



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS -	82



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

SENTENCIA

DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DEL 6 DE SETIEMBRE DE 2011

**PROCESO DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

**COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ CONTRA EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

SÍNTESIS

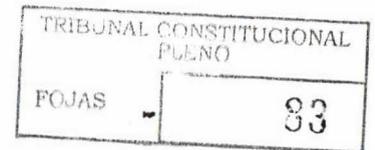
*Demanda de inconstitucionalidad interpuesta
por el Colegio de Profesores del Perú contra la
Ley N.º 29510.*

Magistrados firmantes

**MESÍA RAMÍREZ
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de setiembre de 2011, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Profesores del Perú, representado por su Decano Nacional, don Carlos Alfonso Gallardo Gómez, contra la Ley N° 29510, publicada el 24 de marzo de 2010, en el diario oficial "El Peruano".

II. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

"LEY N° 29510

LEY QUE EXCEPTÚA DEL REQUISITO DE COLEGIACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY NÚM. 25231, LEY QUE CREA EL COLEGIO PROFESIONAL DE PROFESORES DEL PERÚ, 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

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Establécese la no exigencia del requisito de colegiación, normado en la Ley núm. 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 núm. 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 núm. 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.

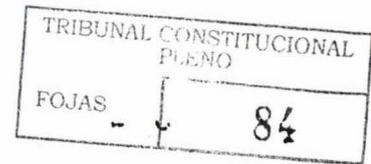
Artículo 3.- Requisitos

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

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”.

III. ANTECEDENTES

Argumentos de la demanda

Con fecha 24 de junio de 2010, el Colegio de Profesores del Perú (en adelante, CPPE), representado por su Decano Nacional, don Carlos Alfonso Gallardo Gómez, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 29510 por contravenir los artículos 15º y 51º de la Constitución Política del Perú que, respectivamente, establecen que el profesorado es carrera pública y la prevalencia de la Constitución sobre toda norma legal.

Señala el demandante que en tanto que el artículo 15º de la Constitución prescribe que el ejercicio del profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública, y la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado (artículo 35º), establece que es requisito para el ingreso a la carrera pública del profesorado poseer título profesional de profesor, “resulta indubitable, incontrovertible y fehaciente 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 lo que la ley impugnada es inconstitucional, pues permite, en la práctica, el ejercicio docente de los profesionales liberales sin título pedagógico, lo que viola el artículo 15º de la Constitución porque la enseñanza oficial dejaría de ser carrera pública y esto no se puede hacer mediante una ley del rango de la impugnada, por lo que también se vulnera el artículo 51º de la Constitución.

Refiere el demandante que los proyecto de ley que dieron origen a la norma impugnada, surgieron ante la necesidad de resolver el impacto social —si se tiene en cuenta que existen 45,795 docentes sin título profesional pedagógico— que pudo ocasionar la aplicación de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley N.º 25231, modificada por el artículo 2º de la Ley N.º 28198, al vencerse el 30 de marzo de 2009 el plazo de cinco años que estos tenían para colegiarse en el CPPE, cuyo plazo fue ampliado por la Tercera Disposición Complementaria del Estatuto del CPPE (Decreto Supremo N.º 017-2004-ED) hasta el 6 de julio de 2010. Indica el demandante que propuso prorrogar ese plazo por tres años más, pero la mayoría congresal optó por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

violentar la carrera pública magisterial con la aprobación de la ley objeto del presente proceso de inconstitucionalidad.

Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 28 de setiembre de 2010, el Congreso de la República, representado por su apoderado, contesta la demanda solicitando que ésta sea declarada infundada, por cuanto, según arguye, la ley impugnada no contraviene la Constitución.

Señala el emplazado que el artículo 15º de la Constitución establece que el ejercicio profesional de la Educación (el profesorado) “en la enseñanza oficial es carrera pública”. Asimismo, que la referida disposición constitucional precisa: “La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones”. En tal sentido, alega, el legislador está facultado para regular los aspectos relacionados con los sujetos encargados de prestar el servicio público de educación.

Según el emplazado, el demandante confunde el “ejercicio del profesorado”, que debe estar a cargo de “docentes con título profesional pedagógico”, con el “ejercicio docente” o “ejercicio de funciones docentes” que no necesariamente se encuentran a cargo de “docentes con título profesional pedagógico”. Respecto al “ejercicio docente” o “ejercicio de funciones docentes”, sostiene que el Título V de la propia Ley N.º 24029 (Ley del Profesorado) contempla la posibilidad de que la docencia sea ejercida por quienes no cuentan con “título profesional pedagógico” (artículos 66º a 68º).

Indica el emplazado que el “ejercicio docente” o “ejercicio de funciones docentes” por parte de quienes no cuentan con “título profesional”, está contemplado para garantizar la prestación del servicio público de la educación ante la falta de profesionales de la educación, como lo prueba el artículo 268º del Reglamento de la Ley del Profesorado (Decreto Supremo N.º 19-90-ED). Por todo ello, según el emplazado, no se puede afirmar que resulta indubitable, incontrovertible y fehaciente que el ejercicio docente debe ser realizado sólo por quienes ostentan el título profesional pedagógico, pues la legislación vigente permite la docencia por quienes no poseen tal título.

El emplazado expresa que el propio demandante está de acuerdo en que no podía exigirse la inmediata colegiación de los docentes en ejercicio sin título pedagógico (y ese es el propósito de la ley impugnada), pues éste, según dice en su demanda, propuso ampliar por tres años el plazo para la colegiación en el CPPE que vencía el 6 de julio de 2010.



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

Sobre la afirmación del demandante en el sentido de que con la ley impugnada se viola el artículo 15º de la Constitución porque la enseñanza oficial dejaría de ser carrera pública, afirma que ello es erróneo, pues la norma impugnada no regula lo relacionado con el ejercicio profesional de la Educación (profesorado). Agrega que se vulneraría dicho artículo constitucional si la ley impugnada estableciera que el profesorado (el ejercicio profesional de la Educación) deja de ser carrera pública, pero ello no ocurre.

Para el emplazado, la exigencia del “requisito de la colegiación” se encuentra dentro de lo “constitucionalmente posible” (siguiendo a la STC 0006-2008-PI/TC), es decir, dentro de lo que la Constitución confía a la discrecionalidad del legislador, por lo que éste puede establecer la no exigibilidad de la colegiación, normada por la Ley N.º 25231 (Ley que crea el CPPE), a los profesionales con título universitario distinto al de educación que ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad. Por tanto, a su juicio, tampoco se vulnera el artículo 51º de la Constitución.

Sobre la afirmación del demandante de que la ley impugnada “abre las puertas del ejercicio magisterial a todos los profesionales liberales”, aduce el emplazado que no es cierto, pues antes de la vigencia de la ley impugnada, la Ley N.º 24029 (Ley del Profesorado) y su modificatoria, la Ley N.º 29062, ya permitían que la docencia sea ejercida por quienes no ostentan el título profesional pedagógico. Para el emplazado, la ley impugnada se encuentra en la misma línea del demandante, pues no señala cosa distinta a que la carrera pública magisterial sólo la recorre quien ostenta título profesional pedagógico, es decir, los maestros, y sólo ellos tienen el derecho y el deber de colegiarse en el CPPE.

Solicitud de información al Ministerio de Educación

Mediante Resolución de fecha 1 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 119º del Código Procesal Constitucional concordante con el artículo 13-A de su Reglamento Normativo, este Tribunal solicitó al Ministerio de Educación que le suministrara información sobre: **1)** el número de profesionales con título distinto al de profesional en educación que ejercen la docencia en instituciones del Estado de Educación Básica; **2)** en qué casos se justifica la contratación o nombramiento de profesionales con título distinto al de profesional en educación, para prestar servicios en instituciones del Estado de Educación Básica, y que se precise si la contratación o nombramiento de tales profesionales es o no una circunstancia excepcional, o no lo es; **3)** si los profesionales con título distinto al de profesional en educación sólo ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad, en las instituciones del Estado de Educación Básica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS	87



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

Por Oficio N.º 2405-2011-ME/SG-OGA-UPER, de fecha 16 de junio de 2011, de la Jefa de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación, se da respuesta al pedido de información indicado, señalándose que, a nivel nacional, ejercen la docencia un total de 18,255 profesionales con título distinto al de profesional en educación, los mismos que cuentan con nombramiento interino. Se indica que tales docentes *“ingresaron en situación de nombrados interinos en la década de los 80’ hasta el 2002, debido a la flexibilización de las normas y considerando que no existía suficientes profesionales con título profesional pedagógico para atender la demanda educativa”*. Informa también el Ministerio de Educación que desde julio de 2007 viene llevando a cabo los procesos de nombramiento de personal docente, el cual procede sólo si se cuenta con título pedagógico, y que los profesionales con título distinto al de profesional en educación sólo ejercen la docencia en situación de contratados en las instituciones educativas públicas, siempre y cuando no se presente ningún docente con el perfil mínimo requerido.

IV. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 29510, por considerarse que ésta permite el ejercicio docente de los profesionales liberales sin título pedagógico, lo que contravendría los artículos 15º y 51º de la Constitución, que sólo permiten la docencia, por lo menos en la Educación Básica, a quienes poseen título profesional de profesor, al ser estos los únicos que pueden ingresar a la carrera pública del profesorado.
2. El Tribunal observa que si bien la demanda está dirigida, en general, contra la Ley N.º 29510 —la cual consta de cuatro artículos—, sin embargo, los argumentos de ésta —reseñados en el fundamento precedente— están dirigidos únicamente a la regulación contenida en el artículo 1º de dicha Ley. En efecto, no se observa en la demanda argumentos para cuestionar la constitucionalidad del artículo 2º, que regula un régimen especial y temporal para el ejercicio de la docencia en el sector privado de los profesionales universitarios extranjeros; tampoco del artículo 3º, que señala los requisitos que deben cumplir tales profesionales extranjeros para la enseñanza en la educación básica en el sector privado; ni, en fin, del artículo 4º, que trata sobre la vigencia de la ley impugnada.

En ese sentido, el pronunciamiento de este Tribunal focalizará su análisis en lo dispuesto por el artículo 1º de la impugnada Ley N.º 29510.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

§2. Colegio Profesional de Profesores del Perú [CPPP] y profesionales titulados en Educación

3. Como se ha indicado en los antecedentes de esta sentencia [y se ha resumido brevemente en el fundamento 1, *supra*], se ha cuestionado el artículo 1 de la Ley N.º 29150 por contravenir los artículos 15º y 51º de la Constitución. En los términos que se ha formulado la *causa petendi*, se ha denunciado que la disposición legal impugnada permitiría que la docencia en la Educación Básica pueda ser realizada incluso por quienes no poseen el título profesional de Educación.

Dicha disposición establece lo siguiente:

“Establécese la no exigencia del requisito de colegiación, normado en la Ley núm. 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 núm. 28044, Ley General de Educación”.

4. El Tribunal aprecia que una interpretación *literal* de la disposición impugnada evidenciaría una falta de relación entre los motivos por los cuales se le ha cuestionado y lo que el artículo 1º de la Ley 29150 establecería. Según este modo de enfocar el tema, la disposición impugnada establecería una obviedad, consistente en no exigir la colegiación en el Colegio Profesional de Profesores del Perú a los profesionales que no cuenten con título universitario en Educación [aunque ejerzan la docencia en áreas afines a su especialidad en las instituciones educativas]. Una obviedad pues, como sucede con cualquier otro colegio profesional, estos sólo pueden albergar en su seno a quienes cuenten con un título profesional en la ciencia o técnica que los singulariza, y no a quienes tengan otros títulos profesionales.
5. Como en los antecedentes de esta sentencia se ha precisado, no es ese el sentido por el que se orienta el cuestionamiento formulado al artículo 1º de la Ley N.º 29150. Lo que se alega como inconstitucional son los efectos que esta disposición generaría, consistentes en permitir que, en general, un profesional que no cuente con título en Educación pueda ejercer la docencia, más allá de que éste se desempeñe en áreas afines a su especialidad. En lo que sigue, el Tribunal analizará el asunto a la luz de las directrices e impulsos que se derivan del artículo 15º de la Constitución, precisando que en tanto que sólo los profesores al servicio del Estado pueden formar parte de la carrera pública del profesorado o magisterial —según el artículo 61º de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación—, este pronunciamiento estará referido únicamente a éstos y no a los profesores de las



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

instituciones educativas privadas, ya que estos últimos se rigen por el régimen laboral privado, conforme al precepto legal que se viene de citar.

§3. ¿Quiénes pueden ser profesores en la educación pública conforme al artículo 15º de la Constitución?

6. El artículo 15º de la Constitución prescribe que:

“El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones (...)”.

7. El artículo 57º de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, ha desarrollado este precepto constitucional, estableciendo que *“el profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente”.*

8. 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 13º, 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”* (artículo 13º de la Ley General de Educación).

9. Con el propósito de asegurar esa calidad de la educación, la normatividad infraconstitucional ha establecido que para ingresar a la carrera pública magisterial es indispensable el título profesional en educación. Así lo disponen los artículos 57º y 58º de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación; los artículos 29º y 35 (inciso “b”) de la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado; los artículos 3º y 11º (inciso “a”) de la Ley N.º 29062, que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial; así como el Reglamento de esta última Ley (Decreto Supremo N.º 003-2008-ED), en su Segunda Disposición Complementaria Final.

De modo, pues, que la carrera pública del profesorado o magisterial, a la que hace



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

referencia el artículo 15º de la Constitución, está integrada por docentes con título profesional en Educación.

10. Sin embargo, de ello no puede automáticamente inferirse, como hace el demandante, que existe una prohibición absoluta de ejercer la docencia en la enseñanza oficial para quien cuente con otro título profesional, en áreas afines a su especialidad y sin formar parte de la carrera pública magisterial.
11. Si bien la Constitución (artículo 15º) prescribe que el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública y la normatividad infraconstitucional se ha encargado de señalar que para ingresar a la carrera pública magisterial es indispensable el título profesional en educación, no puede desconocerse que junto a los profesores que por tener título profesional en Educación están en la carrera pública magisterial, la legislación prevé que también 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.
12. La previsión legal de que profesionales con título distinto al de Educación puedan desempeñar la docencia no es nueva. La Ley del Profesorado (N.º 24029), de 1984, contempla el ejercicio de la docencia de los no profesionales en Educación (artículo 2º), situación que ha sido mantenida, según se ha visto, por la Ley General de Educación (N.º 28044), de 2003, en su artículo 58º, donde se precisa que estos ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad, y que su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en Educación.
13. El propio demandante parecería no haber formulado anteriormente reproche alguno de inconstitucionalidad contra la existencia en la enseñanza oficial de docentes con título profesional distinto al de Educación pues, según se ha expresado en la demanda, en su momento sugirieron prorrogar por tres años el plazo para la colegiación de tales profesionales en el CPPE (folios 5), lo que no deja de ser incoherente con lo que ahora se pretende.
14. Pues bien, más allá de ello, para poder apreciar la validez (o no) del ejercicio docente en la educación pública por profesionales con título distinto al de Educación, es preciso que además de las normas constitucionales, el Tribunal considere aquellas normas que desarrollan legislativamente el derecho a la educación [cfr. artículo 13º y siguientes de la Constitución]—, ya que éstas conforman el “bloque de constitucionalidad”.



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

15. El denominado “bloque de constitucionalidad” se encuentra previsto en el artículo 79º del Código Procesal Constitucional, en los siguientes términos:

“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” (subrayado nuestro).

16. Este Tribunal ya ha tenido oportunidad de señalar que *“las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos”* (STC 0046-2004-PI/TC, fundamento 4).

17. En el presente caso, se encuentra involucrado el derecho a la educación, reconocido en el artículo 13º y siguientes de la Constitución. De modo que, conforme al “bloque de constitucionalidad”, para apreciar la conformidad constitucional de la Ley N.º 29510 en lo relativo a si un profesional con título distinto al de profesor puede ejercer la docencia en la educación pública, este Tribunal deberá considerar, además de las normas constitucionales, a la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, al integrar ésta el referido “bloque de constitucionalidad”, por ocuparse del ejercicio del derecho a la educación.

18. Pues bien, la Ley General de Educación que, según su artículo 1º, *“rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras”*, contempla la posibilidad de que profesionales con título distinto al de Educación ejerzan la docencia, siempre que lo hagan en áreas afines a su especialidad. Su artículo 58, en efecto, establece que:

“En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en educación” (subrayado nuestro).

19. Este Tribunal considera que, a la luz del artículo 15º de la Constitución, no hay cuestionamiento de constitucionalidad en el hecho de que, conforme al artículo 58º de la Ley General de Educación (que, como se ha dicho, forma parte del “bloque de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00014-2010-PI/TC

LIMA

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

constitucionalidad”), junto con los profesionales con título en Educación que están en la carrera pública magisterial, existan docentes con otro título profesional que no se 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.

20. Por supuesto, este Tribunal no está negando que el legislador pueda ir hacia un régimen en el que todos los docentes en la educación pública tengan título profesional de profesor y formen parte de la carrera pública magisterial, pues tanto éste como el régimen actual (descrito en el fundamento precedente) responden a la libertad de configuración que la Constitución, en su artículo 15º, otorga al legislador para establecer los requisitos para desempeñarse como profesor, así como sus derechos y obligaciones, libertad que, evidentemente, el Parlamento debe ejercer dentro de los límites que le impone el respeto al propio texto constitucional.
21. En atención a ello, el Tribunal es de la opinión que en los términos en que se ha cuestionado el artículo 1º de la Ley N.º 29510, éste no es inconstitucional al permitir que profesionales con título distinto al de Educación, sin la consecuente colegiación en el CPPE y, por tanto, no perteneciendo a la carrera pública magisterial, ejerzan la docencia en áreas afines a su especialidad, pues no hace más que reafirmar una posibilidad de desempeño docente ya prevista en la Ley General de Educación (artículo 58º), que este Tribunal considera constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI**

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00014-2010-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones:

Petitorio

1. En el presente caso se presenta a esta sede el Colegio de Profesores del Perú interponiendo demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29510, norma que exceptúa del requisito de colegiación establecido en la Ley N° 25231, Ley que crea el Colegio Profesional de Profesores del Perú, 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, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de marzo de 2010, considerando que con dicho dispositivo se está contraviniendo los artículos 15° y 51° de la Constitución Política del Perú.

Sobre la Legitimidad del colegio demandante

2. Tenemos entonces que el demandante es el Colegio de Profesores del Perú, es decir un colegio que tiene alcance nacional, razón por la que considero necesario expresar que el demandante es uno de los sujetos legitimados por el numeral 7 del artículo 203 de la vigente Constitución Política del Perú. Esto significa que estamos ante un caso de legitimidad para obrar activa extraordinariamente contemplada por la citada norma constitucional, pudiéndose por ello distinguir en el proceso ordinario existencia de dos clases de legitimidad para obrar activa: La ordinaria, otorgada en general a todo justiciable y la extraordinaria otorgada por la ley a personas expresamente determinadas por ésta; en cambio tratándose del proceso constitucional, la legitimidad para obrar activa a que se refiere el referido artículo 203° de la Constitución es, no cabe duda, la legitimidad extraordinaria a que hacemos referencia y por tanto quienes la ejercitan con la correspondiente demanda tienen que ser sólo y necesariamente las personas que el texto de la ley señala a exclusividad. En este caso debemos subrayar que estamos reafirmando que dicha extraordinaria legitimidad del citado artículo constitucional nace, más allá que de la ley, de la propia Constitución Política del Estado. Y si esto es así significa entonces que si la demanda constituye el ejercicio del derecho de acción para requerirle al propio Estado la expulsión de una norma con categoría de ley, solo puede hacerlo



quien o quienes específica y expresamente están autorizados por la norma, lo que entraña la imposibilidad de llegar a una sentencia de mérito si la demanda ha sido interpuesta por persona no autorizada, aun cuando dicha demanda por error haya sido admitida a trámite.

3. En tal sentido en el presente caso observo que el colegio demandante se encuentra legitimado para interponer la presente demanda de inconstitucionalidad, razón por la que procedo a realizar mi observación respecto de la ley cuestionada.

Sobre el cuestionamiento a la Ley 29510

4. A través de la Ley 29510, Ley que exceptúa del requisito de colegiación establecido en la Ley Núm. 25231, Ley que crea el Colegio Profesional de Profesores del Perú, 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, se estableció:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Establécese la no exigencia del requisito de colegiación, normado en la Ley núm. 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 núm. 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 núm. 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

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.*

5. De argumentación esbozada por el colegio recurrente se advierte que si bien demanda la inconstitucionalidad de la Ley 29510, en realidad solo cuestiona el artículo 1° de dicha ley, que exceptúa de la colegiación a los profesionales con título pedagógico, razón por la que solo corresponderá centrar el análisis respecto a dicho articulado.
6. Considero necesario expresar que la Constitución Política del Perú ha expresado en su artículo 15° que “El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. 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.” (subrayado agregado)

Asimismo la Ley N° 28044, Ley General de Educación, señala en su artículo 56° que: “El profesor es agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes.” En el artículo 57° de la misma ley, referida a la carrera pública magisterial, se expresa que “El profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente.” (subrayado agregado)

La Ley 24029 en su artículo 2 señala que “ La presente Ley norma el régimen del profesorado como carrera pública y como ejercicio particular, de acuerdo con el Artículo 41 de la Constitución Política del Perú. En el primer caso incluye a los respectivos profesores cesantes y jubilados. Asimismo, regula la situación de los no



profesionales de la educación que ejercen funciones docentes.” (subrayado agregado). El artículo 10° de la misma norma expresa que “El Ministerio de Educación promueve la profesionalización de quienes ejercen sin título pedagógico la función de profesores o en la docencia pública o privada. Con tal objeto organiza y ejecuta planes y programas de profesionalización en los Institutos Superiores Pedagógicos de gestión estatal así como, previo convenio, en las Universidades y en los Institutos Superiores Pedagógicos de gestión no estatal.” (subrayado agregado) El artículo 11 de la referida ley también señala que “El personal en servicio docente sin título pedagógico ingresa a la Carrera Pública del Profesorado hasta por el tercer nivel, según su tiempo de servicios al obtener el título de Profesor o el de Licenciado en Educación” Finalmente en el Título V de la mencionada ley, denominado *Del Personal Magisterial sin Título Profesional en Educación*”, expresa en el artículo 74° que “El personal docente en servicio sin título pedagógico, ingresa a la Carrera Pública del Profesorado al obtener este título.”

7. Resumida la normatividad que ha regulado aspectos referidos a los docentes que tienen título profesional distinto al de educación, puedo expresar que la regulación realizada en la Carta Constitucional ha sido desarrollada de manera amplia en la legislación, extrayéndose de ella que:
 - a) El docente, en las instituciones del Estado, se desarrolla en el marco de la carrera pública.
 - b) El ingreso a la carrera pública se realiza por concurso público.
 - c) El Estado promueve la profesionalización de quienes ejercen la docencia sin título pedagógico.
 - d) El docente sin título pedagógico ingresa a la carrera pública del profesorado al obtener el título de profesor o licenciado en educación.
8. En tal sentido podemos extraer que tanto la norma constitucional como la legal han establecido que la carrera pública del profesorado solo puede ser ejercido para docentes. Pero tal afirmación no niega la posibilidad de que los profesionales que no tengan título profesional de educación, puedan ejercer la docencia, pero solo en tema de su especialidad y sin que ello implique el ingreso a la carrera pública magisterial. La interrogante se presenta respecto a la denominada especialidad de los docentes que ejercen la docencia sin el título pedagógico, puesto que el concepto de especialidad puede traer como consecuencia que, por ejemplo, un ingeniero



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO	
FOJAS	97

enseñe diferentes materias por el solo hecho de ser un profesional en el área de ciencias, puesto que ello terminaría por desvirtuar la ley, que permite la posibilidad de que los profesionales que no tengan título educación puedan realizar la enseñanza en materias singulares afines a su profesión, a manera de cubrir las necesidades existentes en la formación de la colectividad. Pero debe tenerse en cuenta que esa permisión no tiene como objeto suplir a los docentes de la carrera pública magisterial sino coadyuvar en materias diversas que pueden ser dictadas por profesionales en determinada especialidad, sin desplazar a los profesionales en educación. Eso significa que la legislación permite la docencia a otros profesionales que no cuenten con título de educación por la necesidad en determinada especialidad, situación que de ninguna manera implica el caos y el descontrol, puesto que es necesario que la legislación implemente mecanismos de control a efectos de supervisar la labor de estos profesionales.

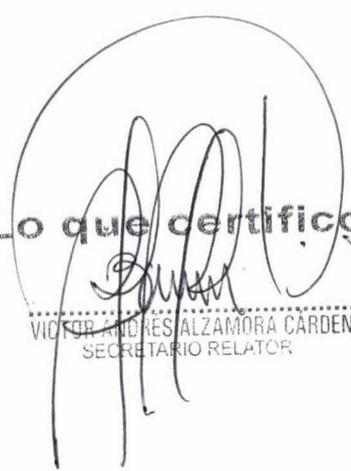
9. En tal sentido si bien considero que el cuestionamiento al artículo 1° de la Ley 29510 debe ser desestimado en atención a que de la Carta Constitucional ni de las leyes se puede inferir la prohibición de que los docentes ejerzan la docencia sin título pedagógico, situación que implica la no exigencia de la Colegiación, también considero necesario exigir que se realice un control exhaustivo a los profesores que ejerzan la docencia y que no cuenten con título pedagógico, debiendo por ello el legislador establecer mecanismos tendientes a verificar si efectivamente los docentes están transmitiendo conocimientos en materia de su especialidad, correspondiendo también por ende el establecimiento de límites e incluso sanciones para quienes pretendan burlar la ley.
10. En tal sentido corresponde desestimar la demanda por no encontrar vicio de inconstitucionalidad, debiéndose tener presente también que es necesario de manera inmediata la implementación de controles exhaustivos que garanticen el desempeño de los profesores que ejercen la docencia sin título pedagógico.

Por las razones expuestas mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 29510.

Sr.


VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR