educación. Principio de favorabilidad

Dirá la Sala que el legislador se ocupó del tema relacionado con las reglas generales para el reconocimiento de programas de formación de educadores como requisito para optar por la incorporación o el ascenso en el escalafón nacional docente. En efecto, el Decreto 709 de 1996, en su artículo 19 reguló lo siguiente: (...). Como puede observarse, la disposición anterior pretende estimular, por una sola vez, al docente cuando adelanta un programa de formación de pregrado o de postgrado en educación, si se trata de bachilleres pedagógicos y normalistas superiores, en el primer caso, y de licenciados o profesionales escalafonados, en el segundo. Es decir, que la formación parcial se tendrá en cuenta como requisito de capacitación (art. 10 Dcto. 2277/79) para ascenso al grado inmediatamente siguiente en el Escalafón Nacional Docente, siempre que se acrediten dos (2) semestres o un (1) año académico completo, aprobados y certificados por establecimiento educativo autorizado por el gobierno nacional. Según concepto del Ministerio de Educación Nacional 122-2213 del 19 de julio de 2001, "la utilización de los estudios parciales como créditos para ascender en el

Escalafón Nacional Docente, sólo es posible mientras el docente adelante tales estudios, pues una vez obtenido el título, tendrá derecho a otras garantías que el mismo Estatuto Docente establece, como 'el ascenso por título, mejoramiento académico'. Tiene que existir cotaneidad entre la exigibilidad de los créditos y el desarrollo de los estudios; si estos se hallaren concluidos no podrán acreditarse como requisito de capacitación, así como tampoco se pueden acumular o guardar para hacerlos valer en posteriores ascensos". Si bien se ha sostenido que cuando ya se ha acreditado un título de idoneidad profesional como requisito para ascenso en el escalafón no es posible avalar el mismo programa de educación como curso de capacitación, no significa que la autoridad competente no pueda, antes de tomar cualquier determinación, hacer una evaluación de la particular situación del docente y, con fundamento en ésta, adoptar la que más se ajuste a los principios fundamentales que informan el derecho laboral en general (arts. 25 y 53 C.P.). En efecto, si de manera conjunta se relacionan y anexan documentos provenientes de una misma causa, como en este caso por educación superior - postgrado - se tendría que examinar, en primer lugar, en cual grado del escalafón se encuentra el docente y luego si determinar que requisito le permite ascender al grado siguiente, esto es, si por capacitación o por experiencia, pues examinadas las normas legales y reglamentarias que regulan el tema en concreto no impiden que a pesar de presentarse dicha situación no pueda optarse por el que más beneficie al servidor público. Lo que si debe quedar en claro es que una vez escogido uno de tales presupuestos no podrá hacerse valer el otro como requisito de ascenso, pues el hecho de optar por uno agota las garantías que le confiere el Estatuto Docente.

MEJORAMIENTO ACADEMICO - Anula parcialmente ascenso / ASCENSO EN EL ESCALAFON - No se puede hacer valer simultáneamente postgrado y los mismos estudios como créditos para el mismo fin

Para ascender en el escalafón al grado 9º, la docente tendría que haber exhibido, además del título de licenciada en ciencias de la educación, un curso de capacitación y tres (3) años de experiencia en el grado 8º. La actora se hallaba matriculada en el programa de especialización en Enseñanza Religiosa Escolar y Catequesis, en la Pontificia Universidad Javeriana, y para el 21 de octubre de 1999 ya había cursado y aprobado cuarenta (40) créditos en tres (3) semestres, lo que le permitía, conforme al artículo 19 del Decreto 709 de 1996, acreditar formación parcial y, en consecuencia, cumplir con uno de los requisitos - capacitación - para el ascenso en el escalafón al grado inmediatamente superior, esto es, al 9º. No desconoce la Sala que la docente hubiese acompañado a la solicitud de escalafonamiento el título obtenido en el programa de especialización y la carta de créditos por haber cursado el mismo, haciéndolos valer en forma simultánea como requisito de experiencia y de capacitación, cuando la ley (arts. 39 Dcto 2277/79 y 13 Dcto 259/81) sólo le permitía acreditar uno de tales requerimientos a efectos de ser ascendida. Sumado a lo anterior, la Sala observa que la demandante contaba con la experiencia exigida para ser promovida al grado 10º del escalafón, en consideración al tiempo de servicio certificado por la Directora de Núcleo Educativo No.55 de la Secretaría de Educación de Cundinamarca. No sucede lo mismo con el ascenso que se le confirió al grado 11º, para el que no demostró haber adelantado el respectivo curso de capacitación adicional que se le exigía, circunstancia que le impedía obviamente continuar ascendiendo en el escalafón nacional docente. Los anteriores argumentos hacen anulable, por falsa motivación, los actos administrativos por medio de las cuales fue ascendida a los grados 11º y 12º del Escalafón Nacional Docente, por lo que se retiraran del ordenamiento jurídico las resoluciones que así lo dispusieron.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 25000-23-25-000-2004-02461-01(1940-07)

