



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .

PLENO JURISDICCIONAL  
Expediente 00019-2012-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 11 de octubre de 2013

### STC 0002-2013-PI Caso Ley de reforma magisterial 1

COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

#### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Profesores del Perú contra el artículo 18 de la Ley 29944, de Reforma Magisterial

Magistrados firmantes

SS

URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA



**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>I. CUESTIONES PRELIMINARES</b>	<b>3</b>
<b>Á. RELACIÓN JURÍDICA PROCESAL</b>	<b>3</b>
<b>B. PETITORIO CONSTITUCIONAL</b>	<b>3</b>
<b>C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA</b>	<b>4</b>
<b>D. DEBATE CONSTITUCIONAL</b>	<b>4</b>
D1. Demanda	5
D2. Contestación de la demanda	5
<b>E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS</b>	<b>5</b>
<b>II. FUNDAMENTOS</b>	<b>6</b>
<b>A. El Pedido de Modificación de una Norma a través de un Proceso de Inconstitucionalidad</b>	<b>6</b>
<b>B. La Inconstitucionalidad por Omisión de la Colegiatura como parte de los requisitos para acceder a la Carrera Magisterial</b>	<b>6</b>
B 1. La naturaleza de la inconstitucionalidad por omisión	7
B 2. La inconstitucionalidad por omisión desde el punto de vista de la obligatoriedad constitucional de la colegiación	7
B.3. La inconstitucionalidad por omisión desde el punto de vista del profesorado constitucionalmente entendido como carrera pública	8
<b>III. FALLO</b>	<b>9</b>



**EXPEDIENTE 0019-2012-PI/TC**  
**COLEGIO DE PROFESORES DEL PERÚ**

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Arequipa, a los 11 días del mes de octubre de 2013, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Vergara Gotelli, vicepresidente; Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia.

### **I. CUESTIONES PRELIMINARES**

#### **A. RELACIÓN JURÍDICA PROCESAL**

La demanda es interpuesta por el Colegio de Profesores del Perú, a través de su representante, don Manuel Eusebio Rodríguez Rodríguez, en su calidad de decano.

En vista de que la norma impugnada es una ley, a quien le ha correspondido defender su constitucionalidad ha sido al Congreso de la República, a través de su apoderado, don Jorge Campana Ríos, en mérito del Acuerdo de Mesa Directiva 040-2005-2006/MESA-CR, de fecha 5 de octubre de 2005.

#### **B. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

La demanda se dirige a cuestionar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, que versa sobre los requisitos para postular a la carrera pública magisterial, conforme a la siguiente formulación:



#### ARTÍCULO 18 DE LA LEY 29944

Para participar en el concurso público de acceso a una plaza vacante se requiere cumplir con los siguientes requisitos.

##### 18.1. Requisitos generales

- a) Poseer título de profesor o de licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso, el título debe ser revalidado en el Perú
- b) Gozar de buena salud física y mental que permita ejercer la docencia.
- c) No haber sido condenado por delito doloso
- d) No haber sido condenado ni estar incurso en el delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad sexual, delitos de corrupción de funcionarios y/o delitos de tráfico de drogas, ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos.
- e) No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.

##### 18.2 Requisitos específicos

Además de los requisitos generales señalados en el numeral anterior, son exigibles:

- a) Ser peruano de nacimiento para postular a una plaza vacante en instituciones educativas de educación básica o técnico-productiva ubicadas en zonas de frontera.
- b) Manejar fluidamente la lengua materna de los educandos y conocer la cultura local para postular a las plazas vacantes de instituciones educativas pertenecientes a Educación Intercultural Bilingüe.
- c) Para postular a plazas vacantes de instituciones educativas pertenecientes a Educación Básica Especial, el profesor debe acreditar la especialización en la modalidad.

Como consecuencia del primer pedido, la pretensión del demandante consiste también en que se modifique el mencionado artículo 18.

#### C. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL INVOCADA

Los demandantes, para argumentar su pretensión, alegan que el artículo impugnado atenta contra diversos dispositivos de la Norma Fundamental:

- Autonomía de los colegios profesionales (artículo 20).
- Jerarquía normativa (artículo 51).

#### D. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los accionantes y el demandado postulan sobre la constitucionalidad de las normas objetadas una serie de razones que, a manera de epítome, se presentan a continuación.



### D1. Demanda

La demanda presentada por el Colegio de Profesores del Perú se sustenta en los siguientes argumentos:

- (i) El artículo 18 de la Ley 29944 desconoce el requisito de colegiatura para el ejercicio profesional incorporado en el artículo 3 de la Ley 25231 que crea el Colegio de Profesores del Perú (texto vigente según Ley 28198).
- (ii) La colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión es una protección para los alumnos concordante con la premisa fundamental del colegio demandante que es contribuir al desarrollo y mejoramiento continuo de la educación.
- (iii) La ley impugnada señala una serie de requisitos para participar en el concurso que habilite el ingreso a la carrera pública magisterial pero no incluye la colegiación obligatoria exigida por la ley de creación del Colegio de Profesores en concordancia con el artículo 20 de la Constitución.

### D2. Contestación de la demanda

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, sustentando su pretensión en los siguientes argumentos:

- (i) No existe omisión legislativa que pueda ser objeto de control constitucional pues no está ordenado por la Constitución el requisito de colegiatura para acceder a la carrera pública magisterial.
- (ii) El constituyente, en el artículo 20 de la Constitución, dispuso que sea el legislador ordinario quien determine en qué casos la colegiatura será obligatoria y que, respecto de la postulación a la carrera pública magisterial, decidió no incorporarlo, lo cual no resulta en absoluto inconstitucional.
- (iii) La labor que desempeñan los profesores constituye una función pública no representativa y el legislador está facultado para establecer los requisitos que considere convenientes para postular a la carrera pública magisterial siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución

### E. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollar a lo largo de la presente sentencia.

- ❖ ¿Es posible que a través de una sentencia de inconstitucionalidad pueda modificarse una norma?
- ❖ ¿Se ha producido una inconstitucionalidad por omisión por no haber incluido la colegiación obligatoria dentro de los requisitos para acceder a la carrera magisterial? En tal sentido



- ¿Qué es la inconstitucionalidad por omisión?
- ¿Se ha producido esta por la existencia constitucional de obligatoriedad de la colegiación?
- ¿O el motivo de la supuesta inconstitucionalidad por omisión se sustenta en lo que implica el magisterio en tanto carrera pública?

## II. FUNDAMENTOS

1. Según lo ha establecido la parte accionante, la pretensión se bifurca, solicitándose, en primer lugar, la declaratoria de la inconstitucionalidad por omisión, y en segundo, como consecuencia de lo anterior, que el Tribunal Constitucional reforme el artículo impugnado. Pese al orden del petitorio, este Colegiado considera que, ante todo, debe dejarse sentadas algunas cuestiones sobre el pedido de cambio normativo.

### A. El Pedido de Modificación de una Norma a través de un Proceso de Inconstitucionalidad

2. El proceso de inconstitucionalidad, según se encuentra estipulado en la Constitución y en el Código Procesal Constitucional, es uno de control abstracto, mediante el que se expulsan del ordenamiento aquellas normas con rango de ley que colisionen con principios, reglas o directrices constitucionales.
3. Atendiendo a que la función legislativa corresponde al Congreso de la República (artículo 102.1 de la Constitución), la pretensión en una demanda de inconstitucionalidad de que se modifique el artículo 18 de la Ley 29944 resulta claramente improcedente.
4. A este Tribunal, por tanto, solo le corresponde pronunciarse determinando si el legislador ha vulnerado la Constitución al no incluir entre los requisitos para acceder a la Carrera Pública Magisterial el de colegiatura en el Colegio de Profesores del Perú.

### B. La Inconstitucionalidad por Omisión de la Colegiatura como parte de los requisitos para acceder a la Carrera Magisterial

5. La inconstitucionalidad por omisión constituye una herramienta jurídica idónea para controlar las negligencias en que puede incurrir la autoridad competente a la hora de legislar y encuentra sustento en el principio de fuerza normativa de la Constitución que atraviesa el paradigma mismo del Estado constitucional contemporáneo.



### B.1. La naturaleza de la inconstitucionalidad por omisión

6. El carácter normativo que la Constitución ostenta no solo significa que las disposiciones en ella contenidas no sean infringidas o desconocidas por las autoridades, funcionarios o personas (es decir que no se ingrese en el ámbito de lo *constitucionalmente prohibido*), sino que aquellas *obligaciones* que ella señala, entre las que puede encontrarse la de desarrollar normativamente determinado precepto constitucional, sean cumplidas de modo efectivo y adecuado (es decir que se cumpla con lo *constitucionalmente ordenado*). Sólo de esta manera se puede garantizar la plena y completa realización del proyecto constitucional que una comunidad política ha abrigado a través de su Norma Fundamental.
7. Este Tribunal Constitucional, según lo establece en el fundamento 41 de la STC 0006-2008-PI/TC, tiene resuelto que la necesidad de la inclusión del control de las omisiones obedece, entre otras razones, a las siguientes
  - La necesidad de reivindicar el valor normativo de la Constitución
  - La reivindicación de la naturaleza “social” del Estado constitucional, en el entendido de que los derechos tradicionalmente postergados o dejados al ocio del legislador son, por lo general, los derechos sociales.
  - La necesidad de relacionar el poder constituyente con el poder constituido, permitiendo un desarrollo responsable de los contenidos de la Constitución.
  - La naturaleza y el rol actual que han asumido los Tribunales Constitucionales en su labor de defensa de lo que la Constitución ordena.
  - La necesidad de tomar en serio las “obligaciones constitucionales”, en particular, las que corresponden en esencia al legislador de cara a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales.

Como surge de lo expuesto, la omisión inconstitucional es aquella en la que el legislador omite cumplir con lo que se encuentra constitucionalmente ordenado

### B.2. La inconstitucionalidad por omisión desde el punto de vista de la obligatoriedad constitucional de la colegiación

8. El artículo 20 de la Constitución establece que “*Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria*”. Como podrá apreciarse, el constituyente derivó al legislador ordinario la potestad de determinar en qué caso resulta exigible la colegiatura para el ejercicio de determinada actividad profesional.
9. Además, no todo profesional que desempeña labores de docente debe cumplir el requisito de colegiatura previsto en la Ley 25231, ya que el artículo 1 de la Ley 29510 excluyó “(...) 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".* Contra dicha norma, el Colegio de Profesores entabló una demanda de inconstitucionalidad respecto de la que este Tribunal Constitucional sostuvo que "(...) *en los términos en que se ha cuestionado el artículo 1 de la Ley 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 58), que este Tribunal considera constitucional*" (fundamento 21 de la STC 0014-2010-PI/TC).

10. Del mandato constitucional y de la interpretación jurisprudencial realizada por este Colegiado, se deduce que cuando la Ley 29944 omite incluir el requisito de colegiatura para postular a la carrera magisterial no incumple algún aspecto que se encuentre constitucionalmente ordenado. Por las razones expuestas, corresponde rechazar la demanda en este extremo.

### **B.3. La inconstitucionalidad por omisión desde el punto de vista del profesorado constitucionalmente entendido como carrera pública**

11. También se puede argüir la inconstitucionalidad por omisión basada en la carrera pública que significa el profesorado. Al respecto, la entidad demandante sostiene que la colegiación constituye una *conditio sine qua non* para que éste pueda desempeñarse como tal en el ejercicio de su profesión, toda vez que protege al alumnado y resulta concordante con la premisa fundamental del magisterio, que consiste en contribuir al desarrollo y mejoramiento continuo de la educación y la sociedad peruana, respetando la unidad nacional dentro de la diversidad regional, étnica, lingüística y cultural; agregando que el artículo 22 del Reglamento de la Ley 28740, Del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, prescribe que los profesionales que cuenten con colegio profesional solo pueden ser certificados profesionalmente por su respectivo colegio. Frente a ello, el accionado alega que como el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública, se reconoce la calidad de función pública al profesorado que presta servicios al Estado, por lo que el legislador está facultado para establecer los requisitos que considere convenientes para postular a la Carrera Pública Magisterial, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución, por lo que el legislador está facultado para establecer como regla general la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, pero también lo está para establecer excepciones a dicha regla, como lo estaría haciendo mediante el artículo impugnado.
12. El artículo 15 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 (...)*". A su vez, el artículo 57 de la Ley 28044, 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*".

13. Más tarde, el Congreso de la República aprobaría la Ley 29062, que modificaba la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. El artículo 11 de dicha ley establecía que para postular era menester. "*b) Ser miembro del Colegio de Profesores del Perú*". Tal ley sería posteriormente derogada por la Ley 29944, a la que pertenece la disposición impugnada, que no incluyó el requisito de ser miembro del Colegio de Profesores entre los indispensables para postular a la Carrera Pública Magisterial.
14. Atendiendo a que, como se ha dicho, la colegiatura no era constitucionalmente exigible, la eliminación del requisito no resulta inconstitucional quedando la materia en el ámbito de libertad de configuración del legislador. Por otra parte, este Tribunal Constitucional entiende que corresponde diferenciar los requisitos para *ejercer* la docencia, entre los que se encuentra la colegiación de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 25231 (con las excepciones previstas en la Ley 29510 a la que se aludiera *supra*), de los requisitos necesarios para *postular*, entre los que no resulta constitucionalmente necesario que se encuentre la colegiatura.
15. En el esquema legal vigente, la incorporación al Colegio de Profesores del Perú aparece como un requisito para ejercer el cargo (salvo las excepciones legalmente previstas), mas no para postular a la Carrera Pública Magisterial, y esta previsión del legislador, como ya se ha visto, no colisiona con la Constitución. Por las razones expuestas, corresponde rechazar la demanda en este extremo.

### III. FALLO

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



**HA RESUELTO**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que pretende que se modifique el artículo 18 de la Ley 29944.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS

**URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA**

**que certifico.**

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL