



EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA POR PROFESIONALES SIN TÍTULO PEDAGÓGICO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA ¿ES CONTRARIO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL?

Eduardo Pezo Castañeda (*)

Fecha de publicación: 01/01/2013

I.- Introducción

El ejercicio de la docencia en la educación básica por profesionales que no tienen título pedagógico no es un tema pacífico. Tanto en nuestro país como en otros países de la región especialistas en la materia han esgrimido importantes argumentos a favor y en contra, cada uno de ellos con razones a ser consideradas.

Así, en el ámbito local César Barrera Bazán, miembro del Consejo Nacional de Educación tiene una posición en contra sobre la posibilidad de que profesionales sin título de profesor ejerzan la docencia. Al respecto señala que “Es cierto que los centros educativos requieren de otros profesionales que refuercen el proceso de enseñanza y aprendizaje. Esa labor la desempeñan los psicólogos, los asistentes sociales y nutricionistas cuando el Estado cubre el presupuesto para su desempeño que no es pedagógica, ni en aula, sino de apoyo (...). Si actualmente tenemos decenas de miles de maestros titulados sin trabajo, otros tan capacitados aparatosamente por el gobierno, a maestros titulados en huelga de hambre reclamando por su derecho al trabajo y si ya existía la legislación pertinente que encaraba las excepciones para que otros profesionales no docentes desempeñen alguna labor de apoyo específico, entonces está claro que la ley que liberaliza la función docente solo tiene objetivos políticos y comerciales, que nada tiene que ver con mejorar la función docente ni menos resolver la crisis de la educación”¹.

Una posición a favor ha sido expuesta por León Trahtemberg, quien señala “Yo puedo entender los argumentos conceptuales de quienes dicen que esta ley es una más entre muchas que evidencian la total falta de confianza y carencia de apoyo del Estado a los docentes de carrera; así como la falta de voluntad para revertir esa situación invirtiendo más en los profesores y remunerándolos de manera digna. Entiendo su argumento de que con fórmulas como la que permite a no pedagogos enseñar libremente en los colegios e institutos se postergará la

(*) Abogado por la Universidad de San Martín de Porres, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Postgrados en Políticas Públicas y Derechos Económicos y Sociales por el Collège Universitaire Henry Dunant de Ginebra y en Gestión Pública por la Universidad Alcalá de Henares de España y la Universidad Continental. epezzo@gmail.com

¹ BARRERA BAZÁN, César, *Liberalización de la función docente: otro atentado a la educación nacional*. Disponible en: <http://www.patriaroja.org.pe>.

necesidad de enfrentar el tema del mejoramiento de los profesores titulados. Sin embargo, no estoy de acuerdo con cerrar el caño antes de que haya agua para tomar, porque quienes pagarían el precio serían los alumnos que estarían en manos de profesores que no garantizan una buena docencia. Por eso, mientras no se pueda garantizar que haya suficientes profesores titulados en pedagogía que dominen ampliamente todos los temas a enseñar y tengan calidades docentes comprobadas como para hacerse cargo de todos los alumnos del Perú, no es conveniente poner el tope a la labor docente de los no-pedagogos”².

Un debate interesante también se ha suscitado en Chile por parte de José Joaquín Brunner, Profesor investigador de la Universidad Diego Portales y Presidente del Consejo Nacional de la Gestión Escolar y Abelardo Castro Presidente del Consejo de Decanos de Educación³.

Para el primero de ellos, debe admitirse a licenciados no profesores para que ejerzan la docencia junto con proclamar el ideal de que la educación obligatoria esté en manos de profesores certificados. La meta es tener una profesión docente tan robusta y prestigiada que resulte atractiva para los jóvenes pertenecientes al 25% con mejores calificaciones que egresan de la enseñanza media. Mientras llegamos a esta meta, hay que facilitar a jóvenes pertenecientes a ese grupo, licenciados en otras carreras, para que puedan enseñar en colegios secundarios subvencionados. Si hoy vemos que hay escasez de docentes en áreas como matemática, física e inglés, ésta será mayor aún cuando los grados séptimo y octavo se integren al ciclo medio. Además, entre los docentes en ejercicio, muchos poseen un débil manejo de contenidos disciplinarios y ya no están en edad de superarlos. Todos estos factores afectan más a los colegios con mayor número de alumnos vulnerables. Para ejercer la docencia, los licenciados no-profesores deben contar con apoyo pedagógico antes y durante el ejercicio de sus actividades como profesor. Este apoyo puede prestarse al interior del colegio, desde fuera de él o combinadamente. Asimismo, deben ser evaluados según el aprendizaje de sus alumnos. Y su reclutamiento y contratación tienen que ser expeditos, sujetos a reglas objetivas y no al variable juicio de los funcionarios provinciales.

Para el segundo, no debe admitirse, pues “si prestamos atención a los países desarrollados, veremos que el énfasis está puesto en el desarrollo de la educación en tanto disciplina, teniendo como eje fundamental a la formación docente. ¿Por qué se hace esto? Porque con el fortalecimiento de la profesión docente, se busca fortalecer un conocimiento profundo de la interacción que se da en el aula entre tres elementos fundamentales: el profesor, el material didáctico y el alumno. Comprender las condiciones en que más eficientemente ocurre esta interrelación es insumo para superar muchos problemas complejos en las escuelas, y para apuntar a las claves de la sociedad del conocimiento: capacidad de resolución de problemas, interacción humana, uso de la informática, uso de la ciencia en la vida cotidiana, etc. El tema no va por entregar más contenido a los niños, sino por comprender la mente, las condiciones para su desarrollo, todo lo cual traerá posteriormente el progreso del país. Ese es el tema de fondo. Cuando permitimos la incorporación de profesionales que no tienen formación docente al aula, estamos poniendo énfasis en la transferencia de conocimiento, y no en el desarrollo de los niños; porque los que no son profesores no tienen idea de neurociencia, currículo, etc.

En cuanto a la regulación del tema se puede advertir que en nuestro ordenamiento jurídico han habido marchas y contramarchas. Así, mediante Ley N° 25231⁴ se creó el Colegio de Profesores del Perú -CPPE-, en cuyo artículo 3° se estableció que “La colegiatura es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión magisterial, de conformidad con el artículo 33° de la Constitución [de 1979]”⁵. El Ministerio de Educación, en convenio con las universidades del

² TRAHTEMBERG, León, *Título pedagógico: entre la realidad y la idealidad*. Disponible en: <http://www.trahtemberg.com>.

³ Disponible en: www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx.

⁴ Publicada el 24 de mayo de 1990.

⁵ Publicada el 30 de marzo de 2004.

país facilitará a los docentes en servicio el acceso al título universitario magisterial, a fin de permitir su incorporación al Colegio Profesional de Profesores, cumpliendo una currícula especial”.

No obstante, la Segunda Disposición Transitoria de dicha ley estableció que “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3° de la presente Ley, los graduados en institutos pedagógicos y escuelas normales en los niveles no universitarios, así como otros profesionales universitarios que se encuentran ejerciendo la docencia, pueden seguir ocupando dichos cargos de acuerdo a la legislación vigente”. Pero esta disposición transitoria fue modificada por el artículo 2° de la Ley N° 28198, que estableció que dichos profesionales debían necesariamente colegiarse ante el Colegio de Profesores del Perú -CPPE-, para lo cual se les otorgó un plazo que vencía el 30 de marzo de 2009.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 017-2004-ED⁶ se aprobó el estatuto del CPPE, el cual dispuso en su artículo 10° que “La colegiación es obligatoria para el ejercicio de la docencia en instituciones educativas públicas y privadas, en cualquiera de los niveles, formas, modalidades y variantes de educación básica y educación superior no universitaria que integran el sistema educativo peruano”. Asimismo, en su artículo 11° señala que los requisitos para incorporarse como miembro del colegio son, entre otros: “a) Acreditar el título de Profesor o Licenciado en Educación (...)”.

La tercera disposición transitoria y complementaria del citado estatuto precisó que “Los egresados de las instituciones superiores de formación docente, los profesionales de las distintas carreras profesionales diferentes a la de Educación y los docentes que no acreditan título pedagógico, que actualmente se encuentran ejerciendo la docencia en instituciones educativas públicas o privadas de los diversos niveles y modalidades de Educación Básica y Educación Superior No Universitaria, deberán obtener el título profesional pedagógico e incorporarse al Colegio en un plazo que vencerá indefectiblemente el 06 de julio del año 2010”. De esta manera, los profesionales liberales que ejercen función docente en las escuelas de educación básica necesariamente debían obtener su título pedagógico para colegiarse y seguir ejerciendo dicha labor.

Sin embargo, esta situación cambió al publicarse la Ley N° 29510⁷, que exceptúa del requisito de colegiación establecido en la Ley N° 25231, a los profesionales con títulos distintos al de educación que ejercen la docencia en áreas de su especialidad y a los profesionales de la educación titulados en el exterior que ejercen la docencia en forma temporal en el Perú. Esta ley señala lo siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

Establécese la no exigencia del requisito de colegiación, normado en la Ley N° 25231, Ley que crea el Colegio Profesional de Profesores del Perú, a los profesionales con título universitario distinto de los profesionales titulados en educación, que ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad en las instituciones educativas públicas y privadas y de alternancia en zonas rurales, conforme a lo establecido en el artículo 58 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

Artículo 2.- Régimen especial

Reconócese un régimen especial para el ejercicio de la docencia en el sector privado, en forma temporal, a los profesionales universitarios extranjeros exceptuándolos del requisito de colegiación, establecido en la Ley N° 25231, Ley que crea el Colegio Profesional de Profesores del Perú, y promuévese el intercambio y transferencia de conocimientos y técnicas pedagógicas de profesionales del exterior a favor de las instituciones educativas del país. Los títulos de los profesionales extranjeros se revalidan conforme a la ley de la materia.

Artículo 3.- Requisitos

⁶ Publicado el 7 de octubre de 2004.

⁷ Publicada el 24 de marzo de 2010.

Los profesionales universitarios extranjeros que temporalmente presten servicios de enseñanza en la educación básica del sector privado deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que el título profesional o el grado académico que ostenten les permita ejercer la docencia en su país de origen.*
- b) Que el centro educativo en el cual presten servicios asuma la responsabilidad de su idoneidad profesional y moral.*

Artículo 4.- Vigencia de la norma

La presente norma entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano”.

Teniendo en cuenta esta nueva regulación el Colegio de Profesores del Perú, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29510, al considerar que contravenía los artículos 15° y 51° de la Constitución que establecen que el profesorado es carrera pública y el principio de jerarquía normativa, respectivamente.

El 6 de setiembre del 2011 el Tribunal Constitucional publicó la STC N° 00014-2010-PI/TC, mediante la cual declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la citada Ley. De esta manera, el pronunciamiento del Alto Tribunal permite que actualmente los profesionales liberales puedan ejercer la docencia en la educación básica en áreas afines a su especialidad, sin necesidad de tener título pedagógico, lo cual reafirma lo ya previsto en el marco normativo que regula la Carrera Pública Magisterial. Por ello, en las siguientes líneas daremos cuenta de los aspectos más relevantes de la sentencia.

II.- Algunos alcances sobre la carrera pública magisterial, los requisitos para su ingreso y la regulación del ejercicio de la docencia por profesionales sin título pedagógico

A tenor de los artículos 39°, 40°, 41°, 169° y 171° de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado que la función pública se encuentra al servicio de la Nación, la ejercen dos grandes grupos de servidores estatales, a saber: los servidores civiles y los servidores que cumplen función militar y policial. Estos últimos, conforme a las normas constitucionales y al principio democrático ejercen sus funciones bajo la supremacía del poder democrático, civil y constitucional⁸.

En esa línea, los servidores del Estado, sean civiles, militares o policías, están obligados, conforme el artículo 44° de la Constitución, por los deberes primordiales de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Teniendo en cuenta ello el supremo intérprete de la Constitución manifestó que la finalidad esencial del servicio a la Nación radica en prestar los servicios públicos a los ciudadanos, con sujeción a la primacía de la Constitución, los derechos fundamentales, el principio democrático, los valores derivados del Texto Constitucional y al poder democrático y civil en el ejercicio de la función pública⁹.

Este servicio al Estado realizado de forma profesional y con vocación de permanencia se constituye en carrera pública. La regulación de dichas carreras debe asegurar que la actividad de las personas que ingresan a las mismas se preste del modo más eficaz y conveniente para el interés público, asimismo, se debe garantizar la imparcialidad de su actuación, así como su

⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC, de fecha 12 de agosto de 2005, f. j. N° 12

⁹ Ibidem, f. j. N° 13.

bienestar laboral, asegurando además la igualdad en las condiciones de ingreso a la carrera de que se trate, atendiendo a criterios de mérito y capacidad¹⁰.

Precisamente, la igualdad en las condiciones de acceso permite garantizar el derecho de acceso a la función pública, el cual se constituye en un derecho de participación, ya que pertenece al ámbito de los derechos que implican una intervención en la cosa pública de las personas en tanto miembros de una comunidad política. Por ello, el contenido por antonomasia de este derecho es la facultad de acceder o intervenir en la gestión de la cosa pública, esto es, en el ejercicio de una función pública¹¹. En esa medida, el Tribunal Constitucional sostiene que el contenido de este derecho implica: i) acceder o ingresar a la función pública, ii) ejercerla plenamente, iii) ascender en la función pública, y iv) condiciones iguales de acceso¹².

Tradicionalmente las condiciones en que se ingresa y ejerce la carrera pública no se establecen en un contrato o por convenio colectivo, sino que se determinan minuciosamente por normas objetivas, leyes y reglamentos, que los poderes públicos pueden modificar unilateralmente. De ahí que se sostenga que el funcionario tiene con la Administración una relación estatutaria, es decir que queda encuadrado desde su nombramiento hasta la extinción profesional en el marco de un estatuto público que fija en cada momento sus derechos, deberes y responsabilidades; sin embargo, a decir Morón Sánchez, esta idea conviene matizarla, pues hoy en día gana terreno una suerte de negociación colectiva entre la Administración y los funcionarios, previa a la aprobación de las normas que regulan sus relaciones¹³.

La Constitución de 1993 menciona expresamente a diferentes carreras públicas, entre ellas, a la carrera pública magisterial. En efecto, el artículo 15º del Texto Constitucional establece que “*El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública*”, precisando que “*La Ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.*”.

Ello implica que los profesores que enseñan en las escuelas públicas están sujetos a disposiciones legales que le fijan una carrera, unos requisitos para su ingreso, sus derechos, obligaciones y un escalafón. A decir de Bernaldes esta disposición constitucional busca una progresiva elevación de la calidad del magisterio, así como dotar a cada maestro de condiciones laborales correspondientes a su situación dentro de dicha carrera¹⁴.

Precisamente, la Ley General de Educación -LGE-, Ley N° 28044, al referirse a la Carrera Pública Magisterial dispone en el artículo 57º que el profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en su respectivo escalafón¹⁵. De igual manera, establece que el ingreso a dicha carrera se hará mediante concurso público y el ascenso y permanencia en la misma se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad en el desempeño, reconocimiento de mérito y experiencia. Finalmente señala que una ley específica establece las características de esta carrera pública.

¹⁰ SANTA MARÍA, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Madrid, IUSTEL, 2004, p. 738

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (acumulados), de fecha 15 de agosto de 2006, ff. jj. N° 42 y 43.

¹² Ibidem

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, 2da ed., Madrid, Tecno, 1997, p. 20.

¹⁴ BERNALDES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, Editorial RAO, 1998, p.....

¹⁵ El Escalafón Magisterial es un sistema nacional, descentralizado y público, en el que se registra la trayectoria laboral de los profesores que prestan servicios profesionales al Estado. (artículo 10º de la Ley N° 29062, Ley que Modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial).

La referida ley también establece en el artículo 58° que es requisito indispensable para el ejercicio de la docencia en la Educación Básica el tener título pedagógico. Sin embargo, establece una excepción a esta regla al señalar que los profesionales con títulos distintos de los profesionales de educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación al escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en educación.

En cuanto al desarrollo constitucional de la Carrera Pública Magisterial debemos indicar que actualmente ésta se rige por dos leyes. La primera es la Ley del Profesorado, Ley N° 24029, publicada el 14 de diciembre de 1984, que es aplicable a los docentes que ingresaron a la carrera magisterial antes del 13 de julio de 2007, fecha en que se publicó la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referente a la Carrera Pública Magisterial¹⁶, siendo ésta la segunda ley que regula la carrera magisterial y que es aplicable a los docentes que ingresan a dicha carrera después de su entrada en vigencia, es decir a partir del 14 de julio de 2007¹⁷.

La Ley del Profesorado regula en su título tercero lo concerniente a la Carrera Pública del Profesorado, señalando en el artículo 29° que dicha carrera está estructurada por niveles y áreas magisteriales. Se registra en el Escalafón correspondiente¹⁸ y acceden a ella quienes tienen título profesional de educación¹⁹.

A su vez, el artículo 34° de la citada ley dispone que el ingreso a la carrera pública del profesorado se efectúa por nombramiento en el primer nivel y en el área de la docencia, en centros y programas educativos del Estado. Y en el artículo 35° establece cuales son los requisitos para ingresar a esta carrera, a saber: a) ser peruano, b) poseer título profesional de profesor, c) acreditar buena salud y conducta; y d) obtener el nombramiento.

Sin embargo, esta norma también regula en su título quinto lo referente al ejercicio de la docencia por personal sin título pedagógico en las instituciones educativas públicas de Educación Básica. Así, en el artículo 64° precisa que dicho personal ingresa a la Carrera Pública Magisterial del Profesorado al obtener el título pedagógico. Y en el artículo 66° dispone que

¹⁶ La Carrera Pública Magisterial es regulada en la Ley del Profesorado en el Título III, Capítulos IX a XIV, en esa medida los otros Títulos de la citada ley no han sido modificados, por lo que sus disposiciones son aplicables a todos los docentes.

¹⁷ Cabe mencionar que a diferencia de anteriores leyes del profesorado, la Ley N° 24029 se implementará progresivamente, durante años. En esa medida, los cerca de 300 mil profesores nombrados en actual servicio serán incorporados gradualmente a la Carrera Pública Magisterial, y por ende será progresiva la aplicación de la nueva escala remunerativa y las asignaciones previstas en dicha ley. De esta manera se pretende controlar los costos que irroge su implementación (PAIBA COSSIOS, Manuel, *Carrera Pública Magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley N° 29062)*, Lima, Tarea, 2007, p. 20).

¹⁸ Cabe señalar que de acuerdo a lo establecido en artículo 180° del Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N°19-90-ED, el Escalafón del profesorado está constituido por el conjunto de niveles y cargos magisteriales. La ubicación del profesorado en el escalafón es determinado por los requisitos para cada nivel. Asimismo, el artículo 142° del citado reglamento señala que la Carrera Pública del Profesorado está garantizada por: a) El Escalafón Magisterial, y por el b) Sistema de ascensos y procesos de evaluación. En cuanto a los Niveles de la Carrera Pública Magisterial el artículo 145° del mencionado reglamento establece que los niveles y el tiempo de permanencia en los mismos es el siguiente: i) El Nivel I: 5 años, ii) El Nivel II: 5 años, iii) El Nivel III: 5 años, iv) El Nivel IV: 5 años, y v) El Nivel V: indefinido.

Asimismo, en lo referente a las Áreas Magisteriales el artículo 147° de la misma norma dispone que el ejercicio profesional del profesor se realiza en las áreas: i) De la docencia, y ii) De la Administración de la Educación.

¹⁹ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley del Profesorado “El título de los profesionales en Educación es el de Profesor otorgado por los Institutos Superiores Pedagógicos. Las universidades otorgan este título o el de Licenciado en Educación, siendo estos equivalentes para el ejercicio profesional para el ejercicio profesional y para el ascenso en la Carrera Pública (...)”.

este personal se agrupa según sus estudios de la siguiente manera: a) Con estudios pedagógicos concluidos, b) Con título profesional no pedagógico, c) Con estudios pedagógicos no concluidos, y d) Con estudios no pedagógicos del nivel superior educativo. Asimismo, señala que el Ministerio de Educación establece una escala diferenciada de remuneraciones para dicho personal.

El Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N°19-90-ED, señala en el artículo 268° que en casos estrictamente necesarios este personal podrá cubrir las plazas vacantes y de incremento docente que se encuentren ubicadas en áreas rurales, siempre que no haya profesionales de la educación (entiéndase dentro de la carrera pública magisterial) que soliciten su reasignación, reingreso o nombramiento a dichas plazas. El personal sin título pedagógico será reasignado o nombrado **de manera interina** en tales plazas. Para ello, de acuerdo al artículo 269° del referido reglamento, se realizará una evaluación a este personal, la cual comprende una prueba escrita de aptitud para el desempeño del cargo al que postula.

El personal docente sin título pedagógico es entonces, a tenor de lo dispuesto en el reglamento de la Ley del Profesorado, personal interino, es decir, es aquel personal que por razón de necesidad o urgencia ocupan plazas en tanto éstas no son ocupadas por personal de carrera. El rasgo característico de esta figura es la provisionalidad o transitoriedad de la relación de servicio, pues se trata de cubrir una necesidad pasajera de la Administración, que debe solucionarse con la convocatoria y resolución del procedimiento para cubrir las plazas vacantes de funcionarios de carrera que deban desempeñar esas funciones²⁰.

Sin embargo, como bien señala Sánchez Morón para el caso español y que es aplicable a nuestra realidad, en no pocas Administraciones el personal interino se mantiene durante mucho tiempo en esta condición, pues no se convocan (o tardan en convocarse) los procesos de selección para cubrir las plazas que ocupan mediante funcionarios de carrera, lo que pone en duda la supuesta urgencia que justifica el nombramiento interino²¹.

Mas aún, resulta curioso que el artículo 271° del reglamento de la Ley del Profesorado señale que “[l]os docentes en servicio sin título pedagógico nombrados interinamente que cuenten con más de un (1) año de servicios oficiales pueden ser reubicados en plaza distinta a la de su ingreso hasta cumplir tres (3) años en el área rural, cinco (5) años en capitales de provincia y diez (10) años en Lima y Callao, al cabo de los cuales adquieren automáticamente estabilidad laboral conforme el inciso a) del artículo 13° de la Ley Profesorado²².

Por su parte, la Ley N° 24029, que modificó la Ley del Profesorado en lo referente a la Carrera Pública Magisterial, señala en el artículo 1° que dicha ley tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores a su servicio, en la Carrera Pública Magisterial, conforme al mandato establecido en el artículo 15° de la Constitución y a lo dispuesto en el artículo 57° de la LGE.

En esa línea, en el artículo 3° precisa que “[e]l profesor es un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia (...)”.

Al igual que la Ley del Profesorado, la Ley N° 24029 también establece los requisitos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, indicando en el artículo 11° que este ingreso es por concurso público y para participar en el mismo se requiere: a) Poseer título de profesor o

²⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función*..., op. c it., p. 83.

²¹ Ibidem.

²² Ley Profesorado, Ley N° 24029, Artículo 13°.- El profesor del Estado tiene derecho, de acuerdo con las normas respectivas a: a) Estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo.

licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso el título deberá ser revalidado en el Perú, b) Ser miembro del Colegio de Profesores del Perú, c) Gozar de buena salud, física y mental, que permita ejercer la docencia, d) No haber sido condenado ni estar incurso en proceso penal por delito doloso, e) No encontrarse habilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.

No obstante, la quinta disposición complementaria, transitoria y final de la citada ley señala que “[l]a docencia ejercida por profesionales con títulos universitarios distintos al pedagógico se rige por lo establecido en el artículo 58° de la Ley N° 28044, [LGE]”.

Como se puede advertir, tanto la LGE como la Ley de Profesorado, su reglamento, y la Ley N° 24029 son claras al señalar que el ingreso a la Carrera Pública Magisterial sólo está permitido para aquellos profesionales que cumplan, entre otros requisitos, con tener título pedagógico, es decir que tengan título profesional de Profesor otorgado por un Instituto Superior Pedagógico o de Licenciado en Educación otorgado por una universidad.

Por tanto, los profesionales con títulos de educación superior (técnico o universitario) distintos al pedagógico no podrán ingresar a la referida carrera si es que previamente no han obtenido el título de profesor o licenciado en educación, a pesar de encontrarse ejerciendo la docencia en los colegios públicos. Es por ello, que la situación de éstos es de interinos, pues ocuparán plazas siempre y cuando no se presenten a ellas ningún docente con el perfil mínimo requerido que se encuentre en la carrera pública magisterial, a fin de atender la demanda educativa que se podría ver afectada por esta situación. No obstante el reglamento de la Ley del Profesorado otorga a los docentes sin título pedagógico la estabilidad una vez que hayan cumplido determinado número de años de servicios oficiales, convirtiendo en permanente su situación.

III.- La necesidad de atención del derecho a la educación como presupuesto para el ejercicio de la docencia por profesionales sin título pedagógico

Antes de entrar al fondo del análisis del caso, el Alto Tribunal delimitó la petición de la demanda, pues observó que si bien ésta había sido dirigida, en general, contra la Ley N° 29510, la cual consta de cuatro artículos, sin embargo, los argumentos estaban dirigidos únicamente a la regulación contenida en el artículo 1° de dicha ley que dispone “*la no exigencia del requisito de colegiación, normado en la Ley N° 25231 (...) a los profesionales con título universitario distinto de los profesionales titulados en educación, que ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad en las instituciones educativas públicas y privadas y de alternancia en zonas rurales, conforme a lo establecido en el artículo 58° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación*”.

En efecto, uno de los principales argumentos expuestos por el Colegio de Profesores del Perú fue que el artículo 15° de la Constitución prescribe que el ejercicio del profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública, y la Ley del Profesorado establece en su artículo 35° que es requisito para el ingreso a dicha carrera el poseer título profesional de profesor, entonces, “*resulta indubitable (...) que el ejercicio docente, al menos en la Educación Básica (...) debe ser ejercido sólo por quienes ostentan el título profesional pedagógico, porque además sólo ellos hacen carrera pública*”, por tanto, sostenían, que permitir, en la práctica, el ejercicio docente de los profesionales liberales sin título pedagógico, viola el referido artículo constitucional porque la enseñanza oficial dejaría de ser carrera pública y esto no se puede hacer mediante una ley, por lo que también se vulnera el artículo 51° del Texto Constitucional.

Teniendo en cuenta este argumento, el Tribunal Constitucional precisó que lo que se alega como inconstitucional son los efectos que la disposición contenida en el artículo 1° de la Ley N° 25231 generaría, consistentes en permitir que, en general, un profesional que no cuenta con título en Educación pueda ejercer la docencia, más allá de que éste se desempeñe en áreas afines a su especialidad.

Por ello, indicará que el análisis del asunto lo hará a la luz de lo dispuesto en el artículo 15° de la Constitución, en tanto que sólo los profesores al servicio del Estado pueden formar parte de la carrera pública del profesorado o magisterial, por ende su pronunciamiento estaría referido únicamente a éstos y no a los profesores de las instituciones educativas privadas, ya que estos últimos se rigen por el régimen laboral privado.

Sobre la base de esta premisa, el Alto Tribunal señala que “la carrera pública del profesorado o carrera magisterial, como incentivo al desarrollo profesional y al buen desempeño laboral, es un factor que interactúa para lograr la calidad de la educación (cfr. artículo 13°, inciso “e”, de la Ley General de Educación), calidad que está referida al nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida (...)”.

En efecto, el derecho a la educación no se limita al hecho de ingresar al sistema educativo o poder permanecer en él, también incluye el derecho a la calidad de la educación que implica, entre otros aspectos, que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, lo que no es ajeno a la profesionalización y dignificación de la actividad docente que la ley debe garantizar²³. Por ello, el Estado tiene la obligación de garantizar la calidad de la educación, previendo entre otros temas requisitos profesionales para los maestros, que deben ser estipulados, dirigidos y controlados por el gobierno²⁴.

En ese sentido, el Tribunal concluye que es con el propósito de asegurar la calidad de la educación que la normatividad infraconstitucional establece que para ingresar a la carrera pública magisterial es indispensable el título profesional en educación, tal como lo disponen los artículos 57° y 58° de la Ley General de Educación, los artículos 29° y 35°, inciso b) de la Ley del Profesorado y la Segunda Disposición Complementaria Final de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2008-ED, así como los artículos 3° y 11° (inciso a) de la Ley N° 29062, por ende, “la carrera pública del profesorado o magisterial, a la que hace referencia el artículo 15° de la Constitución, está integrada por docentes con título profesional en Educación”.

Sin embargo, el supremo interprete de la Constitución acotará que pese a dicha regulación no puede desconocerse que junto a los profesores que se encuentran en la carrera pública magisterial, la legislación también prevé que profesionales con títulos distintos de los profesionales en Educación puedan ejercer la docencia en áreas afines a su especialidad, sin estar en la carrera pública del profesorado (art. 58° de la LGE y art. 2° de la Ley del Profesorado²⁵).

Precisamente, para poder apreciar la validez (o no) del ejercicio docente en la educación pública por profesionales con título distinto al de Educación, es importante acudir al “bloque de constitucionalidad”²⁶ que desarrolla el derecho a la educación²⁷ reconocido en la Constitución, en particular al artículo 58° de la LGE.

En virtud de los argumentos antes indicados el Tribunal Constitucional concluye que a la luz del artículo 15° de la Constitución, no hay cuestionamiento de constitucionalidad en el hecho de que, conforme al artículo 58° de la LGE, junto con los profesionales con título en Educación que están en la carrera pública magisterial, existan docentes con otro título profesional que no se

²³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia de Tutela N° 337 de 1995.

²⁴ TOMASEVSKI, Katarina, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón - Oxfam, 2004, p. 78.

²⁵ Ley del Profesorado, art. 2°.- “La presente Ley norma el régimen del profesorado como carrera pública y como ejercicio particular (...). Asimismo, regula la situación de los no profesionales de la educación que ejercen funciones docentes”.

²⁶ De acuerdo al artículo 79° del Código Procesal Constitucional “*Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona*”.

²⁷ Reconocido en los artículos 13° a 18° de la Constitución.

encuentren en ella y que ejerzan la docencia en áreas afines a su especialidad, siempre que las necesidades de atención del derecho a la educación lo justifiquen. Ello responde a la libertad de configuración que la Constitución, en su artículo 15°, otorga al legislador para regular la carrera pública magisterial.

Desde nuestro punto de vista, las necesidades de atención del derecho a la educación que justifican la existencia de docentes sin título pedagógico en las escuelas públicas tiene que ver directamente con el derecho a la cobertura educativa, que se constituye en un elemento del contenido constitucional del derecho a la educación. Al hablar de la cobertura educativa nos estamos refiriendo a la característica fundamental de disponibilidad de este derecho, desarrollado en el derecho internacional de los Derechos Humanos, pues el nombramiento interino de dichos docentes apunta a satisfacer la demanda educativa en la escuela pública, a través de profesionales que garanticen igual o mejor calidad de enseñanza que los profesores que se encuentran en la carrera pública del profesorado, cuando por circunstancias especiales éstos no puedan cubrir tal demanda.

La disponibilidad implica que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente para atender la demanda educativa, asimismo, se debe tomar en cuenta que las instituciones y los programas tengan condiciones para que funcionen, entre las que se encuentra el tener los docentes calificados con salarios competitivos. La Constitución impone al Estado la obligación de garantizar la adecuada cobertura del servicio educativo, lo cual supone una política de Estado adecuada a la demanda educativa, la misma que permita la materialización del derecho a la educación, es decir, que se asegure el servicio educativo básico para todos.

Sólo así se explica que el legislador en virtud de su libertad de configuración de la carrera pública magisterial haya considerado pertinente que profesionales sin título pedagógico puedan ejercer la docencia en las escuelas públicas, pues como bien sostiene la Corte Constitucional de Colombia en materia de fijación de requisitos para el desempeño de cargos, el legislador tiene un amplio margen de acción, en virtud de que la mayoría de ocasiones la Constitución le atribuye de manera abierta a la ley la regulación de tal aspecto quedando como único límite la proporcionalidad y la razonabilidad de la medida. En este orden de ideas se puede afirmar que la potestad configurativa del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica; en este caso, los requisitos para desempeñar funciones públicas²⁸.

En esa medida, la regulación de la carrera pública magisterial por el legislador deberá respetar los principios de igualdad e imparcialidad, así como los principios que rigen la administración pública que buscan ser satisfechos a través del nombramiento de personal idóneo y altamente calificado en dicha carrera pública, pero además debe tener como fin último el permitir la adecuada realización del derecho a la educación en particular en lo referente a sus elementos de disponibilidad y calidad.

IV.- A manera de conclusión

Si bien coincidimos con la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el sentido de que el ejercicio de la docencia en la educación básica por parte de profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación no es inconstitucional, pues responde a la libertad de configuración que tiene el legislador para regular la carrera pública magisterial, sin embargo consideramos que su nombramiento interino debe responder a satisfacer la demanda educativa en la escuela pública, lo cual tiene que ver directamente con el elemento de disponibilidad del derecho a la educación.

Asimismo, desde el Ministerio de Educación y de los Gobiernos Regionales deben implementarse mecanismos de supervisión sobre la labor docente que realizan dichos profesionales en materia de su especialidad, por lo que deben ser evaluados según el aprendizaje

²⁸ Ver Sentencia C-100/04, M.P. Rodrigo Escobar Gil. E.

de sus alumnos, asimismo, se les debe brindar el apoyo pedagógico antes y durante el ejercicio de sus actividades como profesor, ello con la finalidad de garantizar el derecho a la calidad de la educación de los alumnos.