Actor: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Demandado: NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

ANTECEDENTES

EI DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A. y por conducto de apoderado judicial, demandó del Tribunal Administrativo la nulidad de los siguientes actos expedidos por la Junta Seccional de Escalafón de Cundinamarca:

- 1) Resolución No. 6187 del 11 de noviembre de 1998, por medio de la cual se ascendió en el escalafón nacional docente a la educadora NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA en el grado diez.
- 2) Acta No. 023 del 11 de noviembre de 1998, en cuanto se aprobó el proyecto de resolución de ascenso anterior (punto IV del orden del día, numeral 207).
- 3) Acta No. 024 del 20 de noviembre de 1998, en cuanto se aprobó el acta anterior (punto II del orden del día).
- 4) Resolución No. 3002 del 18 de julio de 2000, por medio de la cual se ascendió en el escalafón nacional docente a la demandada en el grado once.

- 5) Acta No. 009 del 31 de mayo de 2000, en cuanto se aprobó el proyecto de resolución de ascenso anterior (punto II del orden del día, numeral 299).
- 6) Acta No. 014 del 6 de septiembre de 2000, en cuanto se aprobó el acta anterior (punto II del orden del día).
- 7) Resolución No. 03709 del 16 de octubre de 2001, por medio de la cual se ascendió en el escalafón nacional docente a la mencionada educadora en el grado doce.
- 8) Acta No. 009 del 16 de octubre de 2001, en cuanto se aprobó el proyecto de resolución de ascenso anterior (punto III del orden del día, numeral 207).
- 9) Acta No. 015 del 27 de diciembre de 2001, en cuanto se aprobó el acta anterior (punto II del orden del día).

Los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, los hace consistir:

NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA se desempeña en propiedad como docente del Departamento de Cundinamarca desde el 29 de mayo de 1990 y actualmente labora en la concentración Molinos del Municipio de Facatativa.

Mediante la Resolución No. 2922 del 23 de mayo de 1986, la demandada fue inscrita en el grado 1º del escalafón, con efectos fiscales a partir del 17 de abril de ese año, por presentar título de Bachiller Pedagógico.

Por Resolución No. 6187 de 1998, fue ascendida del grado 1 al 10: a) por exhibir título de licenciada hasta el grado 7; b) por 3 años de servicio sin curso de capacitación hasta el grado 8; c) por 2 semestres de licenciatura hasta el grado 9; y d) por 3 años de tiempo de servicio hasta el grado 10. Según la entidad, la demandada no podía ascender a los grados 9 y 10, en el primer evento, porque no era posible reconocer simultáneamente las notas de los dos semestres de licenciatura con el título, y en el segundo porque no ha debido utilizar los dos semestres para el grado 9.

Según la Resolución No. 3002 del 18 de julio de 2000, fue ascendida del grado 10 al 11, con efectos fiscales a partir del 6 de marzo de 2000, ascenso que no podía hacerse porque la demandada no cumplió con el requisito de los 6 créditos exigidos para este grado. Como licenciada se le otorgaron 3 años de tiempo de

servicio al reconocérsele el mejoramiento académico solicitado por ostentar los títulos de licenciada y especialista en enseñanza religiosa y catequesis, y las notas de los 2 semestres de la especialización simultáneamente con el título por los 6 créditos.

Con la Resolución No. 3709 del 16 de octubre de 2001, fue ascendida del grado 11 al 12, con efectos fiscales a partir del 13 de agosto de 2001, ascenso que no podía hacerse porque no presentó títulos de estudios superiores que ofrecieran un mejoramiento académico dentro de su área de especialización y así otorgarle 3 años de tiempo de servicio, pues a la demandada se le concedieron 3 años de tiempo de servicios al reconocerle mejoramiento académico por ostentar los títulos de maestra y licenciada y 1 año de tiempo de servicio para completar los 4 requeridos para este grado.

En suma, la entidad considera que la demandada sólo exhibe requisitos para el grado 8 en el escalafón nacional docente, pues no cumplía con los requisitos para haber sido ascendida del grado 9 al 12, y por lo tanto no tenía derecho a remuneración en estos grados.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

- Constitución Política: artículos 2, 4, 13
- Decreto Ley 2277 de 1979: artículos 10, 12 y 39
- Decreto 709 de 1996: artículos 18 y 19
- Decreto 259 de 1991: artículo 13

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la sentencia objeto de apelación accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con los argumentos que se enuncian a continuación:

En primer lugar, se refirió a la acción de simple nulidad como la senda procesal adecuada a las pretensiones de la demanda, desechando, en ese sentido, la excepción propuesta por la demandada.

Después de transcribir las normas relacionadas con el tema que se debate, observó que la docente ingresó en el año de 1986 al escalafón 1, acreditando título de bachiller pedagógico y que se vinculó al servicio docente en 1990, siendo ascendida en 1998 del grado 1 al 10 por haber obtenido el título de licenciada en educación básica primaria (Res. 6187/98).

Afirmó que para el ascenso del grado 1 al 10, no solo se tuvo en cuenta el título de licenciada, sino también la experiencia que acreditó de 9 años, 6 meses y 16 días, además, los 2 semestres aprobados, lo que a juicio del Tribunal le permitía ascender a dicho grado, pues la norma, no se refiere únicamente a que la experiencia se adquiriera a partir del grado universitario. Encontró por lo tanto, ajustada a derecho la Resolución 6187 de 1998.

Consideró que al haber acreditado el título de especialista en enseñanza religiosa escolar y catequesis cumplía con el requisito para ascender al grado 11.

Finalmente estimó que no le asistía el derecho de ascender al grado 12 por cuanto para ello pretendió hacer valer el título de bachiller pedagógico y el de licenciada, instrumentos no idóneos para obtener el mejoramiento académico al tener en cuenta que debía acreditar era un post-grado.

EL RECURSO

A folios 349 y s.s. del cuaderno principal, obra el recurso de apelación propuesto por la entidad demandante, inconformidad que se contrajo a lo siguiente: la señora NANCY YOLANDA HERNÁNDEZ GUANA no podía ascender más allá del grado 8, puesto que no era posible que presentara notas a cambio de créditos, cuando para la fecha de solicitud de ascenso ya había obtenido el correspondiente título.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicitó que se revocara el numeral tercero del fallo apelado y en su lugar declarar la nulidad de la Resolución 3002 de 2002, confirmando en lo demás dicha providencia.

En su concepto, el hecho de hacer valer la demandada 2 semestres de la especialización como curso para el grado 10 y a su vez, acreditar el título de especialización en enseñanza religiosa, escolar y catequesis, como mejoramiento académico, para acceder al grado 11, desconoce lo estipulado en el artículo 19 del Decreto 709 de 1996.

Para resolver, se

CONSIDERA

El presente asunto se contrae a dilucidar si los ascensos de que fue objeto NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA, en condición de docente, se ajustan o no al artículo 39 del Decreto-Ley 2277 de 1979.

Para resolver la cuestión litigiosa precisará la Sala, en primer lugar, las normas que regulan este beneficio y las condiciones requeridas para ser acreedor al mismo.

El Decreto-Ley 2277 de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece en su artículo 39:

“Los educadores con título docente, y los profesionales con título universitario diferente al de Licenciado, que obtengan un título de post-grado 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 reconocerá tres (3) años de servicio para efectos de ascenso en el escalafón.”

La anterior disposición fue reglamentada por el Decreto 259 de 1981, en el artículo 13, cuyo párrafo a su vez fue modificado por el artículo 3º del Decreto 897 de 1981.

Al respecto, señala la norma:

“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 les reconocerán tres (3) años de servicios para efectos de ascenso en el escalafón.

Parágrafo. (modificado artículo 3º del decreto 987 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 instituto 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.”

Posteriormente, el párrafo del artículo 13 del Decreto 259 de 1981 fue modificado por el artículo 1º del Decreto 1059 de 1989, así:

“La Junta Seccional de Escalafón decidirá lo pertinente aplicando los criterios que mediante acuerdo, la junta directiva del Instituto Colombiano para el Fomento 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.”.

En cumplimiento de la anterior preceptiva, el ICFES expidió el Acuerdo No. 072 de 1989, cuyo artículo 1º se refirió al mejoramiento académico y al ascenso por estudios superiores en los siguientes términos:

“Se entiende por mejoramiento académico, para los efectos previstos en el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979 y el artículo 13 del reglamentario 259 de 1981, a la estrecha relación, afinidad y/o complementación existente entre programas en la modalidad de formación universitaria, descritos en el artículo 30 y 31 del Decreto 80 de 1980, independientemente de que se ubiquen o no en las áreas del conocimiento descritas en el artículo 1º del Decreto 2723 de 1980.”.

A su vez, el artículo 5º ibídem, disponía:

“El “título docente” aludido en el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979, debe considerarse como el de “licenciado en Ciencias de la Educación”, al cual se hace referencia en forma precisa en el artículo 31 del Decreto 80 de 1980; en consecuencia, otros títulos docentes optados por personas consagradas a la educación, proferidos por las escuelas normales, tales como normalistas, maestro superior o bachiller pedagógico, no constituyen elemento para conceptuar mejoramiento académico.”.

El artículo 6º del Acuerdo en cita indica:

“El Decreto 2723 de 1980, determina las nueve (9) áreas del conocimiento, en las cuales se agrupan todos los programas del subsistema de educación superior para todos los efectos legales. Una de ellas es el área de Ciencias de la Educación.

Acorde con el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979 y el artículo 13 del Decreto 259 de 1981 reglamentario del anterior, los tres (3) años de servicio para efectos de ascenso en el escalafón docente les son reconocidos a 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” (Léase de especialidad). (El subrayado es nuestro).”.

Empero, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 25 de febrero de 1999, declaró la nulidad de los artículos 2º, 5º y 7º del Acuerdo No. 072 de 29 de junio de 1989 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Educación Superior - ICFES, por medio de los cuales se establecen criterios para el mejoramiento académico de que trata el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979.

Del anterior recuento normativo, concluye la Sala que el mejoramiento académico a que hace relación el artículo 39 del Decreto 2277 de 1979, debe darse dentro del área de especialización del docente.

Por lo tanto para que un educador se beneficie de las prerrogativas de que trata el artículo 39 del Decreto - Ley 2277 de 1979 o Estatuto Docente, se requiere el título de post-grado, es decir, que es necesario acreditar título de licenciado y/o

profesional universitario, y otro adicional a nivel de postgrado que sea relacionado con el área de especialización del docente.

Ahora bien, para efectos de la clasificación en el escalafón nacional docente, el artículo 10º del Decreto - Ley 2277 de 1979 exige la observancia de los siguientes requisitos:

“Estructura del Escalafón. Establézcanse los siguientes requisitos para ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados del Escalafón Nacional Docente:

GRADOS	TITULOS EXIGIDOS	CAPACITACIÓN	EXPERIENCIA
Al grado 1	Bachiller Pedagógico		
Al grado 2	a) Perito o experto en Educación. b) Bachiller Pedagógico.		2 años en el grado 1
Al grado 3	a) Perito o experto en Educación.		3 años en el grado 2
	b) Bachiller Pedagógico.	Curso	3 años en el grado 2
Al grado 4	a) Técnico o Experto en Educación.		
	b) Perito o Experto en Educación.	Curso	3 años en grado 3
	c) Bachiller Pedagógico.		3 años en grado 3
Al grado 5	a) Tecnólogo en Educación.		
	b) Técnico o experto en Educación.		3 años en el grado 4
	c) Perito o Experto en Educación.		4 años en el grado 4
	d) Bachiller pedagógico.	Curso	3 años en el grado 4
Al grado 6	a) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso de ingreso	
	b) Tecnólogo en Educación.		3 años en el grado 5
	c) Técnico o Experto en Educación.	Curso	3 años en el grado 5
	d) Perito o Experto en Educación.	Curso	3 años en el grado 5
	e) Bachiller Pedagógico.		3 años en el grado 5

Al grado 7	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.		
	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.		3 años en el grado 6
	c) Tecnólogo en Educación.	Curso	3 años en el grado 6
	d) Técnico o Experto en Educación.		4 años en el grado 6
	e) Perito o Experto en Educación.		3 años en el grado 6
	f) Bachiller Pedagógico.	Curso	4 años en el grado 6
Al grado 8	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.		3 años en el grado 7
	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso	3 años en el grado 7
	c) Tecnólogo en Educación.		4 años en el grado 7
	d) Técnico o Experto en Educación.	Curso	3 años en el grado 7
	e) Perito o Experto en Educación.	Curso	4 años en el grado 7
	f) Bachiller Pedagógico.		3 años en el grado 7
Al grado 9	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso	3 años en el grado 8
	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.		4 años en el grado 8 ¹
	c) Tecnólogo en Educación.	Curso	3 años en el grado 8
	d) Técnico o Experto en Educación.		3 años en el grado 8
Al grado 10	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.		3 años en el grado 9

¹ La expresión “4” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia del 12 de septiembre de 2001. Debe entenderse que la experiencia exigida para ascender es de 3 años en el grado 8.

	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso	3 años en el grado 9
	c) Tecnólogo en Educación.		3 años en el grado 9
	d) Técnico o Experto en Educación.	Curso	4 años en el grado 9
Al grado 11	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso	3 años en el grado 10
	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.		3 años en el grado 10
	c) Tecnólogo en Educación.	Curso	4 años en el grado 10
Al grado 12	a) Licenciado en Ciencias de la Educación.		4 años en el grado 11
	b) Profesional con título universitario diferente al de Licenciado en Ciencias de la Educación.	Curso	4 años en el grado 11
Al grado 13	Licenciado en Ciencias de la Educación. ²	Curso	3 años en el grado 12
Al grado 14	Licenciado en Ciencias de la Educación ³ que no haya sido sancionado con exclusión del Escalafón Docente y que cumpla uno de los siguientes requisitos: Título de post-grado en Educación ⁴ reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico.		2 años en el 13

² La expresión “licenciado en ciencias de la educación” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C 507 de 1997.

³ *Ibidem*.

⁴ La expresión “Título de postgrado en ciencias de la educación” contenida en la misma norma fue declarada inexecutable en sentencia C 507 de 1997.

De otra parte, dirá la Sala que el legislador se ocupó del tema relacionado con las reglas generales para el reconocimiento de programas de formación de educadores como requisito para optar por la incorporación o el ascenso en el escalafón nacional docente.

En efecto, el Decreto 709 de 1996, en su artículo 19 reguló lo siguiente:

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

Igual derecho tendrán los licenciados o profesionales escalafonados que adelanten programas de formación de postgrado en educación.

En este evento, para comprobar el cumplimiento del requisito de capacitación se deberá presentar ante la Junta Seccional de Escalafón de la respectiva jurisdicción, el certificado de la Institución en donde adelanta los estudios” (Resalta la Sala).

Como puede observarse, la disposición anterior pretende estimular, por una sola vez, al docente cuando adelanta un programa de formación de pregrado o de **postgrado en educación**, si se trata de bachilleres pedagógicos y normalistas superiores, en el primer caso, y de **licenciados** o profesionales escalafonados, en el segundo.

Es decir, que la formación parcial se tendrá en cuenta como requisito de **capacitación** (art. 10 Dcto. 2277/79) para ascenso al grado inmediatamente siguiente en el Escalafón Nacional Docente, siempre que se acrediten dos (2) semestres o un (1) año académico completo, aprobados y certificados por establecimiento educativo autorizado por el gobierno nacional.

Según concepto del Ministerio de Educación Nacional 122-2213 del 19 de julio de 2001, visible a folios 353 y 354, “la utilización de los estudios parciales como créditos para ascender en el Escalafón Nacional Docente, sólo es posible mientras el docente adelante tales estudios, pues una vez obtenido el título, tendrá derecho a otras garantías que el mismo Estatuto Docente establece, como ‘el ascenso por título, mejoramiento académico’. Tiene que existir cotaneidad entre la exigibilidad de los créditos y el desarrollo de los estudios; si estos se hallaren concluidos no

podrán acreditarse como requisito de capacitación, así como tampoco se pueden acumular o guardar para hacerlos valer en posteriores ascensos”.

Si bien se ha sostenido que cuando ya se ha acreditado un título de idoneidad profesional como requisito para ascenso en el escalafón no es posible avalar el mismo programa de educación como curso de capacitación, no significa que la autoridad competente no pueda, antes de tomar cualquier determinación, hacer una evaluación de la particular situación del docente y, con fundamento en ésta, adoptar la que más se ajuste a los principios fundamentales que informan el derecho laboral en general (arts. 25 y 53 C.P.).

En efecto, si de manera conjunta se relacionan y anexan documentos provenientes de una misma causa, como en este caso por educación superior - postgrado - se tendría que examinar, en primer lugar, en cual grado del escalafón se encuentra el docente y luego si determinar que requisito le permite ascender al grado siguiente, esto es, si por capacitación o por experiencia, pues examinadas las normas legales y reglamentarias que regulan el tema en concreto no impiden que a pesar de presentarse dicha situación no pueda optarse por el que más beneficie al servidor público.

Lo que si debe quedar en claro es que una vez escogido uno de tales presupuestos no podrá hacerse valer el otro como requisito de ascenso, pues el hecho de optar por uno agota las garantías que le confiere el Estatuto Docente.

DEL CASO CONCRETO:

La entidad demandante considera que NANCY YOLANDA HERNÁNDEZ GUANA no podía ascender más allá del grado 8, puesto que no era posible que presentara notas a cambio de créditos, cuando para la fecha de solicitud de ascenso ya había obtenido el correspondiente título.

Examinará la Sala entonces la particular situación de la demandada a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias transcritas.

Según documento visible a folio 185 del cuaderno principal, obra el Acta Individual de Grado, por medio de la cual la Normal “Sagrados Corazones” de Mosquera (Cundinamarca) le confirió el título de **Bachiller** en la modalidad **Pedagógica** a

NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA. Título que le permitió inscribirse en el escalafón nacional docente en el **grado uno**, conforme a la Resolución No. 2922 del 23 de mayo de 1986, expedida por la Junta Seccional de Escalafón de Cundinamarca (fl. 182 c. ppal.).

De acuerdo con el Acta de Grado No. SG-3034 del 27 de marzo de 1998, visible a folio 176 del cuaderno principal, la Pontificia Universidad Javeriana le confirió a la demandada el título de **Licenciada en Educación Básica Primaria**, lo que le daba derecho a ascender en el escalafón, conforme al citado artículo 10 del Decreto 2277 de 1979, al **grado 7º**; y como quiera que ella acreditó tiempo de servicio por espacio de nueve (9) años, tres (3) meses y quince (15) días, podía así mismo ser promovida al **grado 8º**, como en efecto se hizo, si se considera que ya contaba con el respectivo título de licenciada.

Ahora bien, para ascender en el escalafón al **grado 9º**, la docente tendría que haber exhibido, además del título de licenciada en ciencias de la educación, un **curso de capacitación** y tres (3) años de experiencia en el grado 8º.

Según documento visible a folio 37 del cuaderno dos del expediente, la actora se hallaba matriculada en el programa de especialización en Enseñanza Religiosa Escolar y Catequesis, en la Pontificia Universidad Javeriana, y para el **21 de octubre de 1999** ya había cursado y aprobado cuarenta (40) créditos en **tres (3) semestres**, lo que le permitía, conforme al artículo 19 del Decreto 709 de 1996, acreditar **formación parcial** y, en consecuencia, cumplir con uno de los requisitos - **capacitación** - para el ascenso en el escalafón al grado inmediatamente superior, esto es, al 9º.

No desconoce la Sala que la docente hubiese acompañado a la solicitud de escalafonamiento el título obtenido en el programa de especialización y la carta de créditos por haber cursado el mismo, haciéndolos valer en forma simultánea como requisito de experiencia y de capacitación, cuando la ley (arts. 39 Dcto 2277/79 y 13 Dcto 259/81) sólo le permitía acreditar uno de tales requerimientos a efectos de ser ascendida.

Sumado a lo anterior, la Sala observa que la demandante contaba con la experiencia exigida para ser promovida al **grado 10º** del escalafón, en consideración al tiempo de servicio certificado por la Directora de Núcleo

Educativo No.55 de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, visible a folio 165 del cuaderno principal.

No sucede lo mismo con el ascenso que se le confirió al grado 11^o, para el que no demostró haber adelantado el respectivo curso de capacitación adicional que se le exigía, circunstancia que le impedía obviamente continuar ascendiendo en el escalafón nacional docente.

Los anteriores argumentos hacen anulable, por falsa motivación, los actos administrativos por medio de los cuales fue ascendida a los grados 11^o y 12^o del Escalafón Nacional Docente, por lo que se retiraran del ordenamiento jurídico las resoluciones que así lo dispusieron.

Así las cosas, la Sala confirmará los numerales 1 y 2 de la sentencia objeto de apelación. Se revocará el numeral 3^o y en su lugar se anulará la Resolución No. 3002 de 2000 que ascendió a la actora al grado 11^o del escalafón y denegará las demás pretensiones de la demanda.

En aplicación de las previsiones consagradas en el artículo 170 del C.C.A.⁵, se declarará que NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA se encuentra en el **Grado 10^o** del Escalafón Nacional Docente a partir del **21 de octubre de 1999**. En tal sentido, se modificará la Resolución No.6187 del 11 de noviembre de 1998, expedida por la Junta Seccional de Escalafón de Cundinamarca.

La anterior declaración se hace sin perjuicio de los ascensos que con posterioridad a esta fecha haya obtenido por capacitación y/o experiencia diferentes a las tenidas en cuenta para el grado que por esta sentencia se reconoce.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁵ *“ARTICULO 170. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para restablecer el derecho particular, los Organismos de lo Contencioso Administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar éstas.” (se resalta).*

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia apelada del 12 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en cuanto declaró la nulidad de la Resolución No. 3709 del 16 de octubre de 2001, por medio de la cual asciende a NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA al grado 12 del escalafón nacional docente. **REVÓCASE** parcialmente el numeral 3º que negó las demás pretensiones de la demanda y en su lugar se dispone:

DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 3002 del 18 de julio de 2000, expedida por la Junta Seccional de Escalafón de Cundinamarca, por medio de la cual asciende a NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA al grado 11º del escalafón nacional docente.

DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución No. 6187 del 11 de noviembre de 1998, expedida por la Junta Seccional de Escalafón de Cundinamarca, en cuanto ascendió a NANCY YOLANDA HERNANDEZ GUANA al grado 10 del escalafón nacional docente a partir del 23 de septiembre de 1998.

En consecuencia, **modifícase** la anterior resolución disponiendo que sus efectos se surtirán a partir del 21 de octubre de 1999, fecha en la que se declara ascendida la actora al grado 10º del escalafón nacional docente, todo de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GOMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCON