

Sentencia C-607/17

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track) y facultades presidenciales para la paz/**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**-Control constitucional de decreto ley sobre organización y prestación del servicio educativo estatal y ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado/**DECRETO LEY SOBRE ORGANIZACION Y PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL Y EJERCICIO DE LA PROFESION DOCENTE EN ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO**-Resulta ajustado a la Constitución

La Corporación identificó los problemas jurídicos, en el presente asunto, así: ¿el Decreto Ley 882 de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de actos normativos? ¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución? Para abordar y responder los problemas jurídicos que se plantearon, la Corte adoptó la siguiente metodología. Primero, se realizó una descripción analítica de la norma objeto de control. Segundo, se determinó el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de los Decretos Leyes, en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Tercero, se examinó si el Decreto Ley sub examine satisface las condiciones formales y de competencia. Y, cuarto, se analizó materialmente su articulado, para efectos de determinar si está conforme con la Constitución Política), tras encontrar que efectivamente existía conformidad del texto con la Constitución, la Corporación decidió declarar exequible el decreto analizado.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Integración

Se integra por (i) las reglas del concurso de méritos para la provisión de cargos docentes y de directivos docentes, (ii) los requisitos excepcionales de participación para los aspirantes, y, (iii) las reglas especiales de realización del concurso, inscripción en el escalafón docente y permanencia en el sistema.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Reglas del concurso de méritos para la provisión de cargos

El primer elemento del sistema [reglas del concurso de méritos para la provisión de cargos docentes] se contiene en los artículos 1 (a excepción de sus párrafos 2° y 3°), 2 y 5. En virtud de este, se regulan los siguientes cuatro aspectos del concurso especial de méritos para la provisión de vacantes definitivas de cargos docentes y de directivos docentes, en las zonas afectadas por el conflicto armado: (i) el órgano competente para realizar el concurso, (ii) las etapas del concurso, (iii) la delimitación de la planta específica de cargos que se debe proveer y (iv) la remisión a la normativa general, en aquellos aspectos no regulados específicamente por el Decreto Ley.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Requisitos excepcionales de participación para los aspirantes

El segundo elemento [requisitos excepcionales de participación para los aspirantes] del sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado se contiene en el artículo 3 y en el párrafo 2° del artículo 1. Estas disposiciones definen las condiciones excepcionales de participación de los aspirantes, así como algunos requisitos especiales que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Reglas especiales de realización del concurso, inscripción en el escalafón docente y permanencia en el sistema

El tercer elemento del sistema [reglas especiales de realización del concurso, inscripción en el escalafón docente y permanencia en el sistema] se contiene en el párrafo 3° del artículo 1 y en los artículos 4 y 6. Estas disposiciones regulan el carácter excepcional o único del concurso, el procedimiento especial de inscripción en el escalafón docente y una regla de permanencia en el sistema especial de carrera que crea el Decreto Ley objeto de control constitucional.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Características

El artículo 2 del [...] Acto Legislativo [01 de 2016] dispone que [las facultades presidenciales para la paz] (i) se ejerce[n] “dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo”, y, (ii) no puede[n] “ser utilizada[s] para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”. El mismo artículo

prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta[s] facultad[es] están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, a su entrada en vigencia. El Acto Legislativo 1 de 2016 fue declarado exequible en la sentencia C-699 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la habilitación al Presidente de la República para expedir decretos leyes es constitucional en la medida en que, (i) no sustituye el principio de separación de poderes, (ii) el Congreso conserva su competencia legislativa general, dado que la habilitación al Presidente es limitada en relación con su finalidad (facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final), (iii) tiene un preciso ámbito temporal de ejercicio (180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo), (iv) solo puede ser utilizada cuando sea estrictamente necesaria, y, (v) no suprime los controles inter-orgánicos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Carácter excepcional, temporal y limitado

En múltiples pronunciamientos, la Corte ha establecido que esta habilitación es siempre de carácter excepcional, temporal y limitada. Es excepcional, en la medida en que en un sistema de Estado Social de Derecho, con división y separación del poder público, es el Congreso de la República el titular de la competencia general para la elaboración de normas con fuerza material de Ley. Es temporal, dado que puede ser ejercida por una sola vez y durante el término fijado en el acto de habilitación o en la Constitución. Es limitada, por cuanto mediante decreto ley únicamente es posible regular aquellas materias respecto de las cuales se ha otorgado la habilitación al Presidente, no puede versar sobre ciertas materias excluidas de su competencia (leyes estatutarias y leyes orgánicas, entre otras), y, finalmente, está sometida a control de constitucionalidad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Carácter jurisdiccional, automático, participativo y posterior

El control de constitucionalidad de los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i) jurisdiccional, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional; (ii) automático, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) posterior, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) participativo, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) único, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional; (vi) formal, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con los requisitos de procedimiento y competencia, y, (vii) material, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control constitucional parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es,

como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016

La Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control constitucional a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología, por parte de la Corte, no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema, (ii) las denominaciones de los requisitos, y, (iii) el orden de su análisis. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de control de constitucionalidad se ha fundado en, (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y, (iii) requisitos y conceptos materialmente equivalentes.

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos formales

A partir de las sentencias C-174 y C-224, ambas de 2017, la Corte Constitucional ha señalado que los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los siguientes requisitos formales: (i) que sea adoptado por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, (ii) que el título corresponda al contenido, (iii) que se invoque expresamente la facultad que se ejerce; y, finalmente, (iv) que esté motivado.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

El Decreto Ley debe estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente. Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone, literalmente, que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política.

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Título debe corresponderse con el contenido

El Decreto Ley debe tener un título que corresponda a su contenido. El artículo 169 de la Constitución prevé que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. Según la sentencia C-174 de 2017, habida cuenta de su fuerza material de Ley y de la habilitación legislativa extraordinaria con base en la cual son expedidos, los Decretos Leyes de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los requisitos previstos en la Constitución para las leyes, siempre que le sean compatibles. Pues bien, entre estos requisitos está tener un título que se corresponda con su contenido.

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Invocación expresa de la facultad prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016

El Decreto Ley debe invocar expresamente la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Este requisito, incluido en la sentencia C-174 de 2017, se estima necesario por esta Corte para precisar, de manera inequívoca, la naturaleza normativa de este tipo de actos y, por tanto, su competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Motivación

El Decreto Ley debe tener una motivación suficiente. Así, debe cumplir con una carga argumentativa que permita justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria, y del otro, la adopción de las medidas que contiene.

DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos de competencia

Según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad/FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Término contenido en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 debe ser contabilizado en días calendario

El decreto debe ser expedido dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, “mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa” y, por lo tanto, “debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016”. En la sentencia C-331 de 2017, habida cuenta de que las facultades del Presidente para la Paz pueden ser ejercidas en días hábiles y en días no laborales, la Corte concluyó que dicho término debía contarse en días calendario y, en consecuencia, “las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017”.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

El Decreto Ley expedido con fundamento en la facultad Presidencial para la Paz no puede versar sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido. En este sentido, el propio artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 dispuso que las facultades allí previstas no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

La conexidad objetiva implica que entre el Acuerdo Final y la materia del Decreto Ley exista un vínculo cierto, verificable y específico. Por esta razón, mediante estos Decretos Leyes no es posible regular materias ajenas al Acuerdo Final, que carezcan de relación con su contenido, o que excedan el límite de los asuntos allí previstos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad/FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Valoración de la conexidad estricta

La conexidad estricta, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un instrumento para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final, esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de

una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) externo, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y, (ii) interno, es decir, la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente

La conexidad suficiente implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

La necesidad estricta es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no diferencia, materialmente, las competencias del legislador ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, previstas en su artículo 1, y las facultades Presidenciales para la Paz, creadas en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro residualmente. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al procedimiento legislativo especial para la paz, por cuanto, v. gr., (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, y; (iv) se necesita adoptar la regulación sub examine de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del Acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia (alternativa a la legislación ordinaria y a la legislación que se profiere con fundamento en el procedimiento legislativo especial para la paz) resulta razonable para la implementación normativa de la transición política. Este estándar de razonabilidad permite, justamente, articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro.

CARRERA ESPECIAL DE ORIGEN LEGAL-Principio de razón suficiente

A partir de lo dispuesto en la sentencia C-563 de 2000, la Corte Constitucional ha considerado que la creación de regímenes especiales de carrera, por parte del legislador, está supeditada a la demostración de un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la exclusión del sistema general de carrera administrativa y al cumplimiento, en la regulación específica, de las siguientes exigencias: “Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.

CONSULTA PREVIA-Derecho fundamental/CONSULTA PREVIA- Carácter obligatorio/CONSULTA PREVIA-Afectación directa/CONSULTA PREVIA-Ámbito de aplicación/CONSULTA PREVIA-Contenido y alcance

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, sean estas indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. Este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales comunidades, previstos por la Constitución Política. En atención a lo dispuesto por el artículo 6.1.a del citado Convenio, la Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria siempre que se demuestre una “afectación directa” a los sujetos titulares de este derecho, es decir, a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. Además, la Corte ha señalado que, (i) la consulta previa se aplica para medidas legislativas o administrativas; (ii) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad tal que altere “el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”; o (iii) cuando recae o tiene el potencial de surtir efectos sobre aspectos definitorios de su identidad cultural. La Corte también ha concluido que, (iv) dicho procedimiento debe adelantarse a la luz del principio de buena fe; (v) debe ser oportuno; y, además, (vi) que su omisión “constituye un vicio que impide declarar exequible la Ley”. Finalmente, que, “que mientras la

consulta previa a las comunidades indígenas es el estándar general, el consentimiento previo, libre e informado es un estándar excepcional que procede en los eventos descritos por la jurisprudencia constitucional y al [sic] derecho internacional, asociados al traslado o reubicación de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural o uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios”.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Órgano competente para convocar el concurso especial de méritos

Dado que el Decreto Ley 882 de 2017 regula un sistema especial de carrera docente, en atención a su origen legal, en los términos del artículo 130 de la Constitución, y tal como lo ha considerado de manera reiterada esta Corporación, la Comisión Nacional del Servicio Civil es el órgano competente para convocar el concurso especial de méritos que de aquel se deriva.

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Definición de etapas del concurso corresponde a un desarrollo específico y necesario para la operatividad del sistema

SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA DOCENTE PARA LAS ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Creación de planta de cargos específica pretende la dedicación específica de aquellos docentes que en virtud de este procedimiento especial de selección ingresen

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Particularidades en contexto de justicia transicional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad en contexto de justicia transicional

En un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta de un margen de acción que, aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición.

Referencia: Expediente RDL-017.
Revisión de constitucionalidad del

Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017
“por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, el artículo 3 del Decreto Ley 121 de 2017 y las disposiciones del Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Según el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, los Decretos Leyes dictados en ejercicio de las facultades Presidenciales para la Paz están sujetos a control de constitucionalidad automático, posterior a su entrada en vigencia, y “[el] *procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional*”.

2. El Presidente de la República, en ejercicio de tal competencia, expidió el Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017, *“por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”*. El referido decreto fue suscrito, además, por la Ministra de Educación.

3. Mediante Auto de junio 5 de 2017¹, la Corte Constitucional asumió el conocimiento de la constitucionalidad del decreto y ordenó la práctica de pruebas.

4. Una vez allegadas las pruebas solicitadas por la Corte, mediante Auto de junio 14 de 2017² se dio traslado al Procurador General de la Nación y se fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos pudieran intervenir para impugnar o defender el decreto sometido a control. Asimismo, se solicitó concepto a las siguientes entidades e instituciones: Ministerio de Educación Nacional; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Oficina

¹ Fls. 13 – 15.

² Fl. 89.

del Alto Comisionado para la Paz; Alto Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad; Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV) y Centro Nacional de Memoria Histórica; Federación Colombiana de Municipios; Federación Nacional de Departamentos; Confederación de Asambleas y Diputados de Colombia (CONFADICOL); Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia (CONFENACOL); Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC); Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); Federación Nacional de Educadores (FECODE); Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Autoridades Indígenas de Colombia (AICO); Asociación Colombiana de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES); Consejo Nacional de Educación Superior (CESU); Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE); Decanatura de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia; Decanatura de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Libre –Bogotá–; Decanatura de la Facultad de Educación de la Universidad de Nariño; Decanatura de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Magdalena; Decanatura de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia); Fundación Ideas para la Paz (FIP); Fundación Paz y Reconciliación, y Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); y a las Facultades de Derecho y de Ciencia Política de la Universidad Externado de Colombia, de la Universidad de Los Andes, de la Universidad del Rosario, de la Universidad Libre de Colombia –Sede Bogotá–, de la Universidad de Antioquia, de la Universidad EAFIT, de la Universidad de Medellín, de la Universidad del Norte, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad del Valle, de la Universidad del Cauca, de la Universidad Industrial de Santander (UIS) y de la Universidad de Cartagena.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide el procedimiento de revisión de la referencia.

1. Decreto Ley objeto de revisión

6. A continuación, se transcribe el texto del Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017, *“por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”*, conforme a su publicación en el Diario Oficial 50.245 de mayo 26 de 2017:

“DECRETO LEY 882 DE 2017 (mayo 26)

por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, y

CONSIDERANDO:

1. Consideraciones generales

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final);

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final;

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo número 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley;

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho;

Que el contenido de este Decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto uno del Acuerdo Final –“Reforma Rural Integral”–, particularmente del punto 1.3.2.2.

2. Requisitos formales de validez constitucional

Que el presente decreto se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2017;

Que esta norma está suscrita, en cumplimiento del artículo 115, inciso 3°, de la Constitución Política, por el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional;

Que el presente Decreto ley, en virtud de lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política, tiene el título “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto”, el cual corresponde precisamente a su contenido;

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente Decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos materiales de validez constitucional

3.1 Conexidad objetiva:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, el presente Decreto ley tiene: (i) un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado, y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación de dicho punto, tal y como se demuestra a continuación.

El punto uno del Acuerdo Final contiene, entre otros temas, el pacto sobre “Reforma Rural Integral”, mediante el cual se busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Dentro del punto uno del Acuerdo Final, el punto 1.3.2.2 establece que “con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como

promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural”.

Ese mismo punto prevé que para el desarrollo del Plan Especial de Educación Rural, se tendrán en cuenta una serie de criterios, entre los cuales se encuentran:

1. “La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, **incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado**” (negrilla fuera del texto original).

2. “**Promover la ampliación de oferta y la capacitación** técnica, tecnológica y **universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural**” (negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, con la suscripción del Acuerdo Final, se han venido priorizando municipios para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales, conforme lo indica el punto 1.2.5 del Acuerdo Final, serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven de este;

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia –como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente–, son la base de las disposiciones que dicta el presente Decreto ley, por cuanto este tiene por objeto adelantar por una única vez un concurso especial de méritos para la provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET);

Que mediante la provisión de las vacancias definitivas anotadas en precedencia, el Gobierno nacional busca garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en el sector rural y promover en estas zonas la capacitación universitaria, pues, para el ingreso a la carrera docente, el personal que se incorpore a la planta deberá acreditar los requisitos de formación establecidos en el Decreto ley 1278 de 2002 “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”;

Que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias para la

implementación del Plan Especial de Educación Rural y solo regula asuntos que son imprescindibles para facilitar y asegurar la implementación del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

3.2 Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente Decreto ley responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final. A continuación se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que este Decreto ley está vinculado con el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

Como se indicó en precedencia, este decreto tiene por objeto adelantar por una única vez un concurso especial de méritos para la provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes para las zonas afectadas por el conflicto armado, precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET).

Mediante este concurso, se pretende dar cumplimiento a dos de los criterios definidos en el punto 1.3.2.2 para la formulación y desarrollo del Plan Nacional de Educación Rural: (i) garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en el sector rural y (ii) promover en estas zonas la capacitación universitaria en el área de la educación, a través de la exigencia de que el personal incorporado deba acreditar los requisitos establecidos en el Decreto ley 1278 de 2002, “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”, incluido el de formación profesional, para ingresar a la carrera docente.

Para el efecto, los artículos primero, segundo y sexto disponen, justamente, el carácter especial del concurso, su estrecha relación con la necesidad de articular el Plan Nacional de Educación Rural con la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) y la destinación exclusiva de los cargos a los municipios priorizados para la ejecución de los PDET. En este sentido, con el artículo sexto se busca salvaguardar que los educadores de que trata el presente Decreto ley ocupen los cargos que fueron provistos mediante el concurso especial.

El artículo tercero define los requisitos especiales de formación y experiencia que se deben acreditar para participar en el concurso y, en este sentido, es un desarrollo necesario e indispensable de los artículos indicados anteriormente.

El artículo cuarto da cumplimiento al segundo criterio aludido anteriormente para la formulación y desarrollo del Plan Nacional de Educación Rural –promover la capacitación universitaria–, por cuanto prevé que quien supere el concurso de méritos de carácter especial y posteriormente la evaluación del período de prueba tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente, siempre y cuando cumpla con los requisitos de experiencia y formación requeridos para ello.

El artículo quinto es un instrumento de técnica legislativa que permite evitar lagunas normativas, mediante la remisión a las disposiciones del Decreto ley 1278 de 2002, en las materias no reguladas en el presente decreto.

De este modo, el presente Decreto ley responde en forma precisa al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

3.3 Conexidad suficiente:

Que las materias objeto de regulación en el presente Decreto ley tienen un grado de estrecha proximidad con el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

En efecto, el artículo primero dispone un concurso especial de docentes, que se llevará a cabo por una sola vez, para proveer las vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes en las zonas definidas por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET). Esta norma tiene una conexidad suficiente con el punto 1.3.2 2 del Acuerdo Final, pues tiene por objeto garantizar la provisión de docentes exclusivamente en aquellos municipios en los que existen dificultades para llenar dichas vacantes.

Esta dificultad ha estado históricamente vinculada con el conflicto armado, pues la violencia ha impedido que los docentes que son nombrados en estas zonas quieran permanecer en ellas. Además, en estos lugares, los actores armados han impuesto reglas informales, relacionadas con quienes pueden ejercer la actividad docente. Como se demostrará más ampliamente en el acápite de necesidad estricta, todo esto ha repercutido negativamente en el crecimiento de la planta docente en estas zonas y ha generado que la brecha entre el campo y la ciudad, respecto de la regularidad en las clases y la permanencia y disponibilidad de personal docente calificado, sea cada vez mayor.

Para superar esta situación, reconocida en el punto uno del Acuerdo Final, el artículo primero del presente decreto dispone un concurso especial de docentes por una sola vez para garantizar, precisamente, la permanencia y disponibilidad de personal docente calificado en los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET). Para el efecto, y atendiendo la jurisprudencia constitucional respecto de las características especiales del concurso docente, señala que el concurso será convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así mismo, fija las etapas y recalca que la provisión de vacantes mediante este concurso solo podrá hacerse en los municipios en los que exista falta de oferta de docentes profesionales, que estén priorizados para la ejecución de los PDET.

En este contexto, el artículo segundo aclara, por ser necesario, que la ubicación de la planta de cargos provistos mediante el concurso especial estará comprendida en la planta de cargos docentes y directivos docentes de las entidades territoriales certificadas. Es claro que este personal debe estar vinculado en la respectiva entidad territorial certificada en educación, por ser esta la responsable de la educación preescolar, básica y media al interior de su jurisdicción, la cual debe ser garantizada, en principio, a través del Sistema Educativo Oficial, en los términos previstos en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001. De ahí la necesidad de que la entidad territorial certificada necesariamente deba contar dentro de su respectiva planta de personal con los educadores oficiales suficientes para cumplir con este mandato legal.

Igualmente, para asegurar una ejecución razonable y eficiente de los recursos, este artículo dispone que la definición de la planta de cargos tendrá como base la distribución eficiente de las plantas de cargos docentes y directivos docentes existentes en la respectiva entidad territorial certificada, y su ampliación estará sujeta a la sustitución de la matrícula contratada, siempre y cuando no supere los costos de dicha contratación.

El artículo tercero fija los requisitos mínimos de formación para participar en el concurso especial. Al respecto, es preciso tener en cuenta que, dadas las condiciones sociales, políticas, económicas y geográficas de las zonas en las cuales se aplicará esta medida, resulta necesario establecer la posibilidad de que bachilleres, cualquiera sea su modalidad de formación, puedan acceder al concurso. Esta excepción, respecto de los requisitos de formación, ya se aplica en la actualidad en territorios donde no existe suficiente oferta docente, precisamente por las condiciones anotadas anteriormente. Así, por ejemplo, el artículo 2.3.3.5.4.2.8 del Decreto

número 1075 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”, establece: “De conformidad con lo previsto en los artículos 62, 115 y 116 de la Ley 115 de 1994 y en las normas especiales vigentes que rigen la vinculación de etnoeducadores, para el nombramiento de docentes indígenas y de directivos docentes indígenas, con el fin de prestar sus servicios en sus respectivas comunidades, podrá excepcionarse del requisito del título de licenciado o de normalista y del concurso”.

Esta situación demuestra que la población de algunas regiones del país requiere de estrategias y políticas públicas diferenciadas, entre ellas las relacionadas con la formación y vinculación de docentes, con el fin de cerrar las brechas existentes entre zonas urbanas y rurales en materia de cobertura educativa.

Al respecto, corresponde tener en cuenta que el cumplimiento del requisito de que trata el artículo 68 de la Constitución, a cuyo tenor “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, se garantiza con la exigencia en las pruebas y con la obtención de los mejores resultados en el concurso, y no con las condiciones de partida, como lo son los títulos académicos para participar en el mismo.

Por todas las razones expuestas, el artículo tercero no constituye una modificación de los requisitos de formación de ingreso al sistema especial de carrera docente y, segundo, solo es una medida temporal y extraordinaria para los municipios con déficit en la planta docente, priorizados para la implementación de los PDET, que tiene en cuenta las condiciones particulares de estas zonas.

Como ya se indicó, el artículo cuarto del presente decreto busca dar cumplimiento a uno de los criterios para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Educación Rural, cual es promover la capacitación universitaria en las áreas rurales. En consonancia con el artículo 68 Superior, en él se aclara que quien supere el concurso de méritos de carácter especial y posteriormente la evaluación del período de prueba tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente, siempre y cuando cumpla con los requisitos de formación y experiencia que exige el Estatuto de Profesionalización Docente.

Esta norma constituye un Estímulo para que las personas que superen el concurso especial se formen en educación e ingresen al Escalafón Docente con todas las prerrogativas que esto supone.

Por todo lo anterior, el presente Decreto ley tiene una conexidad próxima y estrecha al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

4. Necesidad estricta:

Que el presente Decreto ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o de Fast Track.

Lo anterior, comoquiera que las medidas que se adoptan en el presente decreto son urgentes, por cuanto es necesario que la brecha entre la educación rural y urbana no aumente, específicamente en los municipios priorizados, y que los índices de cobertura y permanencia educativa en las zonas campesinas del país arrojen crecimiento, como sucederá al permitir la provisión de cargos mediante concurso especial, adelantado por la autoridad competente. Como ya se explicó, este concurso se estructurará mediante etapas claramente definidas y con la fijación de requisitos especiales por una sola vez, lo cual conllevará a la implementación del Plan Especial de Educación Rural, y garantizará el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes ubicados en las zonas afectadas por el conflicto.

Los concursos de méritos desarrollados por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el período comprendido entre los años 2009 y 2015, con base en la normativa vigente para todo el territorial nacional, solo han permitido vincular a un total de 2.436 docentes en las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado. Esto significa que –de acuerdo con información del Ministerio de Educación– la planta docente en propiedad que se rige por el Decreto ley 1278 de 2002 ha tenido un incremento promedio del 10% en dichas zonas, cifra que es inferior al crecimiento de esta planta tanto a nivel nacional como en otras zonas rurales, en las cuales, para el mismo periodo, la planta docente tuvo un crecimiento acumulado promedio del 65%.

Lo anterior evidencia una disminución real del número de docentes de carrera que prestan el servicio educativo en las zonas afectadas por el conflicto, lo que ha conllevado a que el servicio esté a cargo de docentes que no son de carrera, y que aunque cuentan con la experiencia requerida, no acreditan la formación académica exigida.

Esta situación implica que en las mencionadas zonas se presenten deficiencias en la provisión de la planta del personal docente distribuida entre los respectivos establecimiento educativos, lo cual

impacta directamente en la prestación del servicio educativo recibido por los niños, niñas y adolescentes matriculados en los referidos establecimientos.

De este modo, en algunas zonas del país afectadas por el conflicto existe una necesidad urgente e imperiosa de implementar este concurso público de docentes, que se ha manifestado, entre otras cosas, en una crisis social y política, pues los medios disponibles actualmente no permiten una vinculación efectiva y pronta de personal a la planta docente y que por lo tanto se corre el riesgo de ver interrumpida la prestación del servicio educativo.

En razón de lo anterior, con el concurso especial de docentes que se propone para proveer las vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos docentes en los municipios priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET), se calcula que aproximadamente se viabilizarán 1.840 empleos docentes, con el fin de sustituir la contratación de la prestación del servicio educativo estatal, beneficiando directamente a un estimado de 49.765 niños de dichas zonas, garantizándosele de esta manera su derecho fundamental a la educación.

De otro lado, es pertinente tener en cuenta que, tal como la Corte Constitucional lo ha expuesto, el inciso 2° del artículo 13 de la Constitución Política establece el deber de promoción que tiene a su cargo el Estado colombiano con el fin de garantizar la igualdad material. Esta norma lo faculta para implementar estrategias y políticas públicas diferenciadas a favor de poblaciones que tradicionalmente se han encontrado en un estado de debilidad manifiesta, siempre y cuando se traten de estrategias y/o políticas que sean necesarias, adecuadas y proporcionales.

Así mismo, dada la falta de personal docente en las zonas afectadas por el conflicto armado, el Estado ha tenido que recurrir a la contratación de la prestación del servicio educativo, generando el siguiente impacto: (i) Los trámites de contratación, a través de licitación pública, afectan negativamente el normal desarrollo del calendario académico; ii) El personal vinculado por los operadores de los contratos, por lo general, no reúne los requisitos vigentes para el ejercicio de la docencia; (iii) Los pocos cargos docentes que han podido ser viabilizados para estas zonas no han podido ser provistos mediante el concurso nacional de méritos, toda vez que en su gran mayoría son declarados desiertos o no son de interés para los aspirantes que quedan en listas; y (iv) Esta forma de prestar el servicio educativo estatal genera movimientos sociales de protesta, agravando la situación del orden social en las zonas.

Por lo anterior, es necesario: (i) sustituir con urgencia la contratación del servicio educativo estatal por su prestación con plantas de cargos; y (ii) Implementar un sistema temporal que permita proveer los cargos con personal de la zona y fijar un periodo de tiempo para que el personal seleccionado cumpla los requisitos del escalafón nacional.

En razón de lo anterior, solo la expedición del presente Decreto ley permite alcanzar estos objetivos, antes de finalizar el presente año, toda vez que la modificación de la planta de cargos y su provisión debe hacerse antes de la entrada en vigencia de la ley de garantías y el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de estas zonas debe ser garantizado a partir de enero de 2018.

Por todo lo anterior, ni el Procedimiento Legislativo Especial Para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular e implementar un concurso especial docente y así dar inicio a todo el proceso que permita materializar el Acuerdo Final, a través de una medida temporal y extraordinaria para los municipios con déficit en la planta docente;

Que el presente Decreto ley no se encuentra sometido a la reserva estricta de ley de que trata el artículo 125 de la Constitución, pues no pretende modificar los requisitos para acceder a la carrera administrativa, sino para ingresar al concurso especial, puesto que pasados los tres años a partir del nombramiento, para ingresar al escalafón, los docentes que superen el concurso especial tendrán que acreditar los requisitos establecidos en el Decreto número 1278 de 2002, so pena de ser desvinculados del cargo;

Que el Plan Nacional de Educación Rural de que trata el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final se encuentra incluido en el punto uno de este, el cual, en concordancia con el punto 6.1.10, está previsto en el calendario de normativa que corresponde implementar en los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo;

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo número 01 de 2016, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decreto de impuestos, o temas de reserva legal;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Concurso especial de méritos para la provisión de educadores en zonas afectadas por el conflicto. La provisión de vacancias definitivas pertenecientes a la planta de cargos definida en el artículo 2° del presente Decreto ley, para las zonas afectadas por el conflicto armado precisadas mediante reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET), se hará mediante un concurso de méritos de carácter especial convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el cual será reglamentado por el Gobierno nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente norma.

Este concurso especial de méritos tendrá las siguientes etapas:

1. Convocatoria. En ella se establecerán las fases del concurso, los requisitos generales, los empleos convocados, los medios de divulgación y el cronograma del concurso.
2. Inscripciones.
3. Aplicación de la prueba de conocimientos específicos y pedagógicos, la cual tiene carácter eliminatorio, y de la prueba psicotécnica.
4. Publicación de resultados de las pruebas y reclamaciones.
5. Recepción de documentos, verificación de requisitos, publicación y reclamaciones.
6. Aplicación de la prueba de valoración de antecedentes, publicación y reclamaciones.
7. Publicación de resultados consolidados y aclaraciones.
8. Elaboración del listado de elegibles.
9. Nombramiento en periodo de prueba y evaluación del mismo.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional definirá las zonas en las cuales se adelantará el concurso de méritos de carácter especial de que trata el presente artículo, con base en la priorización de municipios que realice el Gobierno nacional para implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para la definición de las zonas, el Ministerio de Educación deberá limitarse exclusivamente a aquellos municipios en los que existan dificultades para la provisión de planta en razón a la falta de oferta de docentes profesionales.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá los requisitos especiales que se tendrán en cuenta en el desarrollo de las etapas, relacionados con la acreditación de la experiencia docente adquirida en las regiones de conflicto armado, el domicilio de los aspirantes y la declaración de víctima otorgada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Parágrafo 3°. El presente concurso de carácter especial solo podrá convocarse por una única vez, en las zonas definidas en el parágrafo 1° del presente artículo.

Artículo 2°. Organización de las plantas de cargos para zonas afectadas por el conflicto. Dentro de la planta de cargos docentes y directivos docentes de las entidades territoriales certificadas, previa viabilidad técnica y financiera del Ministerio de Educación y análisis del comportamiento histórico de la matrícula, se definirá una planta de cargos destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado que se definan de conformidad con el parágrafo 1° del artículo anterior.

La definición de la planta de cargos tendrá como base la distribución eficiente de las plantas de cargos docentes y directivos docentes existentes en la respectiva entidad territorial certificada, y su ampliación estará sujeta a la sustitución de la matrícula contratada, siempre y cuando no supere los costos de dicha contratación.

Artículo 3°. Requisitos especiales. Para participar en el concurso especial de que trata el presente Decreto ley, se requiere acreditar alguno de los siguientes títulos académicos:

1. Bachiller, cualquiera sea su modalidad de formación.
2. Técnico profesional o laboral en educación.
3. Tecnólogo en educación.
4. Normalista Superior, expedido por una de las escuelas normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.
5. Licenciado en educación u otro título del nivel profesional universitario expedido por una institución de educación superior, de conformidad con la afinidad de los títulos para el ejercicio de la docencia que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Para el cargo de director rural o coordinador, se deberá acreditar como mínimo el título de normalista superior y experiencia mínima en el ejercicio de la función docente de tres (3) años. Para el cargo de rector se deberá acreditar título de licenciado en educación u otro título del nivel profesional universitario una experiencia mínima de cuatro (4) años en el ejercicio de la función docente de conformidad con la afinidad de los títulos para el ejercicio de la docencia que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

En el proceso de concurso docente la autoridad competente valorará la experiencia comunitaria y el arraigo territorial del candidato en el proceso de evaluación.

Artículo 4°. Inscripción a la carrera docente. Quien supere el concurso de méritos de carácter especial será vinculado al servicio educativo estatal, y solo una vez sea aprobada la evaluación del período de prueba, tendrá derecho a inscribirse en el Escalafón Docente de que trata el Decreto ley 1278 de 2002, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 21 de la citada normativa para cada uno de los grados.

Cumplidos los requisitos, el nominador ordenará la inscripción en el Escalafón Docente que garantice el ingreso a la carrera docente y el goce de sus derechos, para lo cual dispondrá la inscripción en el registro público de carrera docente de conformidad con las instrucciones que sobre este punto establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Parágrafo. La inscripción en el Escalafón Docente se debe realizar en un plazo no mayor de tres (3) años contados a partir de la posesión en periodo de prueba. Transcurrido dicho plazo sin que el educador haya acreditado los requisitos establecidos en la normativa vigente para lograr su inscripción en el escalafón, la entidad territorial certificada expedirá el acto administrativo negando la inscripción. Frente a este acto proceden los recursos de ley.

Una vez en firme este acto administrativo, la autoridad nominadora desvinculará al educador del servicio educativo por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo.

Artículo 5°. Remisión normativa. Los docentes y directivos docentes vinculados a las plantas de cargos destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado precisadas mediante reglamentación por parte del Ministerio de Educación Nacional, se regirán por las normas

establecidas en el presente Decreto ley y, en lo no regulado, por las disposiciones del Decreto ley 1278 de 2002.

Artículo 6°. Disposición especial. Los educadores de que trata el presente Decreto ley solo podrán ocupar cargos del sistema especial de carrera docente en otros lugares del país, previa aprobación de un nuevo concurso convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 7°. Vigencia. Este Decreto ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 26 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Educación Nacional,

Yaneth Giha Tovar”.

2. Pruebas decretadas

7. Mediante oficio OFI17-00063897 / JMSC 110200 de junio 9 de 2017³, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República dio respuesta a la solicitud de pruebas decretada por el Magistrado sustanciador, en los siguientes términos:

8. Con relación a la pregunta, “1. *¿Cuál es la justificación para que el concurso especial, de que trata el Decreto Ley 882 de 2017, sea convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (gobierno nacional) y no por las entidades territoriales certificadas, en las que se pretende crear plantas de cargos destinadas exclusivamente a la prestación del servicio educativo, en instituciones ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado?*”, señala que la administración y vigilancia de las carreras administrativas de creación legal, como la docente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil⁴.

9. Con relación a la pregunta, “*¿Cuál es la justificación para que se permita desempeñar la función docente a ‘bachilleres’, ‘técnicos profesionales o laborales en educación’ y ‘tecnólogos en educación’, a*

³ Fls. 18 – 87.

⁴ Con relación a la jurisprudencia de esta Corporación, hizo referencia a las sentencias C-313 de 2003, C-1230 de 2005 y C-175 de 2006.

diferencia de los ‘profesionales de la educación’ de que trata el artículo 3 del Decreto Ley 1278 de 2002? ”, señala las siguientes razones:

10. En primer lugar, *“se trata de una medida diferenciada, temporal y extraordinaria dirigida exclusivamente a la provisión de vacancias definitivas en aquellos municipios en los que no hay suficientes docentes profesionales como consecuencia del conflicto armado”*⁵.

11. En segundo lugar, indica que ante la imposibilidad de contratar personal docente con aquellas calidades en las zonas de difícil acceso, en virtud de lo dispuesto por el parágrafo 1 del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009, se autoriza a las entidades territoriales para contratar *“entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad”* que, a su vez, como mínimo, deben garantizar que los docentes que contraten para la prestación del servicio educativo acrediten *“la culminación de la educación media”*⁶. Así las cosas, indica que, de conformidad con dicha habilitación, *“en varias zonas de difícil acceso, el servicio educativo ya está siendo prestado por personal que cuenta con el título académico de bachiller”*⁷.

12. En tercer lugar, indica que la medida prevista en el Decreto Ley 882 de 2017 no amplía las brechas educativas entre el campo y la ciudad, pues, por una parte, la vinculación a la planta docente de las personas que superen el concurso está supeditada a la culminación exitosa del periodo de prueba y a la acreditación de los requisitos exigidos a los docentes del resto del país, en los términos de la normativa general. Por otra parte, en caso de que no se diera aplicación a la medida prevista en el Decreto, el servicio educativo continuaría siendo prestado por *“contratistas”*, de manera indefinida, lo que repercutiría en la calidad educativa que se brinda, por cuanto, *“la vinculación a la planta de personal es un factor que está asociado con un mejor desempeño de los docentes y, por lo tanto, con una mayor calidad educativa”*⁸.

13. Con relación a la pregunta, *“¿Mediante qué estrategias y programas se compatibiliza una formación educativa de calidad para las personas que habitan las zonas afectadas por el conflicto armado con la posibilidad de que los ‘bachilleres’, ‘técnicos profesionales o laborales en educación’ y ‘tecnólogos en educación’ ejerzan la función docente en dichas zonas?”*, expresa que la medida transitoria y excepcional que consagra el Decreto pretende fomentar que, en principio, las personas que actualmente prestan sus servicios en la modalidad que dispone la Ley 1297 de 2009 *“sean quienes principalmente se presenten al concurso especial de méritos, de manera que, una vez que cumplan los requisitos enunciados en el artículo 4 de la misma normativa, puedan inscribirse en el Escalafón Docente. Para esto, a la par que prestan sus servicios, necesariamente deben continuar con su formación*

⁵ Fl. 21.

⁶ Fl. 22.

⁷ Fl. 22.

⁸ Fl. 23.

profesional”⁹. Por lo tanto, señala que la medida que consagra el Decreto, “*constituye una estrategia que romperá la brecha en estos territorios y a corto plazo garantizará que la prestación del servicio educativo sea de calidad*”¹⁰.

14. Con relación a la pregunta, “*¿Cuáles son los requisitos que deberán acreditar los docentes y directivos docentes que ingresen en período de prueba, producto del concurso especial de méritos que regula el Decreto Ley 882 de 2017, para lograr su inscripción en el Escalafón Docente de que trata el Decreto Ley 1278 de 2002?*”, expresa que, “*quienes aprueben el concurso de méritos de carácter especial, superen el periodo de prueba y presenten alguno de los títulos académicos de que trata el artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002 serán inscritos en alguno de los tres grados del escalafón que establece el mismo artículo*”¹¹; por tanto, “*deberán acreditar, como mínimo, el título de normalista superior*”¹².

15. Con relación a la pregunta, “*¿Mediante qué estrategias específicas el Gobierno Nacional fomentará que las personas que acrediten la calidad de ‘bachilleres’, ‘técnicos profesionales o laborales en educación’ y ‘tecnólogos en educación’, y ocupen alguna de las plazas especiales que en virtud del Decreto Ley 882 de 2017 se crean, logren acreditar las calidades exigidas para los ‘profesionales de la educación’ de que trata el Decreto Ley 1278 de 2002, durante el periodo de prueba, de tres (3) años, al que estarán sujetos?*”, indica que se implementarán las siguientes estrategias:

16. En primer lugar, se definirán, de manera articulada con las entidades territoriales, “*rutas y metodologías de formación diferenciadas para que los bachilleres, técnicos profesionales o laborales en educación y tecnólogos en educación accedan a los programas de licenciatura que ofertan las instituciones de educación superior [...] o a los programas de formación complementaria que ofertan las escuelas normales superiores*”¹³. Además, se indica, en relación con la definición de las rutas y metodologías, lo siguiente:

“[...] considerarán las condiciones contextuales de las regiones en las que se desempeñan estos educadores, así como las capacidades, destrezas y habilidades desarrolladas desde sus estudios iniciales y la práctica educativa que hayan implementado”¹⁴.

17. En segundo lugar, se “[a]fianzará el programa de formación continua que lidera el propio Ministerio para educadores en servicio, con el desarrollo de cursos de actualización pedagógica implementados por instituciones de

⁹ Fl. 24.

¹⁰ Fl. 24.

¹¹ Fl. 24.

¹² Fl. 25.

¹³ Fl. 27.

¹⁴ Fls. 27-28.

educación superior, los cuales han sido diseñados bajo las orientaciones de esta entidad”¹⁵.

18. En tercer lugar, expresa que el Ministerio de Educación,

*“Acordará con las entidades territoriales certificadas correspondientes una estrategia y una ruta de acompañamiento mediante el trabajo tutorial guiado por un educador acompañante y dirigido a un educador novel (bachilleres, técnicos profesionales o laborales en educación y tecnólogos en educación). Esta estrategia tendrá como propósitos lograr una mejor inserción de estos educadores en su institución educativa y promover el mejor desempeño como maestros. Su carácter tutorial y personalizado buscará responder a las condiciones y necesidades de inclusión e incursión del educador al ambiente escolar, en el contexto de su establecimiento educativo”*¹⁶.

19. Con relación a la pregunta, “¿Cuál es la justificación para que en el Decreto 882 de 2017 se reduzcan las exigencias o requisitos especiales de los directivos docentes, para los cargos de ‘director rural’, ‘coordinador’ y ‘rector’, a diferencia de su regulación en el Decreto Ley 1278 de 2002?”, precisa que obedece a la falta de personas que cumplan los requisitos dispuestos en la normativa, y que deseen prestar sus servicios en las zonas más apartadas del país. En particular, señala que, “a pesar de que en los años 2009, 2012 y 2016 se efectuaron convocatorias para proveer cargos de directivos docentes, a la fecha no se ha logrado la provisión de más de 2800 vacantes de estos cargos”¹⁷, las cuales se ubican, primordialmente, en las regiones Caribe, Amazonía y Orinoquía, “en las cuales se encuentran varios municipios priorizados para la implementación de los PDET”¹⁸.

20. Con relación a la pregunta, “¿En qué términos la posibilidad para que personas que no acreditan la calidad de “profesionales de la educación” guarda conexidad, resulta necesaria y tiende a facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?”, se indica que, por una parte, el Decreto tiene una naturaleza instrumental, pues, “busca garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente en el sector rural y promover en estas zonas la capacitación universitaria”¹⁹. Además, se afirma:

“La única manera de garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente en el sector rural, tal y como lo exige el Acuerdo Final, al menos en el corto plazo, es mediante la

¹⁵ Fl. 28.

¹⁶ Fl. 28.

¹⁷ Fl. 28.

¹⁸ Fl. 29.

¹⁹ Fl. 30.

flexibilización de los requisitos para participar en el concurso de méritos y, en consecuencia, para proveer las vacancias definitivas en las zonas de que trata el punto 1 de dicho Acuerdo.

[...] esta es una medida excepcional cuyo término de duración máximo es de tres años. Una vez superado este término, en razón del incentivo que dispone el artículo 4 del Decreto Ley 882 de 2017, se espera no solo que exista una planta de personal docente disponible y permanente en las áreas rurales, sino que además el perfil de los educadores haya mejorado sensiblemente. Sin duda esto se verá reflejado en la calidad de la educación en la [sic] zonas del país que son centrales para el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final”²⁰.

21. Con relación a la pregunta, “¿De qué manera se garantizarán los derechos, expectativas legítimas y meras expectativas de los docentes y directivos docentes que se encuentran en listas de elegibles vigentes, en relación con las vacantes que se espera proveer en virtud del concurso especial que regula el Decreto Ley 882 de 2017?”, se expresa, por una parte, que de las 4.567 vacantes en instituciones educativas ubicadas en los municipios priorizados de los PDET, tan solo se asignaron “52 vacantes en la audiencia virtual departamental y de 30 en la general nacional”²¹, producto de las convocatorias de los años 2012 y 2013 para proveer cargos de docentes y directivos docentes. De dicho número, además, se expresa que, “solo 56 docentes se vincularon a las [instituciones educativas]”²². Por tanto, infiere que, “la oferta pública de empleos de carrera docente que se consolida en los municipios priorizados para la implementación de los PDET no genera mayor interés para los elegibles que conforman las listas vigentes”²³. De otra parte, en relación con los aspirantes que se encuentran participando del proceso de selección “Convocatoria Docentes y Directivos Docentes 2016”, se indica:

“[...] el concurso especial de méritos [hace referencia al que contempla el Decreto Ley 882 de 2017] no vulnera derecho alguno, toda vez que se trata de un proceso de selección diferente y, en todo caso, las entidades territoriales certificadas deberán garantizar al momento de desarrollar las audiencias públicas territoriales de selección de institución educativa, como mínimo, el número de vacantes ofertadas en los respectivos acuerdos de la convocatoria realizada en el año 2016”²⁴.

22. Con relación a la pregunta, “¿Si de conformidad con el párrafo 3 del artículo 1 del Decreto Ley 882 de 2017, el concurso especial ‘solo podrá convocarse por una única vez, en las zonas definidas en el párrafo 1° del

²⁰ Fl. 30.

²¹ Fl. 31.

²² Fls. 31-32.

²³ Fl. 31.

²⁴ Fl. 32.

presente artículo’, cómo se entiende que su artículo 6 disponga que, ‘Los educadores de que trata el presente Decreto ley solo podrán ocupar cargos del sistema especial de carrera docente en otros lugares del país, previa aprobación de un nuevo concurso convocado por la Comisión Nacional del Servicio Civil?’”, se expresa lo siguiente:

“Con estas normas se pretende limitar la facultad de las entidades territoriales certificadas para ordenar el traslado ordinario de los educadores nombrados en virtud del concurso especial de méritos. De esta manera se evita que una vez inscritas estas personas en el escalafón docente, la autoridad nominadora pueda trasladarlos a otro cargo que se encuentre vacante pero que esté adscrito a una institución educativa ubicada en un municipio no priorizado por el Ministerio de Educación Nacional”²⁵.

23. Con relación a la pregunta, “¿De qué manera se garantizará la protección del derecho a la identidad cultural de los distintos grupos étnicos que habitan en las zonas afectadas por el conflicto armado, y cuyos integrantes serán receptores de la formación educativa de los docentes a vincular en virtud del concurso especial que regula el Decreto Ley 882 de 2017?”, se afirma lo siguiente:

“[...] las disposiciones del Decreto Ley 882 de 2017 no son aplicables al nombramiento de educadores indígenas ni de educadores que presten sus servicios en comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y, por tanto, las comunidades étnicas no serán destinatarias de la formación que impartan quienes superen el concurso especial de méritos”²⁶.

24. Se señala, además, que lo anterior es coherente con lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-208 de 2007, T-907 de 2011 y C-666 de 2016. Por tanto, se reitera que, “el Decreto Ley 882 de 2017, al igual que el Decreto Ley 1278 de 2002, no es aplicable a los distintos grupos étnicos que habitan las zonas afectadas por el conflicto armado”²⁷. En consecuencia, para dichos grupos, “continuarán siendo aplicables las reglas provisionales que respecto de este tema ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional”²⁸.

25. Finalmente, además de la respuesta al cuestionario previo, se adjunta el “estudio de impacto regulatorio” del proyecto de decreto, así como su “memoria justificativa”. Del segundo documento se resalta el siguiente apartado, relativo a la urgencia de la adopción de la medida que consagra el Decreto Ley 882 de 2017:

²⁵ Fl. 33.

²⁶ Fl. 34.

²⁷ Fl. 36.

²⁸ Fl. 37.

“Por lo anterior, es necesario: (i) sustituir con urgencia la contratación del servicio educativo estatal [hace referencia a su contratación por medio de entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, en los términos de la Ley 1297 de 2009] por su prestación con plantas de cargos; y (ii) implementar un sistema temporal que permita proveer los cargos con personal de la zona y fijar un periodo de tiempo para que aquel que sea seleccionado cumpla los requisitos del escalafón nacional, para lo cual, solo con la expedición del presente Decreto Ley se lograrán alcanzar estos objetivos, antes de finalizar el presente año, toda vez que la modificación de la planta de cargos y su provisión bajo la figura de ‘nombramiento provisional’, hasta tanto se surta el proceso de selección y se provean las vacantes con elegibles en periodo de prueba, debe hacerse antes de la entrada en vigencia de la ley de garantías, aunado a que el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de estas zonas debe ser garantizado, especialmente, con la adopción de medidas que permita [sic] que el calendario académico de 2018 pueda iniciar oportunamente.

Finalmente, ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular e implementar un concurso especial docente y así dar inicio a todo el proceso que permita materializar el Acuerdo Final, a través de una medida temporal y extraordinaria para los municipios con déficit en la planta docente”²⁹ (negrilla fuera de texto).

3. Intervenciones

26. Dentro del término de fijación en lista, que transcurrió entre los días 27 de junio a 11 de julio de 2017³⁰, se presentaron las siguientes intervenciones:

Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia – Gobierno Mayor³¹

27. Señala que, *“el Gobierno Nacional, de manera unilateral, radicó directamente esta iniciativa legislativa en el Congreso de la República, violando el procedimiento de consulta previa (artículo 6, numeral 1 del Convenio 169 de la OIT) y la ruta de consulta fast track protocolizada en la MPC [Mesa Permanente de Concertación]”³². En consecuencia, solicita, de un lado, “se declare la inaplicabilidad del Decreto 882/17 para los pueblos indígenas en territorios afectados por el conflicto armado, en materia de selección de docentes por concurso de méritos, inscripción en la carrera docente, aplicación del Estatuto Docente de que habla el Decreto Ley 1278 de*

²⁹ Fl. 45.

³⁰ Fl. 92.

³¹ Fls. 139 – 145.

³² Fl. 143.

2002”³³, por cuanto, no se satisfizo, de manera previa, la realización de la consulta previa para su adopción. De otro, que se ordene al Gobierno lo siguiente:

“[...] que dentro de los tres meses siguientes al fallo de control constitucional automático realice la respectiva consulta previa y expida la norma correspondiente previamente concertada con los Pueblos Indígenas a través del procedimiento fast track en la Mesa Permanente de Concertación, MPC, que permita desarrollar una normatividad específica para educación y docentes indígenas en territorios afectados por el conflicto armado, acorde con los avances de construcción del SEIP”³⁴.

Gobierno Nacional (Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Ministerio de Educación)³⁵

28. Solicita se declare la exequibilidad del Decreto Ley 882 de 2017, al cumplir los requisitos formales y materiales para su expedición. Con relación a los primeros, señala que la norma fue expedida (i) por la autoridad competente, esto es, el Gobierno Nacional; (ii) su título comprende, de manera precisa, el contenido que desarrolla; (iii) se expidió dentro de los 180 días siguientes a la refrendación del Acto Legislativo 1 de 2016 y, finalmente; (iv) el proyecto contempla una motivación razonable en el apartado de consideraciones que da cuenta del cumplimiento de los requisitos materiales de validez para su expedición.

29. Con relación a la acreditación de los requisitos materiales, en primer lugar, señala que el Decreto guarda un vínculo estrecho con el Acuerdo Final (conexidad objetiva), esto es, *“(i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo; y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo”³⁶*. De la amplia argumentación que sobre este aspecto se señala, se resaltan las siguientes razones:

- El concurso especial de méritos que regula el decreto, *“busca superar la falta de docentes en el sector rural, pues esta situación ha repercutido negativamente en la calidad de la educación y ha generado que la brecha entre el campo y la ciudad, respecto de la regularidad en las clases y la cobertura de la educación, sea cada vez mayor”³⁷*.
- El Decreto, de manera transitoria y excepcional, flexibiliza los requisitos para participar en un concurso especial de méritos docente, en

³³ Fl. 145.

³⁴ Fl. 145.

³⁵ Fls. 146 – 185.

³⁶ Fls. 151 – 152.

³⁷ Fl. 154.

la medida en que, *“es imposible exigir en este momento a las personas que habitan estos territorios [...] los requisitos de formación establecidos en el Decreto Ley 1278 de 2002, para dar cumplimiento al punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final”*³⁸.

- Finalmente, indica que, *“no hay otra forma de conseguir que en un futuro cercano haya una planta de personal docente disponible y permanente en las áreas rurales vinculadas a la carrera administrativa”*³⁹.

30. En segundo lugar, señala que cada uno de los artículos del Decreto responde a los compromisos del Acuerdo Final, en especial a lo previsto en su numeral 1.3.2.2; por tanto, guarda un vínculo de conexidad *“cercaño, estrecho y suficiente, sin resultar incidental ni indirecto, sino por el contrario, íntimo y próximo”*⁴⁰ (conexidad estricta y suficiente). Con relación a la calidad de este vínculo con el artículo 1 del Decreto, señala, por un lado, que, *“la medida adoptada mediante el Decreto Ley 882 de 2017 tiene un alcance limitado y excepcional”*⁴¹, pues su ámbito de aplicación se restringe a los municipios priorizados en la implementación de los PDET y, por otro, dispone que el Gobierno, *“fijará los requisitos especiales que se tendrán en cuenta en el desarrollo de las mismas [hace referencia a las etapas del concurso], relacionados con la acreditación de la experiencia docente adquirida en las regiones de conflicto armado, el domicilio de los aspirantes y la declaración de víctima”*⁴². Esta última habilitación persigue los siguientes fines:

“Con esta medida de discriminación positiva se busca promover y privilegiar la participación en el concurso de personas que habiten en las zonas precisadas por el Ministerio de Educación Nacional, en particular de quienes tienen experiencia docente en estas zonas y de las víctimas del conflicto armado.

*[...] el Decreto Ley 882 tiene la pretensión de que los docentes no titulados que vienen prestando sus servicios bajo la modalidad de contratación desarrollada en la Ley 1297 de 2009, que no cumplen los requisitos para el ingreso al Escalafón Docente, tengan la posibilidad de presentarse al concurso y de adelantar los estudios superiores correspondientes para que puedan inscribirse en dicho Escalafón”*⁴³.

31. Con relación a la calidad de aquel vínculo con el artículo 2 del Decreto Ley, en cuanto a la organización de las plantas de cargos para las zonas

³⁸ Fl. 155.

³⁹ Fl. 155.

⁴⁰ Fl. 156.

⁴¹ Fl. 156.

⁴² Fl. 158.

⁴³ Fl. 158.

afectadas por el conflicto, señala que los docentes de la planta de cargos específica, *“solo podrán prestar el servicio educativo en instituciones educativas ubicadas, justamente, en las zonas determinadas por el Ministerio de Educación Nacional que estén en los municipios priorizados para la implementación de los PDET y que tengan dificultades para la provisión de docentes”*⁴⁴.

32. Con relación a la conexidad estricta y suficiente del artículo 3 del Decreto Ley con el Acuerdo Final, afirma:

*“Así, aunque la medida prevista en el Decreto Ley 882 de 2017 no implica el mejoramiento automático del perfil de los docentes que prestan sus servicios en las zonas priorizadas para la implementación de los PDET, al disponer la posibilidad de inscripción en el Escalafón Docente al cabo de tres años, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en el Estatuto de Profesionalización Docente, sí representa un avance en esta dirección, pues, sin duda, la vinculación a la planta de personal es un factor que está asociado con un mejor desempeño de los docentes y, por lo tanto, con una mayor calidad educativa”*⁴⁵.

33. Con relación a la conexidad estricta y suficiente del artículo 4 del Decreto Ley 882 de 2017 con el Acuerdo Final, señala que aquellos aspirantes que superen el concurso especial de méritos que regula el Decreto Ley 882 de 2017, *“para lograr su inscripción en el Escalafón Docente deberán acreditar, como mínimo, el título de Normalista Superior, y los directivos docentes el título y la experiencia que exige el artículo 10 del dicho Decreto Ley, según se trate de director rural, coordinador o rector”*⁴⁶.

34. En cuanto al vínculo estrecho entre el artículo 5 del Decreto Ley y el Acuerdo Final, afirma que su finalidad es evitar lagunas normativas mediante la remisión a las disposiciones del Decreto Ley 1278 de 2002, en las materias no reguladas por el Decreto Ley 882 de 2017.

35. En cuanto al vínculo estrecho entre el artículo 6 del Decreto Ley y el Acuerdo Final, indica:

“[...] la persona que sea nombrada en un cargo docente por superar el concurso especial de que trata el Decreto Ley 882 de 2017 y que, posterior a ello, desee desempeñarse como educador oficial con derechos de carrera en otra zona del país, necesariamente deberá superar alguno de los concursos que periódicamente convoca la CNSC para proveer los cargos del sistema especial de carrera administrativa docente y que se regulan

⁴⁴ Fl. 160.

⁴⁵ Fl. 166.

⁴⁶ Fl. 170.

*por las normas generales, y no por el precitado Decreto Ley 882*⁴⁷.

36. En tercer lugar, señala que el Decreto es una norma instrumental para la realización del compromiso adquirido en el numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final y que tiene el potencial de facilitar y asegurar la implementación de dicho Acuerdo⁴⁸ (conexidad teleológica).

37. En cuarto lugar, afirma que la expedición del Decreto *“fue estrictamente necesaria por varias razones concurrentes que satisfacen el requisito trazado por la Corte Constitucional”*⁴⁹ (necesidad estricta). De un lado, *“para cumplir el compromiso adquirido en el punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final, relativo a la existencia de una planta permanente y disponible de docentes calificados en el sector rural”*⁵⁰, dado que el incremento promedio de dicha planta en las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado, entre los años 2009 y 2015, ha sido solo del 10%, en comparación con el crecimiento acumulado promedio del 65% a nivel nacional. De otro lado, dada la falta de personal docente de planta en dichas zonas, el Estado, *“ha tenido que recurrir a la contratación de la prestación del servicio educativo”*⁵¹, por intermedio de *“entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad”*, lo que ha dado lugar, en especial, a los siguientes efectos: (i) la necesidad permanente de contratar a estos operadores afecta de forma negativa el desarrollo de los calendarios académicos; (ii) en muchos casos, el personal contratado por estos operadores, *“no reúne los requisitos vigentes para el ejercicio de la docencia”*⁵²; (iii) los pocos cargos docentes de planta que se han viabilizado en estas zonas, *“no han podido ser provistos mediante el concurso nacional de méritos, toda vez que en su gran mayoría son declarados desiertos o no son de interés para los aspirantes que quedan en listas”*⁵³, y, finalmente; (iv) la contratación de operadores privados, *“ha generado movimientos sociales de protesta, situación que ha agravado la situación del orden público en las zonas”*⁵⁴. Dadas estas últimas razones, indica:

“Para el Gobierno nacional es claro que la medida adoptada mediante el Decreto Ley 882 constituye el único instrumento que permite alcanzar estos objetivos antes de finalizar el presente año, toda vez que la modificación de la planta de cargos y su provisión debe hacerse cuanto antes, de manera que el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de estas zonas sea garantizado con regularidad, a más tardar, a partir de enero de 2018.

⁴⁷ Fl. 172.

⁴⁸ Fl. 173.

⁴⁹ Fl. 173.

⁵⁰ Fl. 173.

⁵¹ Fl. 174.

⁵² Fl. 174.

⁵³ Fl. 174.

⁵⁴ Fl. 174.

Finalmente, se debe resaltar que con este concurso especial se calcula que aproximadamente se viabilizarán 1.840 empleos docentes y que se podrá sustituir la contratación de la prestación del servicio educativo estatal [por parte de “entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad”], beneficiando directamente a un estimado de 49.765 niños de dichas zonas”⁵⁵.

38. En quinto lugar, señala que el Decreto no regula ninguna de las materias que prohíbe el inciso 2° del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

Ciudadanos Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango⁵⁶

39. Solicitan *“se paralice el trámite de expedición del Decreto Ley 882 de 2017 [...] hasta que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras o ante la imposibilidad de subsanación se proceda a su declaración de inexecutable por violación del derecho fundamental a la consulta previa consistente en la inobservancia del procedimiento apropiado contenido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT”⁵⁷.*

40. A lo largo del escrito se hace referencia a la importancia de la consulta previa, a su desarrollo jurisprudencial, así como a los diferentes acercamientos que se gestaron entre el Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos para Comunidades Negras) y el denominado *“Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Administrativas y Legislativas susceptibles de afectar directamente a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”*. Con relación a estos últimos, señala que a pesar de las múltiples reuniones tendientes a que se surtiera una consulta previa, libre, informada y vinculante, esta nunca se dio, en relación con las distintas propuestas normativas a tramitar por parte del Gobierno con fundamento en las Facultades Presidenciales para la Paz, entre ellas la que dio lugar a la expedición del Decreto Ley 882 de 2017. En particular, señalan:

“El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior so pretexto de implementar normas legislativas mediante el mecanismo abreviado que dispuso el Acto Legislativo 01 de 2016, ha venido desconociendo la estructura de funcionamiento que en ejercicio de la autonomía derivó [sic] en la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa como única instancia legítima de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para la consulta de normas de amplio alcance como actos

⁵⁵ Fl. 176.

⁵⁶ Fls. 186 – 254.

⁵⁷ Fls. 222 – 223.

legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley que permitirán implementar los acuerdos de paz”⁵⁸.

Federación Colombiana de Municipios⁵⁹

41. Si bien no se hace una petición concreta, se da a entender que el Decreto Ley no satisface el requisito de *necesidad estricta*, como tampoco contiene una medida idónea para el fin que se persigue con su expedición. Con relación al primer aspecto afirma: *“no deja el intérprete de preguntarse la razón por la cual el Gobierno Nacional esperó hasta el día 28 de Mayo del año en curso para proyectar una solución, muy a pesar de que de antemano parecía evidente que se presentaría la situación de la cual el decreto se ocupa”⁶⁰*. Además, señala: *“La necesidad de que se provean plazas de docentes y directivos docentes no parece a tal punto urgente como para justificar que se escatimen tanto el procedimiento legislativo ordinario como el especial, pues como se advierte por lo menos desde el año 2009 se viene presentado el problema de que se convocan concursos, pero ellos no resultan eficaces para la provisión de los cargos”⁶¹*. Con relación al segundo aspecto, indica:

“De modo que, si bien existe la necesidad estricta de dictar normas que garanticen la incorporación de personal docente, y que de este modo se eleve el nivel educativo en estos territorios, las disposiciones adoptadas no parecen idóneas para lograr ese propósito pues la reducción de requisitos para el desempeño de los cargos lo que redundará es en mantener una situación de inequidad entre estos territorios y el resto del país”⁶².

Ciudadano Camilo Blanco⁶³

42. Solicita la declaratoria de inexecutable de los numerales 1 a 4 del artículo 3 del Decreto Ley 882 de 2017, dado que no resulta constitucional que se persiga el aumento de cobertura en las zonas rurales, *“con personal educativo de menor calidad que para el resto del país”⁶⁴*. Señala que es una medida regresiva permitir que, *“bachilleres, tecnólogos y normalistas asuman la educación rural, lo cual por supuestos [sic], antes que pagar la deuda histórica de calidad educativa va a seguir ampliando las brechas de calidad entre el país rural y el país urbano”⁶⁵*.

Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia (Bogotá)⁶⁶

⁵⁸ Fl. 206.

⁵⁹ Fls. 256 – 258.

⁶⁰ Fl. 256.

⁶¹ Fl. 257.

⁶² Fl. 258.

⁶³ Fls. 259 – 273.

⁶⁴ Fl. 272.

⁶⁵ Fl. 272.

⁶⁶ Fls. 274 – 281.

43. Solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley 882 de 2017 al encontrar acreditados los requisitos formales y materiales para su expedición. Con relación a los primeros, señala que, (i) el Decreto fue expedido por la autoridad competente, esto es, el Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y la Ministra de Educación; (ii) existe una motivación conexas entre la parte motiva y la resolutive del Decreto Ley; (iii) el título de la norma es consecuente con la temática que desarrolla; (iv) finalmente, el Decreto Ley se expidió dentro de los 180 días siguientes a la refrendación del Acto Legislativo 01 de 2016.

44. Con relación a los segundos, esto es, a la satisfacción de los requisitos materiales para la expedición del Decreto Ley, señala lo siguiente: (i) en cuanto a la necesidad estricta, esta se cumple puesto que, *“las medidas que se adoptan en el presente decreto son urgentes, por cuanto es necesario que la brecha entre la educación rural y urbana no aumente, específicamente en los municipios priorizados”*⁶⁷. (ii) El requisito de conexidad objetiva se acredita si se tiene en cuenta que, *“el Decreto desarrolla lo plasmado en el punto 1.3.2.2 del acuerdo final”*⁶⁸, al buscar, *“mediante la provisión de las vacancias definitivas garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en el sector rural y promover en estas zonas la capacitación universitaria, pues, para el ingreso a la carrera docente, el personal que se incorpore a la planta deberá acreditar los requisitos de formación establecidos en el Decreto Ley 1278 de 2002”*⁶⁹. (iii) *“en cumplimiento del juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo [hace referencia al desarrollo del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final]”*⁷⁰. (iv) Finalmente, existe conexidad suficiente entre el Decreto y el Acuerdo Final, dado que aquel, *“desarrolla un elemento vital para darle una base sólida al Acuerdo final, como es la implementación de Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral”*⁷¹.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Bosque⁷²

45. Solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada del numeral 1 del artículo 3 del Decreto Ley 882 de 2007, *“en el entendido que sólo los bachilleres normalistas pueden participar del concurso especial”*⁷³, al restringir su intervención al siguiente objeto:

“Nuestra intervención ante la Honorable Corte Constitucional está enfocada en la reflexión sobre si los bachilleres cualquiera sea su

⁶⁷ Fl. 276.

⁶⁸ Fl. 278.

⁶⁹ Fl. 279.

⁷⁰ Fl. 280.

⁷¹ Fl. 280.

⁷² Fls. 282 – 298.

⁷³ Fl. 298.

modalidad de formación *pueden ser considerados personas idóneas para acceder al concurso especial o si por el contrario, su inclusión amplía la brecha de la educación en el campo respecto de la ciudad, vulnerando además el derecho a la igualdad y la obligación de no regresividad en la adopción de medidas en materia de educación*”⁷⁴.

46. Fundamenta la solicitud en las siguientes razones: en primer lugar, la habilitación para que los bachilleres, *“cualquiera sea su modalidad de formación”*, puedan ser docentes en el sector rural no asegura competencias pedagógicas, lo que *“rebasa el ámbito de los asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, pues lejos de cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en materia de educación para la población rural [...] la amplía, al someterla a una instrucción académica por parte de personal no calificado”*⁷⁵. En segundo lugar, señala que dicha habilitación es regresiva, pues se trata de personas que no acreditan *“los requisitos de reconocimiento idóneo y pedagógico que exige el art. 68 de la Constitución ni con los lineamientos establecidos por esta Corporación [hace referencia a la Corte Constitucional]”*⁷⁶. En tercer lugar, expresa que la medida, además, *“vulnera el principio de igualdad de la calidad de la educación brindada a la población de zonas rurales, respecto de la brindada a población de zonas urbanas”*⁷⁷. Finalmente, indica que no es adecuado, *“el ejemplo de los etnoeducadores, para demostrar que no es necesaria la formación disciplinar pertinente, cuando de satisfacer la demanda de educadores en determinados territorios, se trata”*⁷⁸, dado que, *“no puede compararse la naturaleza de los etnoeducadores sin título de bachilleres con la de educadores rurales sin la formación de normalistas superiores, al ser diferentes sus objetivos, métodos y fines en el primer caso, la conservación y promoción de las culturas étnicas, y en el segundo, el lleno de vacantes en sectores otrora vulnerados con ocasión del conflicto”*⁷⁹.

Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE)⁸⁰

47. Solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 1 a 5 y la inexecutable del artículo 6 del Decreto Ley 882 de 2017. Con relación a la solicitud de exequibilidad de las primeras disposiciones citadas, señala que el concurso especial de méritos desarrolla lo dispuesto por el numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final y, de manera razonable, adiciona una excepción complementaria al artículo 8 del Decreto Ley 1278 de 2002, *“que ordena el concurso público de méritos para el ingreso al servicio educativo estatal, en el entendido que durante los años que lleva de vigencia solo ha sido posible*

⁷⁴ Fl. 284.

⁷⁵ Fl. 288.

⁷⁶ Fl. 294.

⁷⁷ Fl. 295.

⁷⁸ Fl. 296.

⁷⁹ Fl. 297.

⁸⁰ Fls. 299 – 306.

su aplicación efectiva en las regiones que no sufrieron los rigores del conflicto armado interno; mientras que, en las regiones y municipios que tuvieron que soportar la violencia armada no fue posible vincular docentes en propiedad al sistema educativo oficial para el total cubrimiento de la prestación del servicio”⁸¹. Ejemplifica este argumento con la descripción del caso de la región del Catatumbo, Norte de Santander, una de las zonas afectadas por el conflicto armado interno, así:

“[...] la nómina de docentes en propiedad del servicio educativo oficial se redujo de manera significativa como resultado de la presencia de grupos armados al margen de la ley que desataron una ola de violencia que terminaba en masacres, desplazamiento forzado y violación de los derechos humanos. Esta verdad hizo que el Catatumbo se transformara en una de las mayores zonas de desarraigo, muerte y desolación del país, por lo cual para asegurar el [sic] prestación del servicio educativo, los educadores en su mayoría bachilleres de la región, acompañados de unos pocos normalistas y licenciados en educación, entre los años 1998 y 2001 fueron contratados a través de la Fundación Catatumbo; durante los años 2002 y 2003 la Secretaría de Educación de Norte de Santander contrataba los docentes bajo la modalidad de orden de prestación de servicios; en el año 2004 la Universidad de Pamplona contrató los docentes; durante los años 2005 y 2006, la Diócesis de Tibú contrató un gran número de docentes bachilleres, entendiéndose que por la violencia armada, las difíciles condiciones de acceso y las sedes educativas lejanas, los normalistas, los licenciados en educación y otros profesionales no aceptaban prestar sus servicios profesionales en la región; y a partir de 2007, la Corporación Paz y Futuro ha venido contratando los docentes, en especial a bachilleres, técnicos laborales en educación y tecnólogos en educación, en una forma de tercerización que desconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; y con otros docentes [...] Con estas bondades de los nombramientos tercerizados de los docentes es como se ha garantizado, si se quiere reconocer, el derecho a la educación de los niños campesinos de esta zona del departamento de Norte de Santander”⁸².

48. Señala, además, que la habilitación especial para que ciertas personas (bachilleres, técnicos profesionales y laborales en educación, y tecnólogos en educación) puedan participar del concurso especial de méritos se justifica, no solo por las circunstancias fácticas previamente descritas, sino porque su participación está condicionada a que, *“demuestren experiencia laboral docente en las instituciones educativas ubicadas en los municipios afectados por el conflicto”*⁸³. Además, indica, que tal permisión:

⁸¹ Fl. 301.

⁸² Fl. 300.

⁸³ Fl. 303.

“[...] tienen como norte el resarcimiento social mediante la permisión para que quienes tuvieron la responsabilidad en alto grado de garantizar la prestación del servicio educativo en condiciones de inseguridad e inestabilidad sean compensados mediante esta afirmación positiva de poder aspirar a un cargo vacante de la nueva planta de cargos docentes y de directivos docentes para las zonas afectadas por el conflicto armado interno [...]”⁸⁴.

49. Finalmente, justifica la declaratoria de inexecutable del artículo 6 del Decreto Ley 882 de 2017, al considerar que establece, *“una exclusión o si se quiere una segregación sin justificación constitucional al impedir que los docentes vinculados por el concurso especial docente puedan ser trasladados a los establecimientos educativos de las entidades territoriales que no fueron afectadas por el conflicto armado interno con lo cual se coloca a estos educadores en un nivel de inferioridad frente a los educadores que actualmente prestan servicio en condiciones dignas y justas en las instituciones que no sufrieron en forma directa y cercana los rigores de la confrontación armada”⁸⁵*. Finalmente, señala:

“También, este artículo es inconstitucional porque pone en duda la legitimidad y le resta valor al concurso especial de méritos, es como si estos docentes vinculados mediante este mecanismo administrativo excepcional no hubiesen demostrado sus méritos y su capacidad y no hubiesen participado en igualdad de oportunidades en la selección de docentes y, al mismo tiempo al negarles su traslado se pone en duda la evaluación de su desempeño laboral”⁸⁶.

Defensoría del Pueblo⁸⁷

50. Considera que el Decreto Ley cumple los requisitos formales y materiales para su expedición válida. Sin embargo, solicita se declare la constitucionalidad condicionada de los requisitos especiales para participar en el concurso de que trata su artículo 3, *“en el sentido de sujetar su constitucionalidad a que: i) se garantice la debida supervisión por parte de profesionales idóneos de quienes ejerzan la docencia en virtud del concurso de méritos a que se refiere este Decreto Ley; y a que (ii) el Gobierno Nacional provea los medios necesarios para que quienes aprueben el concurso especial de méritos puedan cumplir con los requisitos para inscribirse en el escalafón docente en el plazo de tres años dispuesto en el artículo 4° del mismo Decreto Ley”⁸⁸*. Si bien, considera que es razonable que se implemente un concurso

⁸⁴ Fls. 303 – 304.

⁸⁵ Fl. 305 – 306.

⁸⁶ Fl. 306.

⁸⁷ Fls. 307 – 311.

⁸⁸ Fl. 311 vto.

con requisitos menos exigentes, como medio para avanzar en la garantía del derecho a la educación en las zonas afectadas por el conflicto armado, señala que, para que tal alternativa pueda considerarse exequible, el Gobierno Nacional debe garantizar, *“que los docentes que cuenten únicamente con título de bachilleres tendrán supervisión por parte de profesionales con preparación docentes [sic] y que de manera progresiva se les provea y/o exija la preparación docente”*⁸⁹.

Movimiento ciudadano Voces de Paz y Reconciliación⁹⁰

51. Señala que, en general, el Decreto Ley cumple con los requisitos formales (competencia material y temporal) y materiales (conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como de necesidad estricta) para su expedición, a excepción de lo dispuesto en los siguientes apartados normativos: en primer lugar, señala que el parágrafo 2° del artículo 1 debe declararse exequible de manera condicionada, en el sentido de que se interprete la expresión *“domicilio del aspirante”*, *“como uno de los elementos que demuestran arraigo territorial en las zonas priorizadas por los PDET”*⁹¹, pues es una forma de materializar el enfoque territorial del Acuerdo Final. En segundo lugar, solicita se declare la inexecutable del parágrafo 3° del artículo 1, pues, *“efectuar el concurso por una sola vez no garantiza el acceso del personal docente disponible en las zonas”*⁹²; considera, por el contrario, que, *“este tipo de concursos deben adelantarse según las necesidades que emanen de los PDET”*⁹³. Finalmente, solicita se declare la executable condicionada del parágrafo del artículo 4, *“en el entendido de que el término no mayor de tres (3) años desde el periodo de prueba, para inscribirse en el escalafón docente, es procedente solo si el Gobierno Nacional desarrolla medidas y mecanismos tendientes a la profesionalización docente con los educadores sujeto del Decreto Ley 882 del 26 de mayo de 2017”*⁹⁴.

Ciudadano Leonardo Sánchez Quintero⁹⁵

52. Solicita la declaratoria de executable del Decreto Ley, al considerar que es una medida que permite una prestación del servicio educativo, en la zona del Catatumbo, de manera *“oportuna, eficaz, eficiente y administrada directamente por el estado y no al servicio de los operadores privados”*⁹⁶.

Ciudadano Luis Olide Rojas Bohórquez⁹⁷

⁸⁹ Fl. 311.

⁹⁰ Fls. 312 – 323.

⁹¹ Fl. 323.

⁹² Fl. 315.

⁹³ Fl. 315.

⁹⁴ Fl. 323.

⁹⁵ Fl. 324.

⁹⁶ Fl. 324.

⁹⁷ Fl. 325.

53. Solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto Ley, al considerar que otorga garantías para que los docentes que tradicionalmente han prestado sus servicios en la zona del Catatumbo puedan capacitarse y prestar un adecuado servicio educativo, por cuanto, *“Los Docentes de otras partes del país si llegasen a ver las condiciones de este territorio se irían muy pronto causando traumatismo en el aprendizaje de la niñez campesina de estas Comunidades afectadas por el conflicto y se volvería a presentar la misma problemática por la cual se inició el proyecto de Educación del Catatumbo el cual originó el Decreto 882”*⁹⁸.

54. Por fuera del término de fijación en lista⁹⁹, se presentaron las siguientes intervenciones:

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia¹⁰⁰

55. Solicita se declare la inexecutable del Decreto Ley 882 de 2017, *“toda vez que no cumple con los requisitos materiales de conexidad estricta, parcialmente, ni de conexidad suficiente y de necesidad estricta”*¹⁰¹. De manera subsidiaria solicita se declare, únicamente, la inexecutable de su artículo 6, *“por resultar vulnerador del derecho fundamental a la igualdad”*¹⁰².

56. En primer lugar, considera que el Decreto satisface los requisitos formales de competencia, temporalidad y motivación suficiente.

57. En segundo lugar, con relación a los requisitos materiales, señala lo siguiente:

- (i) Se acredita la conexidad objetiva con el Acuerdo Final, dado que existe una *“relación directa con el Punto 1 del Acuerdo final sobre Reforma Rural Integral, específicamente en lo relacionado con la Educación Rural”*¹⁰³.
- (ii) Respecto de la conexidad estricta, afirma que puede verificarse que lo dispuesto por el Decreto Ley 882 *“ciertamente está relacionado y busca desarrollar el criterio establecido por el Acuerdo final en relación [...] especialmente con la disponibilidad y permanencia de personal docente”*¹⁰⁴. Sin embargo, tal relación de conexidad estricta no se acredita en lo relativo a *“promover la ampliación de oferta y capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas*

⁹⁸ Fl. 325.

⁹⁹ Fl. 92.

¹⁰⁰ Fls. 356 – 362.

¹⁰¹ Fl. 362.

¹⁰² Fl. 362.

¹⁰³ Fl. 358 vto.

¹⁰⁴ Fl. 359.

con el desarrollo rural”, de que trata el numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final, pues, “Del articulado no es posible extraer, ni siquiera parcialmente, que, con la apertura del Concurso especial, los requisitos especiales para la participación en este y los criterios para la inscripción a la carrera docente se logre desarrollar el punto del Acuerdo final en mención”¹⁰⁵.

- (iii) No se acredita la conexidad suficiente entre el Decreto Ley y la pretensión de garantizar *“la disponibilidad y permanencia de personal docente”*, de que trata el numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final, en relación con las tres razones que justifican su expedición: de un lado, el hecho de que exista dificultad para llenar las vacantes en las zonas de conflicto, por cuanto, *“Habiéndose acabado el conflicto armado, por lo menos en lo que tiene que ver con los territorios en los que antiguamente tenía presencia las FARC – EP, no existe, en principio, ya razón para que no se hagan los respectivos nombramientos de esas listas de elegibles y los beneficiarios permanezcan en dichos territorios”¹⁰⁶*. De otro lado, no se aclara, *“la necesidad, viabilidad y legitimidad de que se configure una planta de cargos dentro de la planta general, ni cuáles serían las condiciones para ello”¹⁰⁷*. Asimismo, indica que la pretensión de provisionar los cargos docentes con personas que no acreditan las condiciones mínimas para ello, en los términos de la normativa general, *“lo que está logrando es justamente lo contrario a lo pretendido por el Acuerdo final y, con ello, lo que se hará es profundizar, aún más, esa brecha histórica en la calidad de la educación de los habitantes rurales en relación con los habitantes de los centros urbanos”¹⁰⁸*.
- (iv) No se satisface el requisito de necesidad estricta si se tiene presente que, en virtud de lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 5 de la Ley 715 de 1994 se faculta al Gobierno Nacional para, *“reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente”*; en virtud de tal habilitación reglamentaria, *“no se encuentran razones suficientes que demuestren la necesidad estricta de que la reglamentación de un concurso especial de méritos para la provisión de educadores en zonas afectadas por el conflicto sea llevada a cabo a través del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el Acto Legislativo 01 de 2016”¹⁰⁹*.

58. En segundo lugar, con relación a la solicitud subsidiaria de declaratoria de inexecutable del artículo 6 del Decreto Ley en estudio, se indica que a los docentes que sean vinculados a la planta docente, con fundamento en el concurso especial que este regula, se les impone una carga adicional

¹⁰⁵ Fl. 359.

¹⁰⁶ Fl. 359 vto.

¹⁰⁷ Fl. 360.

¹⁰⁸ Fl. 360 vto.

¹⁰⁹ Fl. 361 vto.

injustificada, al restringir su posibilidad para ser trasladados o solicitar su traslado de sede. En efecto, señala:

“[...] Tal medida, aun cuando podría perseguir un fin legítimo, que es el de garantizar la permanencia de dichos docentes en las zonas afectadas históricamente por el conflicto, no resulta adecuada, ni necesaria, ni proporcional en sentido estricto para lograr ese fin, además de significar un trato desigual sin un criterio relevante que sustente dicha diferenciación, lo cual, evidentemente, conlleva una vulneración directa del derecho fundamental a la igualdad de los docentes asignados a zonas de conflicto”¹¹⁰.

Escuela de Derecho de la Universidad Industrial de Santander¹¹¹

59. Señala que el Decreto Ley cumple los requisitos formales (competencia, temporalidad, nominación y motivación adecuada y suficiente) y materiales (al hacer viable lo dispuesto por el numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final) para su expedición válida. No obstante, solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de su artículo 1, *“en la asignación de la competencia para realizar el concurso de méritos y la selección del personal docente, a la Comisión Nacional del Servicio Civil”¹¹²*. Considera que, a diferencia de la Comisión, los entes territoriales certificados cuentan, *“con el conocimiento real de las necesidades específicas de la zona, así como del recurso humano disponible y que éste cumpla los requisitos exigidos en cuanto a capacitación y experiencia requerida para cumplir los objetivos planteados en el Acuerdo Final”¹¹³*.

4. Concepto del Procurador General de la Nación¹¹⁴

60. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto 006353 de julio 11 de 2017, solicita a la Corte Constitucional, la declaratoria de exequibilidad del Decreto 882 de 2017, con fundamento en las siguientes razones:

61. En primer lugar, con relación a los requisitos de forma, señala que se cumplen las tres condiciones que ha exigido la jurisprudencia constitucional¹¹⁵: (i) el Decreto fue expedido por la autoridad competente, dado que fue suscrito *“por el Presidente de la República, y la Ministra de Educación Nacional, quienes en este caso conforman el Gobierno Nacional”¹¹⁶*; (ii) cuenta con una motivación suficiente y conexa entre sus fundamentos y parte resolutive, y, finalmente; (iii), el título del Decreto

¹¹⁰ Fl. 362.

¹¹¹ Fls. 364 – 371.

¹¹² Fl. 371.

¹¹³ Fl. 371.

¹¹⁴ Fls. 327 – 352.

¹¹⁵ Hace referencia a lo señalado en las sentencias C-174 de 2017 y C-160 de 2017.

¹¹⁶ Fl. 343.

describe “sin lugar a equívocos la temática desarrollada, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso, y con ello se informa con claridad la jerarquía normativa del mismo”¹¹⁷.

62. En segundo lugar, en cuanto a la dimensión competencial del Decreto, afirma: (i) con relación al factor temporal, el Decreto fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016, “fecha que coincide con la culminación del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final”¹¹⁸. (ii) En cuanto a la conexidad teleológica del Decreto con el Acuerdo Final, indica que se cumple, dado que uno de los aspectos contemplados en este último tiene que ver con la creación del Plan Especial de Educación Rural, a que hace referencia su numeral 1.3.2.2, y que pretende, “garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales”¹¹⁹; dicho plan, además, tiene como uno de sus criterios orientadores garantizar, “la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado”¹²⁰. Por su parte, el Decreto, “pretende dar solución al problema de las vacantes definitivas existentes en zonas tradicionalmente afectadas por la inseguridad y la carencia de servicios públicos básicos, dando cumplimiento al compromiso de contar con disponibilidad frente a lo cual la legislación ordinaria no ha proporcionado una respuesta adecuada, habida cuenta de que los elegibles han rechazado la asignación de institución educativa ubicadas [sic] en esos lugares, en varias oportunidades”¹²¹. (iii) En torno a las limitaciones competenciales a que hace referencia el Acto Legislativo 1 de 2016, “el texto evaluado no sobrepasa ninguna de las barreras -explícitas e implícitas-”¹²². (iv) En relación con el criterio de estricta necesidad, este “pasa por superar la mera conveniencia de una regulación oportuna, acelerada o tecnificada”¹²³ y exige la ponderación de los siguientes cuatro elementos:

“(i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos”¹²⁴.

63. Así, entonces, con relación a la acreditación de este último criterio (necesidad estricta), y con fundamento en la intelección propuesta, indica, por un lado, que lo dispuesto en el Decreto, “no requiere una amplia deliberación democrática porque la adopción de la medida en estudio resulta urgente y salvaguarda intereses constitucionalmente relevantes”¹²⁵. De otro lado, afirma que, “resulta indispensable continuar contando con los docentes

¹¹⁷ Fl. 344.

¹¹⁸ Fl. 344.

¹¹⁹ Fl. 345.

¹²⁰ Fl. 346.

¹²¹ Fl. 346.

¹²² Fl. 346.

¹²³ Fl. 348.

¹²⁴ Fl. 348.

¹²⁵ Fl. 349.

oriundos en los territorios, como forma de preservar su identidad social y cultural y de garantizar su participación en la definición del mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y del desarrollo del país”¹²⁶.

64. En tercer lugar, expresa que cada una de las disposiciones del Decreto Ley no infringen los mandatos superiores. Con relación a lo dispuesto en sus artículos 1, 2 y 3, expresa:

“[...] la creación de un concurso de méritos en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil bajo la aplicación de unas determinadas etapas, y bajo la definición de una planta de cargos para las zonas afectadas por el conflicto, es respetuoso de los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, porque los requisitos y condiciones para el ingreso a la carrera docente están previstos en la norma sub examine y la mencionada entidad tiene la competencia otorgada por la Constitución, de administrar y vigilar la carrera de los servidores públicos, respectivamente”¹²⁷.

65. En cuanto a lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto, indica:

“Las estrategias transitorias que implican una reducción de las exigencias ordinarias para acceder a la carrera docente, se ven compensadas por el condicionamiento incluido en el artículo 4 del Decreto Ley 882 de 2017, en tanto se exige el cumplimiento de dichos requisitos en un término máximo de tres (3) años, como requisito para ser inscrito en el escalafón docente, pues en caso contrario se desvinculará al educador del servicio educativo.

[...]

De otro lado, la imposibilidad de trasladar a los educadores que logren la inscripción en el escalafón docente al cabo de los referidos tres años, se justifica en la medida en la que la flexibilización de los requisitos ordinarios durante ese lapso de tiempo, debe conllevar a la permanencia de los educadores beneficiados por la medida en las zonas afectadas por el conflicto, de manera tal que en el futuro no se reduzca la oferta y la cobertura educativa en dichas regiones”¹²⁸.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

¹²⁶ Fl. 349.

¹²⁷ Fl. 350.

¹²⁸ Fl. 351.

66. Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 882 de 2017, por cuanto fue expedido en ejercicio de las facultades Presidenciales para la Paz. Estas facultades, así como la competencia de esta Corte para ejercer control constitucional sobre los Decretos Leyes que se expiden en virtud de ellas, están previstas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

2. Problemas jurídicos

67. Los problemas jurídicos, en el presente asunto, son los siguientes: ¿el Decreto Ley 882 de 2017 cumple con los requisitos, formales y de competencia, dispuestos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de actos normativos? ¿La regulación prevista en este Decreto Ley vulnera la Constitución?

3. Análisis del caso

68. Para abordar y responder los problemas jurídicos que se plantearon, la Corte seguirá la siguiente metodología. Primero, se realizará una descripción analítica de la norma objeto de control (numeral 3.1). Segundo, se determinará el contenido y el alcance de los requisitos, formales y de competencia, para la expedición de los Decretos Leyes, en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 (numeral 3.2). Tercero, se examinará si el Decreto Ley *sub examine* satisface las condiciones formales (numeral 3.3) y de competencia (numeral 3.4). Y, cuarto, se analizará materialmente su articulado, para efectos de determinar si está conforme con la Constitución Política (numeral 3.5).

3.1. Descripción analítica del Decreto Ley 882 de 2017

69. El Decreto Ley, “*por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado*”, regula un sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado, que se integra por (i) las reglas del concurso de méritos para la provisión de cargos docentes y de directivos docentes, (ii) los requisitos excepcionales de participación para los aspirantes, y, (iii) las reglas especiales de realización del concurso, inscripción en el escalafón docente y permanencia en el sistema.

70. El primer elemento del sistema se contiene en los artículos 1 (a excepción de sus parágrafos 2° y 3°), 2 y 5. En virtud de este, se regulan los siguientes cuatro aspectos del concurso especial de méritos para la provisión de vacantes definitivas de cargos docentes y de directivos docentes, en las zonas afectadas por el conflicto armado: (i) el órgano competente para realizar el concurso, (ii) las etapas del concurso, (iii) la delimitación de la planta específica de cargos que se debe proveer y (iv) la remisión a la

normativa general, en aquellos aspectos no regulados específicamente por el Decreto Ley.

71. El segundo elemento del sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado se contiene en el artículo 3 y en el párrafo 2° del artículo 1. Estas disposiciones definen las condiciones excepcionales de participación de los aspirantes, así como algunos requisitos especiales que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso.

72. El tercer elemento del sistema se contiene en el párrafo 3° del artículo 1 y en los artículos 4 y 6. Estas disposiciones regulan el carácter excepcional o único del concurso, el procedimiento especial de inscripción en el escalafón docente y una regla de permanencia en el sistema especial de carrera que crea el Decreto Ley objeto de control constitucional.

3.2. Los Decretos Leyes dictados con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. Contenido y alcance de su control constitucional

73. El Acto Legislativo 1 de 2016 tiene por objeto crear instrumentos jurídicos para *“facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. Con tal propósito, en sus dos primeros artículos crea, respectivamente, los denominados *procedimiento legislativo especial para la paz y las facultades Presidenciales para la Paz*.

74. Estas últimas son facultades del Presidente para expedir decretos con fuerza de ley. El artículo 2 del Acto Legislativo dispone que dicha facultad (i) se ejerce *“dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo”*, y, (ii) no puede *“ser utilizada para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”*. El mismo artículo prevé que los Decretos Leyes dictados en ejercicio de esta facultad están sometidos a control de constitucionalidad automático, posterior y único, a su entrada en vigencia.

75. El Acto Legislativo 1 de 2016 fue declarado exequible en la sentencia C-699 de 2016. En esta sentencia, la Corte concluyó que la habilitación al Presidente de la República para expedir decretos leyes es constitucional en la medida en que, (i) no sustituye el principio de separación de poderes, (ii) el Congreso conserva su competencia legislativa general, dado que la habilitación al Presidente es limitada en relación con su finalidad (facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final), (iii) tiene un preciso ámbito temporal de ejercicio (180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo), (iv) solo puede ser utilizada cuando sea estrictamente necesaria, y, (v) no suprime los controles inter-orgánicos.

76. Esta declaratoria de exequibilidad es consecuente con la jurisprudencia constitucional sobre la habilitación al Presidente de la República para la expedición de normas con fuerza material de Ley. En múltiples pronunciamientos, la Corte ha establecido que esta habilitación es siempre de carácter *excepcional, temporal y limitada*. Es *excepcional*, en la medida en que en un sistema de Estado Social de Derecho, con división y separación del poder público, es el Congreso de la República el titular de la competencia general para la elaboración de normas con fuerza material de Ley¹²⁹. Es *temporal*, dado que puede ser ejercida por una sola vez y durante el término fijado en el acto de habilitación o en la Constitución¹³⁰. Es *limitada*, por cuanto mediante decreto ley únicamente es posible regular aquellas materias respecto de las cuales se ha otorgado la habilitación al Presidente, no puede versar sobre ciertas materias excluidas de su competencia (leyes estatutarias y leyes orgánicas, entre otras), y, finalmente, está sometida a control de constitucionalidad¹³¹.

77. El control de constitucionalidad de los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 es: (i) *jurisdiccional*, en la medida en que es un control jurídico de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional¹³²; (ii) *automático*, porque se activa con el envío del Decreto Ley por el Presidente de la República; (iii) *posterior*, por cuanto se realiza después de su expedición; (iv) *participativo*, dado que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad; (v) *único*, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional¹³³; (vi) *formal*, en tanto verifica que el Decreto Ley cumpla con los requisitos de procedimiento y competencia, y, (vii) *material*, porque implica un análisis constitucional de fondo de su articulado. Además, este control constitucional parte de dos presupuestos. Primero, su objetivo es, como en todos los demás asuntos, garantizar la supremacía e integridad de la Constitución. Segundo, parte del reconocimiento de que los actos normativos objeto de control son producto del ejercicio de una especial habilitación

¹²⁹ Sentencias C-366 de 2012 y C-331 de 2017.

¹³⁰ Sentencias C-634 de 2012 y C-253 de 2017.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Sentencia C-160 de 2017: “(ii) *Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución*”.

¹³³ El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 no dispuso expresamente que el control constitucional de los Decretos Leyes es único, como sí lo hizo en su artículo 1, en relación con los actos legislativos y las leyes que se profieran en desarrollo del procedimiento legislativo especial para la paz. Sin embargo, en la sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que el control de estos Decretos Leyes también es único: “*Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y transcendentales cubiertos con cosa juzgada aparente*”.

legislativa al Presidente en el contexto y para lograr los objetivos propios de la transición política¹³⁴.

78. Bajo estas premisas, la Corte Constitucional ha diseñado una metodología para ejercer control constitucional a los Decretos Leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016. La aplicación de esta metodología, por parte de la Corte, no ha sido del todo uniforme; es posible identificar ciertas variaciones en relación con: (i) su esquema¹³⁵, (ii) las denominaciones de los requisitos¹³⁶, y, (iii) el orden de su análisis¹³⁷. A pesar de estas variaciones formales, la Corte resalta que esta metodología y su aplicación en estas sentencias de control de constitucionalidad se ha fundado en, (i) idénticas premisas normativas, (ii) consideraciones análogas en relación con el carácter excepcional, temporal y limitado de estos decretos leyes, y, (iii) requisitos y conceptos materialmente equivalentes.

79. A partir de las sentencias C-174 y C-224, ambas de 2017, la Corte Constitucional ha señalado que los decretos leyes expedidos con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los siguientes requisitos formales: (i) que sea adoptado por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, (ii) que el título corresponda al contenido, (iii) que se invoque expresamente la facultad que se ejerce; y, finalmente, (iv) que esté motivado.

80. Primero, *el Decreto Ley debe estar suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de departamento administrativo del ramo correspondiente*. Si bien el artículo 2 del Acto Legislativo dispone, literalmente, que se trata de una facultad del Presidente de la República, a partir de la sentencia C-160 de 2017, la Corte ha señalado que, habida cuenta de su carácter gubernamental, estos Decretos Leyes deben ser suscritos por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo correspondiente. Esta exigencia se ha justificado en lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política¹³⁸.

¹³⁴ Sentencia C-160 de 2017: “(vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz”.

¹³⁵ Ver el distinto esquema metodológico que se siguió en las sentencias C-160 y C-174 de 2017, por ejemplo.

¹³⁶ Solo a manera de ejemplo, mientras que en la sentencia C-160 de 2017, la Corte hace referencia a límites formales y materiales, en la sentencia C-174 del mismo año, la Corte se refiere a vicios de forma y vicios de competencia dentro de una categoría más amplia denominada vicios de procedimiento.

¹³⁷ De la misma manera, mientras que en la sentencia C-160 de 2017 se incluye la temporalidad dentro de los límites formales, en la sentencia C-174 del mismo año, por su parte, se enlista dentro de los vicios de competencia.

¹³⁸ “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”.

81. Segundo, *el Decreto Ley debe tener un título que corresponda a su contenido*. El artículo 169 de la Constitución prevé que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”. Según la sentencia C-174 de 2017, habida cuenta de su fuerza material de Ley y de la habilitación legislativa extraordinaria con base en la cual son expedidos, los Decretos Leyes de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 deben cumplir con los requisitos previstos en la Constitución para las leyes, siempre que le sean compatibles. Pues bien, entre estos requisitos está tener un título que se corresponda con su contenido.

82. Tercero, *el Decreto Ley debe invocar expresamente la facultad prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016*. Este requisito, incluido en la sentencia C-174 de 2017, se estima necesario por esta Corte para precisar, de manera inequívoca, la naturaleza normativa de este tipo de actos y, por tanto, su competencia para ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde.

83. Finalmente, *el Decreto Ley debe tener una motivación suficiente*. Así, debe cumplir con una carga argumentativa que permita justificar, de un lado, el uso de la habilitación legislativa extraordinaria, y del otro, la adopción de las medidas que contiene.

84. Del mismo modo, según la jurisprudencia constitucional, estos Decretos Leyes deben cumplir con los siguientes requisitos de competencia: (i) la temporalidad; (ii) que no verse sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido de su competencia; (iii) la conexidad objetiva, estricta y suficiente; y, finalmente, (iv) la necesidad estricta.

85. Primero, *el decreto debe ser expedido dentro del término de 180 días después de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016*. Al respecto, en la sentencia C-160 de 2017, la Corte determinó que el proceso de refrendación popular del Acuerdo Final concluyó en el Congreso de la República, “*mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1 de esta normativa*” y, por lo tanto, “*debe entenderse que el término de 180 días de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzó a contarse a partir del 1 de diciembre de 2016*”. En la sentencia C-331 de 2017, habida cuenta de que las facultades del Presidente para la Paz pueden ser ejercidas en días hábiles y en días no laborales, la Corte concluyó que dicho término debía contarse en días calendario y, en consecuencia, “*las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017*”.

86. Segundo, *el Decreto Ley expedido con fundamento en la facultad Presidencial para la Paz no puede versar sobre algún asunto o tipo de acto normativo expresamente excluido*. En este sentido, el propio artículo 2 del

Acto Legislativo 1 de 2016 dispuso que las facultades allí previstas no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, ni para decretar impuestos.

87. Tercero, *el Decreto Ley debe guardar una relación de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final*. La *conexidad objetiva* implica que entre el Acuerdo Final y la materia del Decreto Ley exista un vínculo cierto, verificable y específico. Por esta razón, mediante estos Decretos Leyes no es posible regular materias ajenas al Acuerdo Final, que carezcan de relación con su contenido, o que excedan el límite de los asuntos allí previstos.

88. La *conexidad estricta*, por su parte, exige que exista un vínculo directo entre el Decreto Ley y un aspecto específico y concreto del Acuerdo Final, esto es, que el primero sea un *instrumento* para alcanzar el fin dispuesto en el Acuerdo Final. Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final¹³⁹, esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final. La valoración de la conexidad estricta se realiza en dos niveles, a saber: (i) *externo*, esto es, la identificación del contenido específico del Acuerdo que se pretende implementar normativamente por medio del Decreto Ley, y, (ii) *interno*, es decir, la identificación del vínculo concreto entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final, para lo cual se verifica la relación entre las motivaciones y su articulado.

89. La *conexidad suficiente* implica que el vínculo antes demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de colaterales o accesorios desarrollos argumentativos, para evidenciar la relación entre el contenido del Decreto Ley y el Acuerdo Final.

90. Finalmente, la *necesidad estricta* es consecuencia del carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley. El Acto Legislativo 1 de 2016 no diferencia, materialmente, las competencias del legislador ordinario mediante el procedimiento legislativo especial para la paz, previstas en su artículo 1, y las facultades Presidenciales para la Paz, creadas en su artículo 2, ni tampoco contiene regla alguna que permita distinguir las competencias del uno o del otro residualmente¹⁴⁰. No obstante, desde la sentencia C-699 de 2016, la Corte ha establecido que el carácter extraordinario de esta habilitación legislativa al Presidente exige que el Gobierno fundamente

¹³⁹ El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 solo excluye de la competencia del Presidente para expedir Decretos Leyes las materias que deban ser reguladas por medio de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, así como las que decreten impuestos.

¹⁴⁰ Es decir, que determine la competencia de un órgano y, por lo tanto, *por defecto*, se entiendan delimitadas las competencias de otro órgano.

que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al procedimiento legislativo especial para la paz¹⁴¹, por cuanto, *v. gr.*, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, y; (iv) se necesita adoptar la regulación *sub examine* de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del Acuerdo. Según la jurisprudencia constitucional, a la luz de tales criterios, le corresponde a esta Corte determinar si la escogencia del Decreto Ley como vía para regular una determinada materia (alternativa a la legislación ordinaria y a la legislación que se profiere con fundamento en el procedimiento legislativo especial para la paz) resulta *razonable* para la implementación normativa de la transición política. Este *estándar de razonabilidad* permite, justamente, articular la naturaleza excepcional y limitada de la habilitación legislativa extraordinaria, de un lado, y la implementación normativa, oportuna y adecuada, del Acuerdo Final, del otro.

3.3. Las condiciones formales de expedición del Decreto Ley 882 de 2017

91. En este apartado se estudia, en los términos planteados en el problema jurídico, y de conformidad con la metodología descrita en el apartado precedente, la satisfacción de las condiciones formales de expedición del Decreto Ley 882 de 2017.

3.3.1. La competencia orgánica

92. El Decreto Ley 882 de 2017 fue expedido por el órgano competente. Fue suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Educación que, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política, conforman el Gobierno Nacional.

3.3.2. La nominación del Decreto Ley

93. El título del Decreto Ley 882 de 2017 satisface el requisito dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política, si se considera que da cuenta de los elementos descritos, de manera precisa y concisa, el numeral 3.1 *supra*.

¹⁴¹ En efecto, en la sentencia en cita, al analizar si el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 contempla garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa, luego de hacer referencia a la conexidad que los decretos leyes que expida el Presidente deben tener con el Acuerdo Final y a que dicha competencia no se puede ejercer respecto de cualquier materia, se señala: “[...] *Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente*” (párrafo 65). Más adelante, con la finalidad de reiterar la idea anterior, pero desde la perspectiva del control que debe ejercer la Corte, se indica que le corresponde verificar que la expedición de los decretos leyes, “*se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso*” (párrafo 66).

3.3.3. La competencia funcional

94. En el Decreto Ley 882 de 2017, el Gobierno Nacional invoca la disposición que le atribuye competencia, y que corresponde al artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, lo que satisface la exigencia jurisprudencial relativa a la exhortación de la facultad que se ejerce.

3.3.4. La motivación suficiente

95. En virtud de la descripción analítica hecha en el numeral 3.1 *supra*, la motivación del Decreto Ley 882 de 2017 satisface este requisito, si se tiene en cuenta la estructura motiva del Decreto Ley, en la que se consideran los siguientes aspectos:

- La naturaleza instrumental del Decreto Ley, en el sentido de que facilita o asegura la implementación y desarrollo normativo del punto 1 del Acuerdo Final, relativo a la “Reforma Rural Integral”, específicamente del numeral 1.3.2.2, que corresponde al apartado de, “1. Consideraciones generales”, de la parte motiva del Decreto Ley 882 de 2017.
- La acreditación de las condiciones formales, de validez constitucional, para la expedición del Decreto Ley (numeral 2), relativos a la competencia orgánica, temporal y material (este último aspecto se desarrolla en la última consideración de la parte motiva); nominación y motivación razonable.
- La satisfacción de las condiciones materiales de validez constitucional (numeral 3) relativos, por una parte, a su conexidad objetiva (numeral 3.1), estricta (numeral 3.2) y suficiente (numeral 3.3) con el Acuerdo Final, en particular con el numeral 1.3.2.2, y, por otra, a la necesidad estricta de tramitar el asunto por la vía constitucional dispuesta en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 (numeral 3.3).

3.4. Las condiciones de competencia para la expedición del Decreto Ley 882 de 2017

96. En este apartado se estudia, en los términos planteados en el problema jurídico, si el Decreto Ley 882 de 2017 satisface los requisitos de competencia decantados por la jurisprudencia, para que pueda predicarse que tiene por objeto, “*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, como lo dispone el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016.

3.4.1. La competencia temporal para la expedición del Decreto Ley objeto de revisión

97. El Decreto Ley 882 de 2017 se expidió dentro del término constitucionalmente otorgado al órgano competente. La norma se expidió el 26 de mayo de 2016, tal como consta en el Diario Oficial 50.245 de la misma fecha, unos días antes de que culminara el término de habilitación de 180 días, posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Este último, tal como lo dispuso su artículo 5, debía regir “*a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final*” y que, según interpretación reiterada de esta Corporación, se configuró con la decisión política de refrendación hecha por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016¹⁴².

3.4.2. La competencia material para la expedición del Decreto Ley objeto de revisión

98. El Decreto Ley 882 de 2017 no regula ninguna de las materias proscritas en el inciso segundo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2017, como tampoco “*asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política*”, tal como lo ha considerado la Corporación¹⁴³. La materia es propia de una ley ordinaria. Su objeto, tal como se explicó en el numeral 3.1 *supra* es regular un sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado. Dado su carácter especial, excepciona algunas de las reglas generales prescritas en el Decreto Ley 1278 de 2002, “*por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*” y, en aquellos aspectos que no regula de manera específica, remite a las disposiciones de este último decreto ley, tal como lo dispone su artículo 5.

3.4.3. La conexidad objetiva, estricta y suficiente del Decreto Ley 882 de 2017 con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

99. Para la Corte, estas condiciones de conexidad se satisfacen por el Decreto objeto de revisión pues, el sistema especial de carrera docente que contempla, facilita y asegura la implementación del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, al garantizar una mayor cobertura del servicio de educación en las zonas afectadas por el conflicto armado, con docentes y directivos docentes calificados de planta, en un término de implementación de 3 años¹⁴⁴.

¹⁴² Cfr., entre otras, las sentencias C-160 de 2017 y C-253 de 2017.

¹⁴³ Sentencia C-699 de 2016.

¹⁴⁴ En particular, se hace referencia a lo acordado en el aparte intermedio de la tercera viñeta del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final. Para la Corte, a diferencia de lo expuesto por el Gobierno, en sus diferentes intervenciones y en la parte motiva del Decreto Ley 882 de 2017, aquella relación de conexidad no se acredita con lo dispuesto en la última viñeta del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final, según la cual uno de los objetivos del “Plan Especial de Educación Rural” debe ser “*Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural*”. Así las cosas, la Corporación considera de recibo los argumentos expuestos por uno de los intervinientes para justificar la ausencia de conexidad con este punto específico del Acuerdo (*supra* fundamento jurídico –en adelante *f.j.*- 57, segunda viñeta). Sin embargo, del hecho de que en relación con un aspecto específico del

100. El punto 1 del Acuerdo Final contiene el pacto acerca de la “Reforma Rural Integral” que, para los efectos que interesan al análisis del Decreto Ley 882 de 2017, debe contribuir a la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas entre este y la ciudad, previendo mecanismos para erradicar la pobreza, promover la igualdad y el pleno disfrute de los derechos, entre ellos, la provisión de servicios públicos como la educación. Con este norte, el numeral 1.3 del Acuerdo Final dispone que le corresponde al Gobierno elaborar “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral” que persigan tal cometido pues, se reconoce que, *“La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos”*¹⁴⁵, uno de los cuales, primario para ello, es la garantía del acceso a la educación. Uno de tales planes, relativo al desarrollo social (numeral 1.3.2 del Acuerdo Final), es el denominado “Plan Especial de Educación Rural” (numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final) que, entre otros objetivos, debe garantizar la cobertura y la calidad en la educación que se brinda en las zonas rurales, mediante el aseguramiento, entre otros, de la *“disponibilidad y permanencia de personal docente calificado”*¹⁴⁶.

101. Con la finalidad de lograr tal aseguramiento se expidió el Decreto Ley 882 de 2017. Si bien, su objeto es establecer un sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado (*f.j.* 69), pretende cubrir el déficit de docentes y de directivos docentes en los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹⁴⁷.

102. Esta finalidad se pretende asegurar mediante la definición de un concurso especial de méritos para la provisión de cargos docentes y de directivos docentes en dichas zonas, la fijación de los requisitos excepcionales de participación para los aspirantes que deseen concursar y la determinación de reglas especiales de realización, inscripción y permanencia en el sistema especial de carrera docente que adopta (numeral 3.1 *supra*).

Acuerdo Final no pueda demostrarse la conexidad objetiva, estricta y suficiente, no significa que estas condiciones no se acrediten respecto de las señaladas en el *f.j.* 99, tal como se argumenta en los apartados siguientes.

¹⁴⁵ Primer apartado del párrafo segundo del numeral 1.3 del Acuerdo Final. De hecho, en la séptima consideración del punto 1 del Acuerdo Final, se señala lo siguiente: *“Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios como educación [...]”*. Con esta misma finalidad el principio de integralidad, uno de los cuales debe tenerse en cuenta para el cumplimiento cabal del punto 1 del Acuerdo Final, postula que, *“asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como [...] educación [...]”*.

¹⁴⁶ Apartado intermedio de la tercera viñeta del numeral 1.3.2.2 del Acuerdo Final.

¹⁴⁷ A que hace referencia el punto 1.2 del Acuerdo Final, y que tienen como objetivo, como allí se indica, *“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”*, de manera que se aseguren múltiples fines, entre ellos, la efectividad de los derechos sociales (segunda viñeta del punto 1.2.1 del Acuerdo Final), uno de los cuales, sin duda, lo constituye la garantía del derecho fundamental social a la educación.

103. La definición de un concurso especial de méritos supone reconocer la inoperancia o falta de efectividad de las medidas ordinarias previstas en el Decreto Ley 1278 de 2002, para asegurar la provisión del déficit de vacantes de docentes y de directivos docentes en las zonas rurales y, en especial, en aquellas más afectadas por el conflicto armado. En efecto, tal como se señala en los antecedentes administrativos del Decreto Ley, en su exposición de motivos, en la respuesta al cuestionario formulado por el Magistrado sustanciador y en las intervenciones gubernamentales, una de las consecuencias del conflicto armado, en el sector educación, ha sido la imposibilidad de garantizar, en la gran mayoría de instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media de aquellas zonas, que puedan contar con los docentes necesarios para la atención de sus estudiantes, a pesar de existir vacantes suficientes para ello. Estas últimas, sin embargo, se indica, en razón del conflicto, no ha sido posible llenarlas por medio de los concursos públicos que, de manera regular, ha convocado la Comisión Nacional del Servicio Civil.

104. La definición de requisitos especiales de participación, en particular, la reducción de aquellos que contempla el Decreto Ley 1278 de 2002¹⁴⁸, busca lograr la conformación de un espectro más amplio de aspirantes que, de forma cierta e inmediata, permita llenar las vacantes que existen en las zonas más afectadas por el conflicto armado. La medida, según se indica en la parte motiva del Decreto Ley, se estima que debe permitir viabilizar 1.840 empleos docentes, de tal forma que beneficie a 49.765 niños que habitan en dichas zonas. Para la Corte Constitucional, en virtud de tales cifras, la medida impacta, de manera significativa, a un amplio sector de la población en un tiempo reducido, no solo si se tienen en cuenta sus réditos *inmediatos*, sino, además, los que se persiguen con su proceso de implementación a 3 años¹⁴⁹, y de que da cuenta el párrafo siguiente¹⁵⁰.

¹⁴⁸ En virtud de lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009 y las disposiciones del Decreto Ley 1278 de 2002 (artículo 3 y literal a del artículo 21), para participar en los concursos generales de mérito docente se exige que se acredite, en cuanto al nivel de formación, como mínimo, el título de *normalista superior*, o el de *tecnólogo en educación*, por ser asimilable a este último (en los términos parágrafo 3° del primer artículo citado), para la carrera administrativa docente. A diferencia de esta regulación, el Decreto Ley 882 de 2017 permite que personas con un perfil profesional diferente aspiren a llenar aquellas vacantes; en efecto, su artículo 3 habilita a los bachilleres, cualquiera sea su modalidad de formación, y a los técnicos profesionales o laborales en educación para que puedan participar del concurso especial de méritos docente que regula. En todo caso, para garantizar la calidad e idoneidad de estas personas, se dispone en el parágrafo 2° de su artículo 1, que el Gobierno Nacional debe establecer los requisitos especiales a tener en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso especial, relacionados, entre otros, “con la acreditación de la experiencia docente adquirida en las regiones de conflicto armado”. El Decreto Ley igualmente flexibiliza los requisitos de años de experiencia para aspirar a los cargos de director rural, coordinador y rector.

¹⁴⁹ Esta medida, sin duda, es desarrollo del principio de “*Beneficio, impacto y medición*”, que contempla el punto 1 del Acuerdo Final y cuyo alcance fue así definido por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC – EP): “*Beneficio, impacto y medición: teniendo en cuenta la priorización, la RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región*”.

¹⁵⁰ Lo dicho no obsta, sin embargo, tal como se señala en el numeral 3.5 *infra*, para analizar la compatibilidad de esta medida con la Carta Política, tal como se puso de presente por varios intervinientes.

105. Ahora bien, puesto que la excepción a la normativa general, de que da cuenta el párrafo precedente, pudiera considerarse que no fomenta el cierre de brechas en la formación que se brinda en las ciudades y en las zonas rurales, el Decreto Ley 882 dispone una suerte de periodo de cumplimiento de las condiciones mínimas que exige la normativa general para ingresar al escalafón docente. En efecto, se otorga a las personas que superen el concurso especial un plazo de 3 años para que acrediten, como mínimo, la calidad de *normalista superior* o su equivalente de *tecnólogo en educación*. Para la Corte, este término corresponde a un periodo de implementación de la medida y, por tanto, de igualación de las condiciones de oferta educativa entre las ciudades y el campo, lo que responde, de manera positiva, en el mediano plazo, a cerrar la brecha educativa entre el campo y la ciudad, por lo menos en lo que a la educación preescolar, básica y media se refiere. Además, para garantizar la dedicación exclusiva de las personas que ingresan al escalafón docente, en virtud de este concurso especial, con unas condiciones mucho más laxas de ingreso, en comparación con los concursos ordinarios que se realizan, se dispone que ellas solo pueden optar por ocupar plazas que hubiesen sido producto de este concurso especial. Por tanto, de querer optar por una provista en virtud de la normativa general o concurso general de carrera, regulado por las disposiciones del Decreto Ley 1278 de 2002, se les impone el deber de participar en tales convocatorias.

3.4.4. La necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el Acto Legislativo 1 de 2016

106. En este apartado debe la Corte analizar no solo la satisfacción del requisito de necesidad estricta, sino los siguientes dos argumentos planteados por los intervinientes, que tienen relación con el mismo. En virtud del primero se señala que la Corte debe declarar la inexecutable del Decreto Ley, toda vez que la problemática relativa a la provisión de plazas de docentes y de directivos docentes en las zonas afectadas por el conflicto armado se presenta, por lo menos, desde el año 2009, razón por la cual no es urgente que se opte por la vía que consagra el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, máxime que, al finalizar el conflicto armado, con la suscripción del Acuerdo Final, por lo menos en lo que tiene que ver con los territorios en los que tenía presencia las FARC – EP, no existe, en principio, ya razón para que no se realicen los nombramientos respectivos, de conformidad con las condiciones que dispone el Decreto Ley 1278 de 2002. En segundo lugar, se señala que la Corte debe declarar la inexecutable del Decreto Ley, toda vez que el numeral 7 del artículo 5 de la Ley 115 de 1994 habilita al Gobierno Nacional para “*reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente*”, y, por tanto, no existe una razón suficiente que justifique que el concurso especial de méritos que regula el Decreto Ley se profiera con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el Acto Legislativo 1 de 2016.

107. Para la Corte, la exigencia de necesidad estricta para el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 se satisface, si se tiene en cuenta la insuficiencia de la potestad reglamentaria, la necesidad urgente de la implementación de la medida, el carácter técnico y no necesariamente deliberativo del tema, así como la no irrazonabilidad del procedimiento elegido, en el sentido de que no resulta irrazonable la elección de las “Facultades Presidenciales para la Paz” y no del “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”.

108. La atribución reglamentaria concedida al Gobierno Nacional, en virtud de lo prescrito por el artículo 5.7 de la Ley 715 de 2001 es insuficiente para regular los contenidos concretos del Decreto Ley 882 de 2017, por varias razones. En primer lugar, solo en virtud de una ley especial o modificatoria del Decreto Ley 1278 de 2002 es posible crear un sistema especial de carrera docente. En segundo lugar, dado que los requisitos mínimos de participación en un concurso docente son de rango material de ley y que, en la actualidad, se contienen en el Decreto Ley 1278 de 2002, solo en virtud de una atribución normativa de este rango es posible su variación en el sentido de reducirlos, tal como se indica en el *f.j.* 103. Finalmente, la definición de condiciones especiales para la inscripción en el escalafón docente y para el traslado entre el sistema especial de carrera que regula el Decreto Ley 882 de 2017 y el general, que se contiene en el Decreto Ley 1278 de 2002, solo es posible en virtud del ejercicio de una competencia legislativa. Por tanto, solo en virtud del ejercicio de una facultad de este carácter es posible variar la normativa general que regula el sistema legal de carrera docente.

109. El carácter urgente de la medida obedece a la necesidad de que, antes de finalizar el año 2017, se cuente con el personal seleccionado en virtud del concurso especial de méritos docente que regula la norma objeto de revisión, de tal forma que pueda sustituirse, de manera rápida y efectiva, la prestación del servicio educativo que hoy garantizan “*entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad*”, de conformidad con la habilitación excepcional de que trata el parágrafo 1 del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009¹⁵¹. Esta finalidad, por tanto, *prima*

¹⁵¹ La norma citada dispone: “Artículo 1°. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así: Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las Normales Superiores Reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello. (Nota: Inciso declarado exequible condicionalmente por los cargos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-497 de 2016.). || Parágrafo 1°. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se

facie, no podría lograrse con la garantía de un trámite de deliberación más amplio (ley ordinaria o procedimiento legislativo especial para la paz) o con el procedimiento de habilitación legislativa de que trata el artículo 150.10 de la Constitución Política.

110. Ahora, por una parte, del hecho de que la problemática que describe el Gobierno Nacional, en relación con la falta de interés de las personas por participar en las convocatorias para las zonas afectadas por el conflicto armado, date del año 2009¹⁵², no es una circunstancia suficiente para considerar que el Decreto Ley 882 de 2017 no satisface el requisito de necesidad estricta, puesto que la urgencia de la medida debe valorarse a la luz del contexto y las circunstancias imperantes. El contexto actual no solo está determinado por la suscripción del Acuerdo Final, sino también por la búsqueda de su pronta implementación, en virtud de una habilitación constitucional excepcional, a favor del Gobierno Nacional, que para el año 2009 no estaba contemplada en la Constitución.

111. De otra parte, si bien es cierto existe un cambio de contexto en la situación actual del país¹⁵³, como consecuencia de la suscripción del Acuerdo Final, en especial en aquellas zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto armado, de ello no se sigue, *prima facie*, que se hubiesen superado las circunstancias relativas a la falta de interés de las personas por participar en los concursos docentes en dichas zonas, por dos razones fundamentales. La primera, no es lógico afirmar que, en virtud de la suscripción del Acuerdo Final, se siga, como consecuencia, que las personas que deseen ejercer la labor docente en dichos sectores acrediten los requisitos mínimos de carácter profesional para participar en los concursos de mérito docente de que trata la Ley 115 de 1994 y el Decreto Ley 1278 de 2002, tal como se indicó en el *f.j.* 104. La segunda, que, por el contrario, sí existe un rezago en la oferta de docentes y de directivos en las zonas afectadas por el conflicto armado y que, en consecuencia, es necesario desarrollar mecanismos alternativos a los ordinarios para superar este déficit.

112. Dado el carácter técnico y especializado de la materia objeto de regulación, propio de la experticia de la Rama Ejecutiva, no puede inferirse que exista una afectación, en grado sumo, de la competencia legislativa propia del Congreso de la República. Esta inferencia se fundamenta, en especial, en dos razones: la primera, la misma materia fue regulada por el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 1278 de 2002. Dicha norma fue producto de la

ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo. || Parágrafo 2°. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento. || Parágrafo 3°. Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de Normalista Superior”.

¹⁵² Se hace referencia a la intervención ciudadana que se contiene en el *f.j.* 41.

¹⁵³ Se hace referencia a la intervención ciudadana que se contiene en el *f.j.* 57, viñeta tercera.

habilitación legislativa otorgada al Gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001¹⁵⁴. La segunda, en el reconocimiento expreso de la atribución reglamentaria del Gobierno Nacional para “*Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente*”, en los términos dispuestos por el artículo 5.7 de la Ley 715 de 2001, lo que itera el carácter marcadamente técnico de la materia. Con relación a este último aspecto, claro está, tal como se expuso en el *f.j.* 108 tal atribución es insuficiente para los fines perseguidos con el mecanismo contenido en el Decreto Ley 882 de 2017, sin embargo, no por ello se desconoce el marcado carácter técnico de la atribución.

113. Finalmente, la decisión del Gobierno Nacional de optar por el ejercicio de las “Facultades Presidenciales para la Paz”, para regular el sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado, y no por el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, para los mismos fines, no puede considerarse irrazonable, en la medida en que el constituyente no delimitó con precisión el objeto o materia específica que debía regularse por cada uno de dichos procedimientos especiales. En efecto, la carencia de racionalidad al momento de definir los límites materiales entre ambos procedimientos, no puede traducirse en la definición de un determinado criterio de control constitucional, pues, *ab initio*, no fue concebido así. Por tanto, la ambigüedad del procedimiento, asociada a las razones objetivas descritas en los párrafos precedentes, debe resolverse a favor del ejercicio idóneo y necesario del primer tipo de facultades y no de su inexequibilidad.

3.5. Análisis constitucional-material de las disposiciones que integran el Decreto Ley 882 de 2017

114. En el presente asunto, dos conjuntos de disposiciones constitucionales son referentes indiscutibles para el control material del Decreto Ley 882 de 2017. De un lado, lo dispuesto por los artículos 67 y 68; del otro, lo prescrito por los artículos 125 y 130.

115. Con relación al primer grupo de disposiciones, son especialmente relevantes los incisos 1º, 2º, 5º y 6º del artículo 67 y el inciso 3º del artículo 68, los que, respectivamente, prescriben:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y

¹⁵⁴ En virtud de esta disposición, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de 6 meses, para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresaran a partir de la promulgación de la Ley 715, el cual debía denominarse “*Estatuto de Profesionalización Docente*”.

la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

[...]

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

“Artículo 68. [...] La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente”.

116. Si la educación, según una tradición filosófica occidental, “no consiste en la asimilación pasiva de datos y contenidos culturales, sino en el planteo de desafíos para que el intelecto se torne activo y competente, dotado de pensamiento crítico para un mundo complejo”¹⁵⁵, y debe impartirse en un escenario de formación en el respeto y la promoción de los derechos humanos, la paz y la democracia, la calidad que de ella se imparta es un deber constitucionalmente exigible del Estado. Uno de los elementos definitorios de aquella, es la calidad de los docentes, de allí que se exija, constitucionalmente, que la enseñanza deba estar a cargo de “*personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica*” y que, además, le corresponda al Estado garantizar su profesionalización y la dignificación de su actividad.

117. Con relación al segundo conjunto de disposiciones, son especialmente relevantes para el control constitucional del Decreto Ley 882 de 2017, lo dispuesto por los incisos 2° y 3° del artículo 125, según los cuales: “*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público*”, y, “*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes*”. El artículo 130, por su parte, es íntegramente relevante para el control que se ejerce¹⁵⁶. De estas disposiciones no es posible inferir que se exija del Estado la realización de un cierto tipo de concurso, sino que se supedita el ingreso a la función pública a “*los méritos y*

¹⁵⁵ NUSSBAUM, Martha. Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades. Katz editores, 2010. P., 39.

¹⁵⁶ El citado artículo dispone lo siguiente: “*Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial*”.

calidades de los aspirantes”, previa verificación de ellos por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para las carreras de origen legal. De acuerdo con estas disposiciones, el legislador se encuentra facultado para definir las condiciones y requisitos de ingreso a la carrera administrativa, siempre que garanticen el principio del mérito.

118. En consonancia con lo anterior, de manera reiterada, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-563 de 2000¹⁵⁷, la Corte Constitucional ha considerado que la creación de regímenes especiales de carrera, por parte del legislador, está supeditada a la demostración de un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la exclusión del sistema general de carrera administrativa y al cumplimiento, en la regulación específica, de las siguientes exigencias:

“Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”.

119. Aquellos deberes constitucionales de que trata el primer conjunto de disposiciones a que se hizo referencia (artículos 67 y 68), que del Estado es posible exigir su cumplimiento, se tornan mucho más rigurosos cuando la educación se imparte por instituciones de educación oficial, de allí que el ingreso a la carrera docente y, por tanto, el mérito, como condición definitoria de acceso (en los términos del artículo 125), tenga un alcance específico, determinado por el contenido normativo del primer conjunto de disposiciones.

120. A partir de estos fundamentos generales, de las motivaciones que dieron origen a la expedición del Decreto Ley y de los fines que pretende, en virtud de su conexidad con el Acuerdo Final, a que se hizo referencia en el numeral 3.4.3 *supra*, en el presente apartado la Corte debe analizar si las disposiciones que integran el Decreto Ley se ajustan a la Constitución Política, lo que implica, también, el estudio de las solicitudes particulares de inexecutable y de executable condicionada que formularon los intervinientes, y que no era posible subsumir en el estudio de los requisitos formales o de competencia de que tratan los numerales 3.3 y 3.4 *supra*. El

¹⁵⁷ En particular, se hace referencia a la reiteración de esta tesis en la sentencia C-313 de 2003, en la que, entre otros aspectos, la Corporación analizó el carácter especial de la carrera docente, como consecuencia de la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3, 5, 7, 17, 21, 23, 24, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 53, 57, 58, 61, 63, 65, 67 y 68 del Decreto Ley 1278 de 2002.

estudio se realiza de conformidad con la descripción analítica del Decreto Ley 882 de 2017, tal como se señala en el numeral 3.1 *supra*. Antes de ello, se estudia el argumento relativo a la presunta omisión del deber de agotar el procedimiento de consulta previa en la expedición del Decreto Ley.

3.5.1. El deber de agotar el procedimiento de consulta previa

121. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, sean estas indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. Este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹⁵⁸, así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales comunidades, previstos por la Constitución Política¹⁵⁹.

122. En atención a lo dispuesto por el artículo 6.1.a del citado Convenio¹⁶⁰, la Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria siempre que se demuestre una “*afectación directa*” a los sujetos titulares de este derecho, es decir, a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras¹⁶¹. Además, la Corte ha señalado que, (i) la consulta previa se aplica para medidas legislativas o administrativas¹⁶²; (ii) la afectación que da lugar a la obligatoriedad de la consulta previa debe ser directa, que no accidental o circunstancial, es decir, de una entidad tal que altere “*el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios*”¹⁶³; o (iii) cuando recae o tiene el potencial de surtir efectos sobre aspectos definitorios de su identidad cultural. La Corte también ha concluido que, (iv) dicho procedimiento debe adelantarse a la luz del principio de buena fe; (v) debe ser oportuno¹⁶⁴; y, además, (vi) que su omisión “*constituye un vicio que impide declarar executable la Ley*”¹⁶⁵. Finalmente, que, “*que mientras la consulta previa a las comunidades indígenas es el estándar general, el consentimiento previo, libre e informado es un estándar excepcional que procede en los eventos descritos por la jurisprudencia constitucional y al [sic] derecho internacional, asociados al traslado o reubicación de una comunidad, por amenaza de*

¹⁵⁸ Artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

¹⁵⁹ Artículos 1, 7 y 330 de la Constitución Política.

¹⁶⁰ El artículo dispone lo siguiente: “*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”.

¹⁶¹ Sentencias C-615 de 2009, C-915 de 2010 y C-187 de 2011.

¹⁶² Sentencia C-767 de 2012.

¹⁶³ Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008 y C-175 de 2009.

¹⁶⁴ Sentencia C-767 de 2012.

¹⁶⁵ Sentencias C-461 de 2008, C-175 de 2009, C-767 de 2012 y C-359 de 2013.

*extinción física o cultural o uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios”*¹⁶⁶.

123. Dado lo anterior, la Corte también ha reconocido que, en ejercicio del control de constitucionalidad a su cargo, tanto por vía de acción como automático, le corresponde verificar el cumplimiento del requisito de la consulta previa, siempre que las medidas adoptadas impliquen una “*afectación directa*”. Por esta razón, y porque algunos intervinientes solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 882 de 2017, por cuanto, en su opinión, de manera previa ha debido agotarse el procedimiento de consulta previa, esta Sala se debe pronunciar al respecto.

124. El Decreto Ley objeto de revisión no contiene regulación alguna que implique una “*afectación directa*” a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, dado que no despliega ningún efecto, concreto, específico y diferenciable para estos grupos, de aquellos que surte en relación con la población colombiana en general.

125. De las intervenciones en que se consideraba que esta era una exigencia normativa previa a la expedición del Decreto Ley¹⁶⁷, no es posible inferir razones válidas para ello, pues la argumentación se restringió a plantear razones generales acerca de los fundamentos normativos y jurisprudenciales de esta exigencia. En particular, no se indicó de qué manera esta norma afectaba, de manera particular y concreta, al grupo étnico respectivo.

126. Sin perjuicio de lo dicho, lo cierto es que las disposiciones del Decreto Ley 882 de 2017 no son aplicables a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras, tal como se planteó de manera extensa por el Gobierno Nacional, en la respuesta al cuestionario formulado por el Magistrado sustanciador, y se refirió por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República en su intervención (*f.j.* 23 y 24). En efecto, la omisión de regular estos aspectos fue deliberada, dado que, tal como lo ha exigido esta Corporación, la regulación de las condiciones de ingreso al escalafón docente, por parte de los etnoeducadores¹⁶⁸ está sujeta a una reserva de ley especial, de allí que no les sea aplicable la normativa general en materia de carrera docente, contenida en el Decreto Ley 1278 de 2002¹⁶⁹. Así

¹⁶⁶ Sentencia C-389 de 2016. En cuanto a esta distinción, en la providencia en cita, se indica que se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corporación: T-197 de 2016, T-766 de 2015, T-764 de 2015, T-661 de 2015, T-550 de 2015, T-256 de 2015, C-371 de 2014, T-969 de 2014, C-068 de 2013 y T-376 de 2012.

¹⁶⁷ *Cfr.*, *f.j.* 27, 39 y 40.

¹⁶⁸ La etnoeducación, en los términos del artículo 55 de la Ley 115 de 1994, corresponde a la “*educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. || Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones*”.

¹⁶⁹ En efecto, tal como acertadamente se indicó por parte del Gobierno Nacional, en la respuesta al cuestionario formulado por el Magistrado sustanciador (*f.j.* 24), de conformidad con la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias C-208 de 2007, T-907 de 2011 y C-666 de 2016, a las comunidades étnicas no les es aplicable la normativa general del Estatuto de Profesionalización Docente, contenida en el Decreto Ley 1278 de 2002, sino las propias de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y las demás normas complementarias, hasta tanto el legislador regule, de manera específica, para la educación que se

las cosas, dado que el Decreto Ley objeto de revisión no regula aspecto alguno de la educación que debe ser brindada en las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, no era válida la exigencia de consulta previa para su expedición, máxime que, en los términos de su artículo 5, los vacíos normativos en la regulación especial deben ser complementados con la normativa general (Decreto Ley 1278 de 2002) y frente a la cual se ha pronunciado, de manera reiterada, esta Corporación, en cuanto a su no aplicabilidad a dichas comunidades.

127. En consecuencia, habida cuenta de que las disposiciones del Decreto Ley objeto de control no solo no les son aplicables al no prever obligaciones, gravámenes o beneficios a cargo de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, ni medidas concretas que impliquen una afectación directa, específica y particular, no era exigible agotar el procedimiento de consulta previa.

3.5.2. Las reglas del concurso especial de méritos para la provisión de cargos docentes y directivos docentes en las zonas afectadas por el conflicto armado (artículos 1 –a excepción de sus párrafos 2° y 3°-, 2 y 5)

128. Este primer conjunto de disposiciones regula los siguientes cuatro aspectos del concurso especial de méritos para la provisión de vacantes definitivas de cargos docentes y de directivos docentes, en las zonas afectadas por el conflicto armado: (i) el órgano competente para realizar el concurso (inciso 1° del artículo 1), (ii) las etapas del concurso y ámbito de aplicación (inciso 2° y la totalidad de los numerales del artículo 1), (iii) la delimitación de la planta específica de cargos que se crea al interior de la planta general de cargos docentes y de directivos docentes de las entidades territoriales certificadas (artículo 2 y párrafo 1° del artículo 1) y (iv) la remisión a la normativa general, en aquellos aspectos no regulados específicamente por el Decreto Ley (artículo 5). Para la Corte, no se encuentra que la forma en que fueron objeto de regulación sea contraria a la Carta, tal como se explica a continuación.

129. Con relación al primer aspecto, dado que el Decreto Ley 882 de 2017 regula un sistema especial de carrera docente, en atención a su origen legal, en los términos del artículo 130 de la Constitución, y tal como lo ha considerado de manera reiterada esta Corporación¹⁷⁰, la Comisión Nacional

imparta en dichas comunidades, las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de sus docentes y directivos docentes.

¹⁷⁰ En particular, se hace referencia a lo señalado por la Corporación en las sentencias C-1230 de 2005 y C-175 de 2006. En esta última providencia le correspondió a la Corte analizar la constitucionalidad de, entre otras, la viñeta 7° del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 909 de 2004, en virtud de la cual, las disposiciones de esta última ley debían aplicarse en aquellos supuestos de vacío normativo en la regulación de la carrera especial docente. Con relación a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar esta carrera especial, de origen legal, se expresó: “9. Ahora bien, al retomar los argumentos de inconstitucionalidad planteados por el actor, para la Corte es claro que se está partiendo de una premisa errada al incluir dentro de las carreras especiales a que se refiere la Constitución Política en su artículo 130 la de los docentes, pues la excepción prevista en dicho artículo, se refiere a las carreras especiales de origen

del Servicio Civil es el órgano competente para convocar el concurso especial de méritos que de aquel se deriva. En consecuencia, de una parte, la disposición analizada se ajusta a la Constitución y, de otra, la solicitud de exequibilidad condicionada del artículo 1, para que también puedan convocar el concurso las entidades territoriales certificadas, a que hizo referencia uno de los intervinientes (*f.j.* 59), no tiene vocación de prosperidad, si se tiene en cuenta, además, que lo que allí se plantea es una opción alternativa a la elegida por el Legislador Extraordinario¹⁷¹, esto es, se argumenta con fundamento en un juicio de conveniencia y no de constitucionalidad.

130. Para la Corte, la habilitación reglamentaria que también contempla la disposición objeto de estudio no desborda la competencia extraordinaria del Gobierno, si se tiene en cuenta que ella es propia de dicho órgano, en los términos del artículo 189.11 de la Constitución y tal atribución, en términos análogos, se contempla, de manera general, en el artículo 5.7 de la Ley 715 de 2001, disposición a que ya se ha hecho referencia en esta providencia.

131. Con relación al segundo aspecto, la definición de las etapas del concurso de méritos, corresponde a un desarrollo específico y necesario para la operatividad del sistema especial de carrera que crea la norma y, *prima facie*, no se considera que contradiga disposición constitucional alguna. En efecto, las etapas que contempla el concurso son las propias y necesarias para agotar, de manera satisfactoria, este tipo de procedimientos administrativos: convocatoria; inscripciones; aplicación de pruebas de conocimiento y psicotécnica; publicación de resultados y reclamaciones; recepción de documentos, verificación de requisitos, publicación y reclamaciones; valoración de antecedentes, publicación y reclamaciones; elaboración del listado de elegibles y; nombramiento en periodo de prueba y evaluación del mismo. Son, además, equivalentes a las que se contemplan en la normativa general que regula el sistema de carrera docente, y de que trata el artículo 9 del Decreto Ley 1278 de 2002.

132. Con relación a la creación de una planta de cargos específica (tercer aspecto), destinada exclusivamente a la prestación del servicio educativo en instituciones educativas ubicadas en las zonas afectadas por el conflicto armado, y dentro de la planta de cargos docentes y de directivos docentes de

constitucional y no a las especiales de creación legal, como es el caso de la de los docentes. || En consecuencia, la remisión supletoria que hace el legislador para que la ley de carrera administrativa sea aplicada a la carrera de docentes no viola la Constitución Política, pues lo que proscribe la Carta es la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen constitucional por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por el contrario, la Corte ha determinado que la Comisión Nacional del Servicio Civil es el órgano competente para la vigilancia y administración de las carreras especiales de origen legal”.

¹⁷¹ En efecto, tal como se consideró por la Corporación en la sentencia C-313 de 2003, “La Corporación ha precisado que en el caso de los regímenes especiales de origen legal en la medida en que es al Legislador a quien corresponde determinar a quien corresponde la administración y vigilancia de la carrera específica de que se trate, nada impide que si así lo considera, encargue dicha administración y vigilancia a la Comisión Nacional del Servicio Civil, bien sea total o parcialmente. || Para el caso que ocupa la atención de la Corte es claro que se está en presencia de un régimen especial de carrera de origen legal, por lo que es al legislador, en este caso al legislador extraordinario, a quien corresponde atribuir la administración y vigilancia de la carrera docente que se establece por el Decreto 1278 de 2002”.

las entidades territoriales certificadas, esta consagración pretende la dedicación específica de aquellos docentes que en virtud de este procedimiento especial de selección ingresen. Es, por tanto, una condición necesaria para garantizar el carácter específico del concurso que, *per se*, no es contraria a las garantías constitucionales, en particular a la del mérito, como condición necesaria para el ingreso a las carreras especiales, como tampoco a los condicionamientos que ha puesto de presente esta Corte, y a que se hizo referencia en los *f.j.* 114 a 119. Esta disposición, además, pretende unificar la prestación del servicio educativo estatal por medio de personal de planta, de tal forma que pueda lograrse una reducción significativa de la garantía de este servicio público en virtud de la figura que contempla el parágrafo 1 del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009, y a que se hizo referencia en los *f.j.* 11, 25, 37 y 109.

133. En cuanto a la remisión que contempla el artículo 5 del Decreto Ley 882 de 2017 (cuarto aspecto), no puede considerarse irrazonable o desproporcionada, si se tiene en cuenta que la normativa general que regula el concurso de méritos docente se contiene en el Decreto Ley 1278 de 2002, a la que remite la norma objeto de control.

3.5.3. Los requisitos excepcionales de participación para los aspirantes (artículo 3 y parágrafo 2° del artículo 1)

134. Las dos disposiciones que integran el presente acápite, tal como tuvo oportunidad de plantearse en el *f.j.* 71, definen las condiciones excepcionales de participación de los aspirantes, así como algunos requisitos especiales que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso y que, para efectos de su análisis de constitucionalidad, se estudian como tres contenidos normativos independientes.

135. El primer contenido normativo es que el que regulan los numerales 1 y 2 del artículo 3, que, de manera excepcional, a diferencia de la normativa general que se contiene en el Decreto Ley 1278 de 2002, permiten la participación en el concurso especial docente de personas que cuenten con los títulos académicos de “*Bachiller, cualquiera sea su modalidad de formación*” y de “*Técnico profesional o laboral en educación*”¹⁷².

136. El segundo contenido normativo (inciso penúltimo del artículo 3) también, de manera excepcional, permite que las personas que aspiren al cargo de “*director rural o coordinador*”, participen con la acreditación de

¹⁷² La normativa general, contenida en la Ley 115 de 1994 (artículo 116, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009) y el Decreto Ley 1278 de 2002 (artículo 3 y literal a del artículo 21), exige que para participar en los concursos docentes, el aspirante debe acreditar, como mínimo, el título de normalista superior o el de tecnólogo en educación, por ser asimilable a este último, en los términos del parágrafo 3° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009. Por esta razón, dado que existe identidad entre los requisitos especiales dispuestos en los numerales 3 a 5 del Decreto Ley 882 de 2017, con los contemplados en la normativa general, no existe vicio alguno en su consagración, de allí que el análisis se restrinja a los contemplados en los numerales 1 y 2 a que se ha hecho referencia.

una experiencia mínima de 3 años¹⁷³, y para las personas que aspiren a ocupar el cargo de “*rector*”, acrediten una experiencia mínima de 4 años¹⁷⁴.

137. El tercer contenido normativo es el que se regula en el párrafo 2º del artículo 1 y en el inciso final del artículo 3, que definen los siguientes requisitos especiales que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional: (i) la experiencia docente adquirida en las regiones de conflicto armado, (ii) el domicilio de los aspirantes, (iii) la declaración de víctima otorgada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, (iv) la experiencia comunitaria y (v) el arraigo territorial del candidato en el proceso de evaluación.

138. Los intervinientes presentan los siguientes cuatro argumentos de constitucionalidad, en relación con este conjunto de disposiciones. Un primer interviniente solicita la declaratoria de inexecutable de los numerales 1 a 4 del artículo 3, al contener una medida regresiva que, de manera contraria a la finalidad perseguida por Acuerdo Final, no reduce las brechas de calidad entre el país rural y el país urbano, al permitir que personas que no acrediten, como mínimo, la calidad de normalistas superiores, en los términos del Decreto Ley 1278 de 2002, puedan participar del concurso especial docente. Un segundo interviniente solicita, por su parte, la declaratoria de inexecutable de la expresión “*cualquiera sea su modalidad de formación*”, que se contiene en el numeral 1 del artículo 3, siempre y cuando la expresión “*Bachiller*”, que se mantiene en dicho numeral, se entienda como “*Bachiller normalista*”. Un tercer interviniente, a diferencia de los anteriores, solicita que se declare la executable condicionada del artículo 3, sujeta a que el Gobierno Nacional garantice la debida supervisión por parte de profesionales idóneos de quienes ejerzan la docencia en virtud del concurso de méritos a que se refiere el Decreto Ley objeto de control, y a que el Gobierno Nacional provea los medios necesarios para que quienes aprueben el concurso especial de méritos puedan cumplir con los requisitos para inscribirse en el escalafón docente en el plazo de tres años dispuesto en el artículo 4. Finalmente, un último interviniente solicita que se declare la executable condicionada de la expresión, “*domicilio del aspirante*”, contenida en el párrafo 2º del artículo 1, en el sentido de que corresponde a “*uno de los elementos que demuestran arraigo territorial en las zonas priorizadas por los PDET*”.

139. Con relación al primer contenido normativo (numerales 1 y 2 del artículo 3), y respecto del cual se formularon 3 argumentos específicos de constitucionalidad, el análisis debe hacerse en un contexto de justicia

¹⁷³ A diferencia de la exigencia de acreditar una experiencia mínima de 4 y 5 años, respectivamente, según se trate de director rural o coordinador, que exige la normativa general (literales a y b del artículo 10 del Decreto Ley 1278 de 2002).

¹⁷⁴ A diferencia de la exigencia de acreditar una experiencia mínima de 6 años, que exige la normativa general (literal c del artículo 10 del Decreto Ley 1278 de 2002).

transicional¹⁷⁵. Ello supone tener en cuenta que cuando la exequibilidad de una medida dependa del resultado de una ponderación entre los principios constitucionales en que ella se fundamente, por una parte, y los principios constitucionales que ella limite, por otra, el principio constitucional y derecho fundamental a la paz suma su peso a aquellos. Por efecto de esta adición, en un contexto de justicia transicional pueden resultar exequibles algunas medidas que, de ordinario –es decir, sin el efecto del principio y derecho a la paz–, serían inexecutable. Desde luego, dado que los propósitos transicionales son temporales, debe entenderse que así también es la naturaleza del efecto del principio y derecho a la paz en la ponderación¹⁷⁶. Por tanto, cuantas más previsiones incluyan las medidas transicionales para ajustarse al *estándar ordinario de constitucionalidad* –es decir, el que resulta de la ponderación entre principios sin incluir el principio y derecho a la paz– tantas más razones habrá para considerarlas exequibles.

140. Asimismo, en un contexto de justicia transicional, cuando resulte justificado, la Corte Constitucional puede flexibilizar la intensidad de su control en lo que concierne a la fiabilidad de las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales. En este sentido, el Legislador transicional disfruta de un margen de acción que, aunque no es ilimitado, sí le otorga una competencia más amplia para elegir entre los diversos medios alternativos disponibles para conseguir los fines de la transición.

141. En un escenario de normalidad constitucional este primer contenido normativo podría resultar inexecutable, por desconocer los mandatos dispuestos en los artículos 68 y 125 Superiores. Con relación a la primera disposición, al reducir, *prima facie*, el estándar de calidad que define la normativa vigente. De manera consecencial se afecta el contenido normativo de la segunda disposición pues, *prima facie*, sería cuestionable argumentar, desde una perspectiva constitucional, que el mérito, en cuanto condición de ingreso al sistema de carrera administrativa docente, se pueda satisfacer con la permisión de que personas con un nivel de formación de “*Bachiller, cualquiera sea su modalidad de formación*” o de “*Técnico profesional o laboral en educación*” pudieran participar de los concursos públicos que para su ingreso se exige. Este razonamiento, sin embargo, en un contexto de justicia transicional es insuficiente.

142. Para la Corte, de conformidad con el análisis efectuado en el numeral 3.4.3 *supra*, el conjunto de disposiciones objeto de control guarda un vínculo

¹⁷⁵ En el cual se espera recuperar la confianza ciudadana y sobre esta base crear o restablecer una organización política democrática legítima, basada en los principios del Estado de Derecho, y que pueda ayudar a instaurar condiciones sociales y políticas que conduzcan a la reconciliación, a la paz, a la estabilidad, a la protección de los derechos humanos de todos los individuos, condiciones en las que no se repitan los hechos ominosos del pasado.

¹⁷⁶ Un proceso de justicia transicional persigue la introducción de cambios al marco institucional vigente, en aras de crear soluciones a profundos problemas políticos que no ha podido superarse mediante políticas públicas aplicadas dentro del marco constitucional imperante. De allí que se exija una *comprensión transicional del estándar de constitucionalidad*.

de conexidad objetivo, estricto y suficiente con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y, por tanto, contribuye a “*facilitar y asegurar*” su implementación.

143. Además, este primer contenido normativo tiene por objeto, por medio de una condición excepcional, lograr el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, en materia de *cobertura* educativa (dimensión del derecho a la educación que se potencializa), al pretender la ampliación de la oferta de aspirantes que tradicionalmente han estado interesados en la carrera docente. Por tanto, no puede calificarse la misma como irrazonable, esto es, como una medida carente de una justificación válida y plausible para ser adoptada, tendiente a la consecución de un específico objetivo, de mérito constitucional. Si bien, este grupo de disposiciones deja a salvo el postulado general de carrera fijado en la Constitución, crea una situación especial, por una sola vez, para exigir requisitos menores (en cuanto al mérito se refiere), de tal suerte que puedan proveerse las vacantes que en la actualidad no ha podido suplirse con el sistema ordinario de mérito para ingresar a la carrera docente. De otra parte, este grupo de disposiciones guarda un fuerte vínculo con el postulado de igualdad material previsto en los incisos 2° y 3° del artículo 13, concordante con lo previsto en el inciso 5° del artículo 67, todos ellos de la Constitución, que exigen del Estado el deber de adoptar las medidas para garantizar la igualdad de aquellos grupos que han sido marginados o discriminados. Es evidente, que en relación con el derecho a la educación existe una amplia brecha entre el campo y la ciudad, en materia de cobertura educativa, que genera una situación de marginación que debe corregirse por medio de la acción estatal y una medida razonable para ello es la que consagra el grupo de disposiciones objeto de control constitucional.

144. En comparación con la finalidad perseguida por este grupo de disposiciones, en un escenario de justicia transicional, la alternativa de la declaratoria de su inconstitucionalidad no supone una alteración del *statu quo* existente en materia de carencia de oferta docente suficiente para atender la labor de enseñanza en las zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto armado. Los efectos de la inconstitucionalidad *ab initio*, esto es, de la posible inconstitucionalidad de la medida en un escenario de normalidad constitucional, tratan de aminorarse y, por tanto, de *ajustarse al estándar ordinario de constitucionalidad*, mediante los siguientes tres mecanismos:

- En primer lugar, se dispone que el concurso especial de méritos que regula el Decreto Ley solo es posible que se convoque por una única vez (parágrafo 3° del artículo 1). Dicha medida es consecuencia del carácter transicional de su adopción pues, *contrario sensu*, de ella se deriva que el deber ser en la materia es que la convocatoria de este tipo de concursos se surta en los términos dispuestos por el Decreto Ley 1278 de 2002.

- En segundo lugar, se supedita el ingreso al escalafón docente, a la acreditación, en un periodo de tres años, de los requisitos que para tales efectos exige la normativa general y ordinaria (Ley 115 de 1994 y Decreto Ley 1278 de 2002). Este mecanismo busca hacer equivalentes las condiciones de *calidad* que se exigen en un escenario de normalidad constitucional¹⁷⁷, con un periodo de implementación en uno de justicia transicional, tendiente a ampliar la *cobertura* del servicio público de educación. De esta forma, este mecanismo permite que la tensión entre las dimensiones de la *calidad* y la *cobertura* del derecho a la educación, que supone este primer contenido normativo, se resuelva en el sentido de permitir la afectación en menor medida de la *calidad* (que, se reitera, es temporal), en comparación con los mayores beneficios que se derivan para la *cobertura* educativa (estos sí, presumiblemente, definitivos).
- En tercer lugar, dado que se flexibiliza el ingreso al sistema especial de carrera docente, se pretende precaver la eventual afectación al principio de trato igual entre aquellas personas que hacen y pueden hacer parte del sistema ordinario de carrera docente, mediante la restricción para aquellos que hubiesen ingresado en virtud del concurso especial que regula el Decreto Ley 882 de 2017. En efecto, estos últimos solo pueden *trasladarse* a un cargo de la planta global docente ordinaria, previa superación de un concurso ordinario, esto es, regido íntegramente por las disposiciones del Decreto Ley 1278 de 2002.

145. Para la Corte Constitucional, de conformidad con la argumentación precedente, el primer contenido normativo objeto de control, que se integra por los numerales 1 y 2 del artículo 3, debe ser declarado exequible. Con fundamento en esta argumentación también se desechan las primeras tres solicitudes de inexecutable y de executable condicionada que se plantearon por los intervinientes, y a que se hizo referencia en el *f.j.* 138. En todo caso, dado que la executable de este primer conjunto de disposiciones se fundamenta en su *ajuste al estándar ordinario de constitucionalidad*, son medidas improrrogables e irrepetibles desde la perspectiva constitucional.

146. Con relación al segundo contenido normativo (penúltimo inciso del artículo 3), para la Corte, este es executable si se tiene en cuenta que no solo corresponde al ámbito propio de libertad de configuración normativa del Legislador, en este caso del Extraordinario, sino que, igualmente, corresponde a un ejercicio razonable de dicha potestad. Por una parte, el parámetro de participación excepcional no desconoce el mérito como condición de participación y de ingreso a la carrera docente, sino que lo mantiene. De otra parte, por una única vez permite flexibilizar, en términos razonables, el requisito de experiencia que regula este contenido normativo, para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, con la

¹⁷⁷ Este razonamiento, de hecho, fue propuesto por la Procuraduría General de la Nación, tal como se indica en el *f.j.* 65.

finalidad de ampliar el número de aspirantes para los cargos de “director rural”, “coordinador” y “rector”, en atención al déficit de participación en los concursos sujetos a las disposiciones más rigurosas contempladas en el Decreto Ley 1278 de 2002.

147. Con relación al tercer contenido normativo (parágrafo 2º del artículo 1 y penúltimo inciso del artículo 3), de un lado, la atribución de competencia reglamentaria al Gobierno Nacional, en lo relativo a la definición de requisitos especiales que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de las etapas del concurso, no solo no corresponde a un supuesto de *deslegalización*, sino que es desarrollo de la competencia reglamentaria constitucionalmente atribuida (en los términos del artículo 189.11) y legalmente determinada (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7 de la Ley 715 de 2001). De otra parte, en relación con las materias para las cuales se otorga, se considera, de un lado, que la atribución es razonable en un escenario de justicia transicional, y que su ejercicio, por parte del Gobierno Nacional, debe ser proporcional, en el sentido de no hacer nugatorio el principio de mérito que ampara el artículo 125 constitucional.

148. La reserva de ley, en materias como esta, se respeta en la medida en que el Decreto Ley define las condiciones mínimas o requisitos mínimos de participación, de que dan cuenta los dos contenidos normativos precedentes. Aquellos aspectos instrumentales, luego de superados los de reserva legal, son de desarrollo propio de la competencia reglamentaria y, claro está, con sujeción a ambos, la definición de las reglas propias del concurso; todas ellas, en todo caso, deben buscar que se realice la finalidad constitucional de garantizar el mérito, como condición necesaria para el ingreso a la carrera administrativa. Por tanto, la delimitación reglamentaria de los requisitos para los cuales se otorga la competencia (*f.j.* 137) debe ser ejercida en términos proporcionales, de tal forma que no haga nugatorio el contenido normativo del principio de mérito que garantiza el artículo 125 constitucional o, en otros términos, que su primacía no restrinja excesivamente la posibilidad de que aquellas personas que no los acrediten también tengan reales opciones de ingresar al sistema especial de carrera que regula el Decreto Ley objeto de revisión.

149. La atribución de potestad reglamentaria para la regulación de los requisitos de que da cuenta el *f.j.* 137 es razonable *prima facie*, por lo menos, desde dos perspectivas. Según la primera, es adecuado inferir que el hecho de que el docente tenga un conocimiento directo de las condiciones psicosociales de sus estudiantes puede ser un factor relevante para un mejor quehacer pedagógico, con independencia de la asignatura que se imparta. En consecuencia, no es manifiestamente irrazonable considerar que el Gobierno Nacional pueda privilegiar tales aspectos en la reglamentación de los requisitos de que da cuenta este tercer contenido normativo. De conformidad con la segunda, es adecuado inferir que esta atribución de potestad reglamentaria a favor del Gobierno Nacional pretende incentivar la adopción

de una medida afirmativa a favor de las personas que habitan las regiones afectadas por el conflicto armado, en particular de quienes, en tales lugares, acreditan experiencia docente y de las víctimas del conflicto, tendiente a privilegiar su participación en el concurso. Esta acción afirmativa, para la Corte, no es manifiestamente irrazonable si se tiene en cuenta que el privilegio respecto de otros aspirantes tiene no solo un fundamento objetivo, derivado de la afectación particular que para estas personas tuvo su pertenencia a las zonas de conflicto, sino que tiene una relación de conexidad con el Acuerdo Final, en la medida en que privilegia su enfoque territorial¹⁷⁸. Lo dicho, además, es consecuente con la argumentación acerca del carácter transicional de las medidas que adopta el Decreto Ley objeto de control¹⁷⁹. En consideración a la argumentación precedente, las disposiciones que integran este tercer contenido normativo deben ser declaradas exequibles.

150. Finalmente, para la Corte, el cuarto argumento a que se hizo referencia en el *f.j.* 138 es improcedente, en la medida en que, tanto el “*domicilio de los aspirantes*”, como el “*arraigo territorial del candidato en el proceso de evaluación*” son elementos que pueden ser objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional. Así las cosas, entender inmerso uno de los requisitos en el otro, es consecuencia más de un argumento acerca de la conveniencia en cuanto a la definición de los aspectos que pueden ser objeto de reglamentación, que una razón válida para ejercer el control constitucional.

3.5.4. El carácter excepcional o único del concurso, el procedimiento especial de inscripción en el escalafón docente y la regla de permanencia en el sistema especial de carrera docente para las zonas afectadas por el conflicto armado (parágrafo 3° del artículo 1 y artículos 4 y 6)

151. Las disposiciones que integran el presente acápite, tal como tuvo oportunidad de plantearse en el *f.j.* 72, regulan el carácter excepcional o único del concurso, el procedimiento especial de inscripción en el escalafón docente y una regla de permanencia en el sistema especial de carrera que crea el Decreto Ley objeto de control constitucional.

152. Con relación a este conjunto de disposiciones, los intervinientes plantearon los siguientes argumentos de constitucionalidad. En primer lugar, uno de los intervinientes solicita que se declare la inexecutable del parágrafo 3° del artículo 1, al restringir la posibilidad de que, en el futuro, puedan realizarse otros concursos regidos por las reglas especiales que

¹⁷⁸ En la parte introductoria del Acuerdo Final se señala que, “*En la implementación se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género*”. Por su parte, en el mismo apartado se señala que, el enfoque territorial del Acuerdo, “*supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades [...]*”.

¹⁷⁹ *Supra f.j.* 139 a 145.

consagra el Decreto Ley 882 de 2017¹⁸⁰. Otro solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada del parágrafo del artículo 4, en el sentido de que el periodo de 3 años que consagra la disposición, solo es exigible si el Gobierno Nacional desarrolla medidas y mecanismos tendientes a la profesionalización docente de los educadores destinatarios del Decreto Ley 882 de 2017. Finalmente, un grupo de intervinientes solicita se declare la inexecutable del artículo 6 del Decreto Ley 882 de 2017, pues, aun cuando persigue un fin legítimo, que es el de garantizar la permanencia de los docentes en las zonas afectadas históricamente por el conflicto, no resulta adecuado, ni necesario, ni proporcional en sentido estricto para lograr ese fin, además de significar un trato desigual sin un criterio relevante que sustente dicha diferencia.

153. Para la Corte, tal como tuvo oportunidad de señalarse en los *f.j.* 139, 140 y 144¹⁸¹, dado que estas tres disposiciones consagran mecanismos idóneos, tendientes a reducir los efectos de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Decreto Ley y lograr su ajuste en el tiempo, al *estándar ordinario de constitucionalidad*, son restricciones razonables en aras de lograr los fines de la justicia transicional. De allí que la valoración acerca de la constitucionalidad de las disposiciones objeto de control no pueda reducirse a un ejercicio de análisis descontextualizado de cada una de ellas, sino que deba corresponder a uno integral, que valore su aporte a los específicos fines que el proyecto normativo (el Decreto Ley en su integridad) pretende lograr.

154. La primera (parágrafo 3° del artículo 1), al disponer que el concurso especial de méritos que regula el Decreto Ley solo pueda convocarse por una única vez reduce, en el tiempo, los efectos de la medida que adopta la norma, con la única finalidad de lograr los fines de la transición y no otros distintos.

155. La segunda (artículo 4) tiene por objeto lograr, en el tiempo, hacer equivalentes las exigencias de calidad y mérito dispuestas en la normativa ordinaria con las que sirven de partida al Decreto Ley 882 de 2017, en tanto fomenta el aumento en la cobertura del servicio educativo estatal. Esto supone, tal como lo expresó el Gobierno Nacional en la respuesta al cuestionario realizado por el Magistrado sustanciador, la adopción de estrategias específicas para fomentar que las personas que superen las etapas del concurso puedan acreditar, en un término de 3 años, las calidades mínimas exigidas por la normativa general dispuesta en la Ley 115 de 1994 y el Decreto Ley 1278 de 2002¹⁸².

156. La tercera disposición (artículo 6) tiene por finalidad controlar el incentivo de que una medida transicional pueda utilizarse como una forma

¹⁸⁰ *F.j.* 51. Para la Corporación, se trata más de una razón de conveniencia que, de un argumento de inconstitucionalidad respecto de la disposición, razón por la cual no es procedente su estudio.

¹⁸¹ Confróntese, además, las razones que se presentaron al analizar la conexidad objetiva, estricta y suficiente del Decreto Ley 882 de 2017 con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el numeral 3.4.3 *supra* (*f.j.* 99 a 105).

¹⁸² *Cfr.*, *f.j.* 15 a 18.

flexible de traslado entre un sistema de carrera laxo a uno más estricto, en el mediano y en el largo plazo. Pudiera considerarse, además, que la aplicación de esta disposición da lugar a un tratamiento desigual, en términos de calidad, entre la educación que recibirían los estudiantes cuyos docentes se vincularan en virtud del sistema especial de carrera docente que regula el Decreto Ley, y aquellos que no. Esta inferencia, sin embargo, no es correcta por dos razones: en primer lugar, desconoce las consideraciones empíricas asociadas a la idoneidad y necesidad de las medidas transicionales, en cuanto a la ausencia de cobertura del servicio educativo estatal, en las zonas objeto de implementación de este sistema. En segundo lugar, y como consecuencia de la razón precedente, la menor afectación a la igualdad que se pudiera presentar (al no ser una medida permanente sino temporal, en los términos del artículo 4 del Decreto Ley 882 de 2017) se compensa con la mayor realización del derecho a la educación de estos estudiantes, en la medida en que se garantiza, de una forma más amplia, la ampliación de cobertura de aquel. Además, tal como tuvo oportunidad de señalarse en la segunda viñeta del *f.j.* 144, la afectación de la dimensión de la *calidad* del derecho a la educación (que es temporal), se compensa con los mayores beneficios que se derivan para la dimensión de la *cobertura* de este derecho (presumiblemente, definitivos). Lo dicho, claro está, no releva al Estado del deber de tomar medidas apropiadas para fortalecer el servicio público de educación en estas zonas.

157. Por tanto, dada la contribución de las disposiciones a los fines de la justicia transicional, en los términos aquí indicados, y más ampliamente desarrollados en los *f.j.* 139, 140, 144 y 145, considera la Corte que deben ser declaradas exequibles.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017, “*por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado*”, así como las disposiciones que lo integran por las razones expuestas en la parte motiva.

Comuníquese y cúmplase,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

**ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-607/17**

DECRETOS EXPEDIDOS EN VIRTUD DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisitos de competencia (Aclaración de voto)

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ausencia de consagración en la Constitución del requisito de necesidad estricta (Aclaración de voto)

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Urgencia (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RDL-017

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017 *“por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”*.

Magistrado Ponente: CARLOS
BERNAL PULIDO

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación y habiendo votado positivamente el proyecto presentado en este caso por el Magistrado ponente, estimo necesario consignar por escrito una sucinta aclaración sobre el sentido de mi voto en el presente asunto.

Si bien participo de la resolución adoptada, no comparto el alcance respecto al requisito competencial, en mi opinión de creación jurisprudencial, denominado estricta necesidad, que fue analizado en la sentencia C-607 del 3 de octubre de 2017, en la cual fue declarado exequible, de manera unánime, el Decreto Ley 882 de 2017.

Particularmente, tal como lo he sostenido de manera reiterada, junto con otros Magistrados, ante la Sala Plena, *“ese requisito de control de constitucionalidad (i) no se deriva de manera directa del Acto Legislativo 01 de 2016, (ii) es innecesario cuando también se está revisando la conexidad*

con el Acuerdo Final (cuya implementación es, en sí misma, 'urgente e imperiosa'), (iii) tiene límites temporales (180 días) y (iv) respeta competencias legislativas del Congreso de la República (excluye la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayorías calificada o absoluta para su aprobación, y leyes que decretan impuestos) ”¹⁸³.

En efecto, el Gobierno debe demostrar que los decretos expedidos en uso de las facultades excepcionales previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, cumplen con los requisitos de conexidad objetiva, estricta (interna y externa) y suficiente con el Acuerdo Final. Así, tal como lo he señalado en otras aclaraciones de voto¹⁸⁴, no comparto la interpretación, según la cual, la habilitación legislativa establecida en el citado Acto Legislativo “... exige que el Gobierno fundamente que el decreto ley es un medio idóneo y que, por lo tanto, no resulta procedente recurrir al trámite legislativo ordinario o al trámite legislativo ordinario previsto por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016, por cuanto, por ejemplo, (i) la materia que se regula no exige mayor deliberación democrática habida cuenta, por ejemplo, de su carácter técnico; (ii) se trata de un asunto meramente instrumental; (iii) tiene por objeto adoptar medidas de estabilización normativa de corto plazo, o (iv) se necesita adoptar la regulación sub examine de manera urgente e imperiosa para la efectiva implementación del acuerdo ”¹⁸⁵.

Las facultades excepcionales previstas para el Gobierno en el Acto Legislativo 01 de 2016 se rigen por el principio de separación de poderes y son amplias. Deben tener conexidad objetiva, estricta (interna y externa) y suficiente con el Acuerdo Final y no están restringidas sólo a asuntos *urgentes* o referentes a la *adopción de una regulación instrumental y de estabilización normativa de corto plazo* (citando los términos que fueron empleados en el punto 3.2, párrafo 90 de la sentencia C-607 de 2017).

Estos son los motivos de mi disenso frente a la inclusión que hizo la Sala Plena del requisito de estricta necesidad, en la revisión del cumplimiento de la competencia constitucional que le fue conferida al Gobierno, por el Acto Legislativo 01 de 2016, para la expedición de este tipo de decretos.

Por las razones antes expuestas, considero que no le es exigible al Gobierno el cumplimiento de este requisito, y en esta medida, la Corte no debería analizarlo en la revisión de los decretos ley expedidos en virtud de las citadas facultades excepcionales constitucionales.

Fecha *ut supra*.

¹⁸³ Sentencia C-535 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV y AV de Diana Fajardo Rivera.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Sentencia C-607 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. Párrafo 90.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada