Sentencia C-852/05

Referencia: expediente D-5623

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 749 de 2002, *"por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.*

Actor: Germán Villegas González

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Germán Villegas González demandó parcialmente el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, *"por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica"*.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del siete de febrero de 2005, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y la Justicia, al Ministro de Educación Nacional, al Presidente de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado y Javeriana de Colombia, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.872 de julio 19 de 2002, subrayando el aparte demandado:

"LEY 749 DE 2002

"Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica"

> ***Artículo 8º. Del Ofrecimiento y Desarrollo de Programas Académicos de Educación Superior.*** *Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica,* ***y profesional de pregrado****, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior."*

III. LA DEMANDA

2. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El accionante considera que la expresión *"y profesional de pregrado"*, contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, vulnera los artículos

69, 113, 114, 150 numeral 8º, 158 y 189 numerales 11º y 21º de la Constitución Política.

3. Fundamentos de la demanda

El demandante comienza por plantear el contexto general de la norma acusada y sobre el cual se desarrollan los cargos de la demanda. En ese sentido, señala que a lo largo del texto de la Ley 749 de 2002 se regula el servicio público de la educación superior en las modalidades de *formación técnica profesional y tecnológica*, servicio que se encuentra a cargo de las Instituciones Técnicas Profesionales y de las Instituciones Tecnológicas. El artículo 8º de la referida ley, por su parte, enuncia la facultad de regulación de tales programas, específicamente con relación a los temas de registro calificado, estándares mínimos y exámenes de calidad, señalando, en los artículos siguientes, los criterios que deberá seguir el Gobierno Nacional para tales efectos, por lo que, respecto de las instituciones técnicas profesionales y de las instituciones tecnológicas, la misma ley fija el ámbito de competencia del ejecutivo.

Sin embargo, y en criterio del actor de ahí se deriva la inconstitucionalidad del aparte acusado, el artículo en mención incluyó también en su enumeración los programas *profesionales de pregrado*, es decir, aquellos que son ofrecidos por las universidades, sin que ningún otro artículo de la Ley haga referencia a éstos. Por tal razón, el demandante considera que la facultad de regulación de los *programas de pregrado* que el artículo 8º de la Ley 749 establece en cabeza del Gobierno Nacional, es una facultad ilimitada y abierta, ya que respecto de estos programas solamente se hace mención en el artículo 8º, por lo que, los límites y parámetros que se establecen a lo largo del texto de la Ley 749, solo dirigirían la actividad de regulación de los programas de *formación técnica profesional y tecnológica*, no así la regulación que el Gobierno desarrolle respecto de los programas *profesionales de pregrado*.

En conclusión, la posibilidad de regular las materias establecidas en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, en cuanto a los programas profesionales de pregrado, quedó en manos del Gobierno Nacional sin ningún tipo de parámetro legal que garantice que dicha regulación obedece a la voluntad democrática debatida y discutida dentro del órgano de representación popular, este es, el Congreso de la República.

Partiendo de esa consideración, el actor señala como razones de inconstitucionalidad de la expresión *"y profesional de pregrado"*, contenida en la norma demandada las siguientes:

2.1. En primer lugar considera que se viola el principio de reserva de ley, establecido por el artículo 69 de la Constitución Política, cuando se permite que la regulación de los programas profesionales de pregrado a cargo de las universidades, en lo que se refiere al registro calificado, los estándares mínimos y los exámenes de calidad, sea entregada de forma abierta y sin limitación al gobierno.

En ese sentido sostiene que, si bien existe un fundamento constitucional para la intervención legislativa del Estado en materia de educación, así como para sus labores de inspección y vigilancia, las universidades gozan de una garantía constitucional de autonomía que implica, principio que, en su núcleo esencial, no puede ser vulnerado, ni siquiera por la actividad ordinaria del legislador o con la autorización de éste. Agrega

que la regulación de la autonomía universitaria debe hacerse por el legislador, sin perjuicio de la función subsidiaria que cumpla el gobierno en desarrollo de su potestad reglamentaria o de sus competencias de inspección y vigilancia. Según el accionante, el Congreso en el presente caso renuncio a su potestad-deber de normar el derecho a la autonomía universitaria y dejó en manos del gobierno, sin ningún tipo de límites, la regulación del registro calificado, las condiciones de desarrollo y los estándares de calidad de los programas profesiones de pregrado a cargo de las universidades, violando el artículo 69 constitucional que le asigna dicha función de forma directa y expresa a la ley.

El actor señala además que, siendo la autonomía universitaria un derecho, no se puede desconocer el principio de reserva de ley, el cual asegura que la delimitación y regulación de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos corresponde exclusivamente a sus representantes, excluyendo en consecuencia competencias directas y autónomas por parte del ejecutivo. La norma demandada viola la autonomía universitaria y el principio de reserva de ley en la medida que permite que aspectos esenciales de la vida universitaria, que son propios de cada ente educativo, sean regulados por el Gobierno Nacional sin ningún tipo de límite.

2.2. En segundo lugar, estima que la expresión demandada desconoce los artículos 113 y 114 de la Carta, en cuanto traslada una potestad legislativa al ejecutivo para que éste la ejerza mediante simples decretos reglamentarios. Para el actor, se presenta un fenómeno de deslegalización e indebida entrega de funciones legislativas al Gobierno, ya que resulta contrario a los mandatos contenidos en los artículos referidos que, mediante una simple remisión normativa, el legislador habilite sin ningún límite al Gobierno para reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, incluyendo los programas profesionales de pregrado a cargo de las universidades.

2.3. El actor sostiene que la expresión controvertida vulnera también el artículo 189 numeral 11º de la Constitución, referente a la potestad reglamentaria del Gobierno, ya que ésta es una facultad subordinada a la ley, por lo que el Gobierno no tiene una competencia constitucional directa y autónoma de regulación de la autonomía universitaria. Señala además que aún cuando la norma se entendiera como la ratificación de la potestad reglamentaria del Gobierno, se violaría el sentido y alcance del numeral 11º del artículo 189 de la Constitución, en cuanto desborda

el ámbito de dicha función, ya que ella es subordinada a la Ley y no sustitutiva de ésta.

2.4. Considera, también, que se contrarían los artículos 150 numeral 8º y 189 numeral 21º de la Carta, al señalar que el Gobierno, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, está facultado para reglamentar el registro de programas académicos profesionales de pregrado, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, pues esa regulación es de orden legal, corresponde a una facultad legislativa, y no puede ser sustituida por actos administrativos, mucho menos entendiendo que éstos se expiden en ejercicio de la potestad de inspección y vigilancia del Gobierno.

Señala que el objeto de la inspección y vigilancia es garantizar la calidad del servicio educativo, función que debe ejercerse de acuerdo a la ley y no como facultad autónoma del Presidente.

Según el actor, la norma acusada viola la Constitución, cuando permite que en desarrollo de las labores de inspección y vigilancia, el Gobierno pueda reglamentar los requisitos mínimos de los programas profesionales de pregrado, así como los estándares y exámenes de calidad.

2.5. Finalmente, considera el actor que la inclusión de la expresión *"y profesional de pregrado"* en el artículo demandado desconoce el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Carta.

Señala el accionante que por medio de la Ley 749 de 2002 se organizó el servicio público de la educación superior en las modalidades de *formación técnica profesional* y *tecnológica.* Sin embargo, prosigue, cuando se analiza el artículo 8º demandado, se evidencia que con fundamento en él, el Gobierno queda habilitado para regular los programas *profesionales de pregrado* a cargo de las universidades, con lo cual se puede concluir que en la ley, cuyo objeto era la regulación de las instituciones técnicas y tecnológicas, se reguló adicionalmente a las universidades, pero de forma soslayada y oculta, desconociendo la publicidad, transparencia y claridad que debe tener el debate legislativo, a cuya garantía se orienta, entre otras, el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

En ese sentido concluye que la expresión demandada no tiene ningún tipo de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la

materia dominante de la Ley 749 de 2002. Según el accionante la norma demandada al ser oculta, resulta sorpresiva, sin que se haya brindado a los interesados la posibilidad de discutirla, clara y abiertamente, dentro del marco de la democracia participativa.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Educación Nacional

Mediante apoderado especial, el Ministerio de Educación Nacional intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la disposición demandada.

Señala el interviniente que el actor es reiterativo en los argumentos expuestos en el sentido de orientar los mismos a destacar que tratándose de autonomía universitaria su regulación está sujeta a reserva de ley, y que en la disposición acusada el legislador cede su facultad al gobierno, afirmación que a su juicio resulta desacertada.

Considera que la finalidad de lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002 no es la de desconocer el desarrollo legal del principio de autonomía universitaria, ni entregar total potestad al Gobierno sobre la materia, ni desconocer la reserva de ley que pueda tener el artículo 69 de la Constitución, sino ratificar que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, debe velar por la calidad en la prestación de un servicio público y con ese fin, debe regular lo relacionado con unas condiciones mínimas de calidad aplicables a los programas académicos de educación superior.

Señala también que el desarrollo del principio de la autonomía universitaria debe ser en principio legal, pero que corresponde al legislativo y al Presidente de la República establecer los límites y las excepciones al ejercicio de ese principio. Por esa razón señala que el Gobierno Nacional es titular de la suprema inspección y vigilancia sobre la educación superior (con fundamento en los artículos 189 numerales 21, 22 y 26 de la Constitución, y 31 de la Ley 30 de 1992), atribución que ejerce exigiendo el cumplimiento de la ley y de los decretos que expide con base en la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República por la Carta Política, lo cual descarta la violación del cánon constitucional número 69.

Considera que las universidades gozan de autonomía, pero que ésta no es absoluta, pues sus límites están fijados en la ley y en los decretos reglamentarios y es el Gobierno Nacional el encargado de ejercer la inspección y vigilancia sobre la prestación del servicio público de la Educación Superior con el fin de velar por el cumplimiento de los fines y objetivos que el legislador les ha determinado a las instituciones que prestan el servicio, en orden a garantizar a todos los colombianos un servicio de calidad. El cumplimiento de esos fines es objeto de evaluación por parte del Estado en ejercicio de la función de inspección y vigilancia, la cual le corresponde ejercer al Gobierno de la República y no al legislativo, función que desarrolla mediante la expedición de normas que regulan el ofrecimiento y desarrollo de los programas de Educación Superior, como los estándares mínimos de calidad o los requisitos para la obtención del registro calificado. Para el interviniente, con ello el Gobierno no esta interfiriendo en el ejercicio de la autonomía universitaria ni abrogándose potestades que no le son propias, sino cumpliendo con los mandatos constitucionales que definen y regulan el servicio público de la educación superior, fijando unas condiciones mínimas que tiendan a garantizar su ofrecimiento.

Así mismo el interviniente considera que el actor se contradice en tanto afirma por una parte que el legislador no puede regular sin limitaciones la actividad de las universidades sino que debe respetar el derecho a la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la CP y de otra parte manifiesta que es el legislador quien, por virtud del principio de reserva de ley, debe regular la autonomía universitaria y que no puede trasladar tal potestad al Gobierno.

Finalmente señala que no se viola el principio de unidad de materia ya que si bien la ley 749 de 2002 regula la formación técnica profesional y tecnológica, la norma tiene como línea central la Educación Superior, siendo parte de ella, tanto los programas de formación técnica profesional y tecnológicos como los programas de pregrado. En ese sentido, el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 determina que son instituciones de educación superior: 1) Las instituciones técnicas profesionales, 2) las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y 3) las Universidades.

Dado que todas ellas son programas de educación superior, no hay violación al artículo 158 de unidad de materia toda vez que hay coherencia y relación directa de la ley y las normas y principios contenidos en ella.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto solicita a la Corte declarar la exequibilidad del aparte acusado del artículo 8º de la Ley 749 de 2002.

En primer lugar sostiene que con fundamento en el artículo 69 constitucional, corresponde al Estado garantizar el derecho a la autonomía universitaria y correlativamente velar por la calidad del servicio que se preste. Para el cumplimiento de tal obligación, la propia Constitución ha dotado al Presidente de la República de las facultades de inspección y vigilancia de la educación como herramientas para garantizar la consecución de los fines sociales comprometidos en este servicio; por tal razón, el control estatal en esta materia surge con claridad de los mandatos constitucionales.

Señala el señor Procurador que, entendiendo que la autonomía universitaria no es absoluta sino que se trata de un derecho limitado y complejo, ya que su ejercicio se conjuga con otros derechos y garantías que persiguen también fines sociales, el Estado está obligado, mediante el ejercicio de la vigilancia e inspección de la educación, a garantizar que los programas de educación superior diseñados y ofrecidos libremente por las universidades, cumplan con los niveles de calidad señalados por el Gobierno a través del Ministerio de Educación, con el fin de formar profesionales idóneos y calificados para desempeñar adecuadamente la labor para la cual se prepararon.

La órbita de la autonomía universitaria en la que en principio no puede penetrar el Estado, hace referencia especialmente a materias que comprenden la organización académica o administrativa, por lo que, en su opinión, el texto de la norma no esta contraviniendo ninguno de los aspectos que comprende el derecho a la autonomía universitaria, ya que la disposición en ella establecida no se relaciona con aspectos del ámbito de acción propio de las universidades.

Señala que la norma parte de la base de que son las mismas universidades quienes en ejercicio de su derecho a la autonomía universitaria pueden determinar cuáles son sus programas profesionales de pregrado y luego del ejercicio de ese derecho es que se establece que deben obtener el registro calificado, según lo establece la norma bajo estudio.

Según la interpretación del señor Procurador, lo que establece el artículo es que mediante el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia que detenta el Presidente de la República, el Gobierno reglamente la forma en que se va a implementar el registro de los programas académicos de educación superior, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes, con lo cual la ley busca implementar herramientas que sirvan para medir la calidad y nivel del programa respectivo, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 189 numeral 21, lo cual no solo no es contrario a las normas constitucionales sino que configura un deber del Estado.

Afirma que es equivocado entender que el Congreso de la República arbitrariamente está dejando en manos del gobierno la facultad de legislar sobre el derecho a la autonomía universitaria. Para el señor Procurador esa es una interpretación subjetiva del demandante, que desconoce el sentido de la norma y el mandato que la Constitución Política impone al Presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley. Es en desarrollo de esa función que el Gobierno debe desplegar su potestad reglamentaria, no por voluntad del legislador como lo señala el actor en la demanda, sino por mandato expreso de la Carta, con el fin de asegurar a los ciudadanos la prestación de un servicio de educación con calidad, lo que se logra entre otros, con el registro de los programas profesionales de pregrado, con la verificación de los estándares mínimos y con los exámenes de calidad de los estudiantes de Educación Superior.

Finalmente señala que si bien la autonomía universitaria es un derecho que goza de protección constitucional, el ámbito de discrecionalidad de las universidades se encuentra limitado por el respeto de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad académica y las garantías necesarias para la prestación adecuada del servicio de educación, las cuales debe procurar el Gobierno mediante el ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la calidad de la educación.

Por consiguiente, el Procurador General de la Nación solicita a ésta Corporación que se declare exequible la expresión *"y profesionales de pregrado"*, contenida en la artículo 8º de la Ley 749 de 2002, solo por las razones expuestas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia puesto que las disposiciones parcialmente demandadas forman parte de una ley de la República.

2. El asunto bajo revisión

De acuerdo con la demanda de inconstitucionalidad que se ha presentado, debe la Corte determinar si es contraria a la Constitución la disposición contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, conforme a la cual corresponde al gobierno nacional, en relación con los programas de formación profesional de pregrado, reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior.

Para el demandante la disposición acusada resulta contraria a la Constitución porque, no obstante que la ley de la que hace parte se orienta a regular el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y no tiene contenido normativo alguno referido a la formación profesional de pregrado, incluyó esta última modalidad de la educación superior entre aquellas cuya reglamentación, en las materias enunciadas en el artículo demandado, se confía al Gobierno Nacional. De este modo, en criterio del demandante, se viola el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política, que garantiza la autonomía universitaria, por cuanto se permite que la regulación del registro calificado, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, en los programas profesionales de pregrado, se adelante por el Gobierno Nacional, de manera abierta y sin limitación legal. En el mismo sentido, considera que la norma acusada desconoce la distribución de competencias realizada por la Constitución y conforme a la cual corresponde al Congreso hacer las leyes, por cuanto, por fuera de las condiciones previstas en la Constitución para ello, se ha trasladado una potestad legislativa al gobierno, al permitirle regular, sin parámetro legal alguno, los temas enunciados en la disposición acusada. Ello equivaldría a una deslegalización de tales materias, en contra de las expresas reservas de ley consagradas en la Constitución. De igual manera, se presentaría una desnaturalización de la potestad reglamentaria, por cuanto se atribuye al gobierno una competencia de regulación que carece de referentes legislativos para su ejercicio. Finalmente, considera que también se violan los artículos 150, numeral 8º y 189, numeral 121º de la Constitución, por cuanto se atribuye al gobierno una competencia de regulación que excede el ámbito de las

funciones de inspección y vigilancia previstas en tales normas. De manera adicional, considera que la disposición acusada es contraria al principio de unidad de materia, debido a que, no obstante que el objeto de la Ley 749 de 2002 es el de organizar el servicio público de la Educación Superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, en esa norma se incluyó la previsión según la cual el Gobierno debe regular los programas profesionales de pregrado a cargo de las Universidades, inclusión que no tiene ningún tipo de conexidad causal, teleológica, o sistemática con la materia dominante, razón por la cual desconoce la publicidad, transparencia y claridad que debe tener el debate legislativo.

Para el Ministerio Público y para quien interviene por el Ministerio de Educación, por el contrario, la disposición acusada no resulta violatoria de la Constitución. En su criterio, el aparte demandado del artículo 8º de la Ley 749 de 2002 no es contrario a la reserva de ley que se desprende del artículo 69 Superior, ni desconoce el principio de autonomía universitaria, sino que se limita a reiterar una facultad del gobierno, que tiene raigambre constitucional, y conforme a la cual le corresponde velar por la calidad en la prestación del servicio público de educación. En concepto de estos intervinientes, la autonomía universitaria no es absoluta, y el Gobierno, en ejercicio de sus competencias de inspección y vigilancia, contenidas en la Constitución y en la ley, está obligado a garantizar que en los programas de educación superior diseñados y ofrecidos por las universidades, se cumpla con los niveles de calidad necesarios para que la educación superior cumpla con sus cometidos. Tal función, en criterio de la Procuraduría , se ejerce por el Gobierno en virtud de una facultad reglamentaria que proviene, no de la ley, como se afirma en la demanda, sino directamente de la Constitución, que le atribuye al Gobierno la responsabilidad por la inspección y vigilancia de la educación, para asegurar su calidad, lo cual se logra, entre otras maneras, con el registro de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior. Quien interviene por el Ministerio de Educación, finalmente, señala que la norma acusada tampoco es contraria al principio de unidad de materia, porque si bien en la Ley 749 de 2002 se regula la formación técnica profesional y tecnológica, la norma tiene como eje central la educación superior y de esta última categoría hacen parte tanto los programas de formación técnica profesional y tecnológicos, como los de pregrado.

Con base en los anteriores planteamientos se tiene que la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

2.1. ¿Es la disposición acusada contraria al principio de reserva de ley que protege la autonomía universitaria, en la medida en que transfiere al gobierno una competencia de regulación que es propia del legislador? Esta cuestión implica el examen del ámbito propio de la potestad reglamentaria y de las facultades de inspección y vigilancia del gobierno en relación con la educación superior.

2.2. ¿El aparte acusado es contrario al principio de unidad de materia, porque contiene una regulación sobre la educación profesional de pregrado que se inserta en una ley específicamente orientada a regular la formación superior en las modalidades de técnica profesional y tecnológica?

Por razones metodológicas, la Corte abordará en primer lugar el problema relacionado con la unidad de materia. Luego, y si la disposición acusada supera ese primer examen, continuará la Corte con el análisis del cargo por violación del principio de reserva de ley. Para ello se procederá a (i) hacer un recuento general del régimen jurídico de la educación superior en Colombia; (ii) estudiar la distribución constitucional de las competencias normativas sobre la materia, para,

finalmente, (iii) examinar si la disposición acusada resulta compatible con ese esquema constitucional.

3. La disposición acusada no desconoce el principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia está consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, de conformidad con los cuales, *"[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella .."* (Art. 158) y *"[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido ..."* (art. 169).

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, este principio pretende *"… no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título …"*

La Corte, de manera reiterada ha señalado que, a fin de no afectar el principio democrático, el principio de unidad de materia no puede interpretarse con un sentido estrecho y rígido. Ha sostenido, por otra parte, que esa flexibilidad en la aplicación del principio, sin embargo, no puede llevarse hasta el extremo que lo prive de todo contenido. Así, por un lado, una interpretación estrecha y rígida del principio podría lleva a desconocer "… *las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal."* Así, el principio de unidad de materia solo puede considerarse afectado cuando *"… existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma".* Por otro lado, sin embargo, también ha dicho la Corte que no es posible que la flexibilización en la aplicación del principio se lleve hasta tal punto que lo haga inocuo, sino que lo que se impone es un equilibrio, de tal manera que, mediante una interpretación razonable y proporcionada se pueda descubrir si entre la norma acusada y la ley de la que forma parte existe una conexidad temática, porque *"lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable"*.

Ha dicho la Corte que, en ese contexto, *"resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia."* Y que, para ese efecto *"… resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las*

plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc.".

El análisis del principio de unidad de materia no puede ser, entonces, ni muy rígido, ni muy flexible. Para ello debe tenerse en cuenta que la fijación del núcleo temático de una ley, a partir del cual es posible derivar las relaciones de conexidad entre las distintas disposiciones que la integran, no se da en abstracto, si no que se realiza por el propio legislador en el caso concreto, al establecer el contenido del proyecto, el propósito del mismo, las partes que lo integran, todo lo cual encuentra expresión, en primer lugar en el texto del proyecto inicial y en el de las modificaciones y adiciones que se le hagan, y luego, en el contenido de la exposición de motivos, las ponencias y los distintos debates.

El grado de flexibilidad en la aproximación del tema, entonces, depende de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve cada proyecto de ley. Así, por ejemplo, en el momento de ejercer el control de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de unidad de materia, es más flexible la apreciación de las relaciones de conexidad que puedan existir entre las disposiciones que hagan parte de una ley, si las mismas estaban incluidas desde el origen del proyecto de ley, su presencia se desprende claramente del texto y fueron objeto de deliberación explícita, al paso que la flexibilidad es menor cuando se trata disposiciones que se introducen después, sin clara advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida a la ley.

En ese contexto pueden considerarse parte de la materia de un proyecto asuntos aparentemente faltos de conexidad entre si, pero que sí la tienen en función del objetivo específico del legislador. Esto es, el concepto de "materia" es definido por el propio ámbito del proyecto, que puede incluir asuntos con diversos niveles de conexidad. En sentido opuesto, materias que en principio parecerían ser afines y estrechamente relacionadas, pueden no serlo, desde la perspectiva del principio de unidad de materia, si se incluyen en un determinado proyecto, en razón, por ejemplo, del nivel de especificidad en el que el mismo se desenvuelve.

En el caso que ahora es objeto de consideración, por ejemplo, si el proyecto hubiese estado orientado a regular, exclusivamente, las instituciones de educación técnica y tecnológica, resultaría ciertamente contrario al principio de unidad de materia incluir una regulación específica propia del ámbito de regulación de las universidades. Por su nivel de especificidad, el debate en torno a un proyecto de esa naturaleza resultaría ajeno a las preocupaciones inmediatas de las universidades, cuyos voceros, entonces, podrían optar por mantenerse al margen del mismo y se verían sorprendidos si, al final, la ley que se aprobase incluyese disposiciones que afectasen a las universidades y sobre cuyo contenido y alcance habrían tenido algo que expresar, de haberlas conocido oportunamente.

En ese contexto, entonces, el análisis del principio de unidad de materia exige una consideración de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve un proyecto de ley, sin que, para el caso que ahora ocupa a la Corte, quepa afirmar, como se hace en la intervención del Ministerio de Educación, que dado que, tanto las modalidades de educación técnica y tecnológica, como la profesional de pregrado, tienen en común el ser modalidades de la educación superior, ello sea suficiente para que se considere cumplido el principio de unidad de materia, porque, en determinados supuestos, esa general relación de conexidad, podría no ser suficiente a efectos de establecer la conformidad de una determinada disposición con el principio de unidad de materia.

Con todo, el análisis de los antecedentes legislativos muestra que en este caso no se ha desconocido el principio de unidad de materia, porque la disposición que se censura por el actor desde este punto de vista, tiene una relación de conexidad específica con el objeto del proyecto de ley y con la materia que fue objeto del debate legislativo, tal como pasa a establecerse.

La Ley 749 de 2001 tuvo su origen en el Proyecto de Ley número 210 de 2001 de la Cámara de Representantes, *"por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en la modalidad tecnológica."* Dicho proyecto, según su exposición de motivos, se orientaba, fundamentalmente, a superar los equívocos que en el régimen de la educación superior en Colombia, existían en relación con la formación tecnológica y que la relegaban al carácter de ser una formación de corta duración y terminal para personas destinadas a desempeñar oficios subalternos. En esa exposición de motivos se señalaba que, por el contrario, *"[s]i la tecnología es concebida como un campo del saber, existe la posibilidad de asumirlo desde diferentes niveles de profundización, por medio de un itinerario formativo, secuencial y coherente, brindado en una misma institución o a través e convenios mediados por un currículo único. Esto significa abordar ciclos formativos de carácter propedéutico, concebidos en el contexto de una educación continua y permanente, y en la cual, las competencias adquiridas en un ciclo habilitan para otro posterior de mayor profundización en el objeto tecnológico, así: el primer ciclo orientado al formación de las competencias profesionales del tecnólogo, habilita para el segundo orientado a la formación de las competencias profesionales del ingeniero o profesional. El tercer ciclo es la formación de posgrado en cualquiera de sus modalidades."*

Esas consideraciones sirvieron de base y de guía para la discusión y la aprobación del proyecto, que en el curso de los debates se vio adicionado con la inclusión de la modalidad de formación técnica profesional como objeto del mismo, y algunas disposiciones complementarias de las inicialmente previstas, entre las que se encuentra la norma ahora demandada. De este modo, encuentra la Corte que tal norma, mediante la cual se señala que corresponde al gobierno reglamentar, para los programas de formación profesional de pregrado, el registro calificado de programas, los estándares de calidad y los exámenes de evaluación de los estudiantes de educación superior, tiene una clara relación de conexidad con el núcleo temático del proyecto original y con las materias que fueron objeto de debate durante el trámite del mismo, por cuanto, si lo que se buscaba era permitir que, dadas ciertas condiciones, la formación técnica, tecnológica, profesional, e incluso de especialización, se ofreciese, por cualquier institución de educación superior, dentro de un criterio de ciclos formativos, era preciso incorporar una norma que dispusiese la manera como las instituciones de educación superior podían ofrecer los programas en los distintos niveles, incluido el profesional de pregrado.

Esa relación de conexidad se constata cuando se examinan las consideraciones que sobre el esquema de la Ley 749 de 2002 se han hecho por el Ministerio de Educación y conforme a las cuales el mismo se orienta a permitir que las instituciones de educación superior ofrezcan ciclos propedéuticos en todos los niveles y programas de las áreas de ingeniería, administración e informática, siempre y cuando reorganicen sus planes de estudio y soliciten el correspondiente registro calificado. Esa organización de los programas por ciclos propedéuticos se orienta a permitir que el estudiante ascienda dentro de los distintos niveles de la formación: el primero, técnico profesional; el segundo, tecnológico, y el tercero, profesional, con la posibilidad, al concluir cada ciclo, de obtener un título que le facilita su inserción en el mercado laboral. Puede así apreciarse cómo, desde el proyecto inicial, el objetivo del legislador se encontraba íntimamente relacionado con la educación profesional de pregrado, y que la norma que se introdujo después, no es sino un desarrollo de ese propósito inicial.

De este modo, la regulación referente a los estándares mínimos de calidad, las condiciones para el registro de los programas y otros instrumentos de control de la calidad de la educación superior, como los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, en todas la modalidades de la educación superior, tiene una relación de conexidad directa con el núcleo temático de la ley, sin que el carácter más amplio que adquiere la regulación, en cuanto que no se limita a los programas que guardan íntima relación con la formación técnica o tecnológica, pueda considerarse un vicio desde la perspectiva de la unidad de materia, porque es claro que si el legislador encuentra necesario regular una materia que toca con determinada modalidad de la formación superior, puede hacerlo de manera general, sin que, por imperativo del principio de unidad de

materia, deba expedir una regulación sectorizada en asuntos que por su naturaleza son uniformes en todas las modalidades de la educación superior.

Encuentra la Corte que la referencia a los programas profesionales de pregrado contenida en la disposición acusada, guarda estrecha relación con el objetivo y el contenido específico de la ley de la que hace parte y que, si bien la regulación tiene alcance general, esto es, se aplica a los programas de pregrado en general, no solo a los ofrecidos por las instituciones técnicas y tecnológicas, ello no viola el principio de unidad de materia, no solo por la íntima relación de conexidad de los temas y porque carecería de sentido que en virtud de tal principio debieran regularse por separado de tal manera que los programas de pregrado tuviesen un régimen si se ofrecen en tales instituciones y otro distinto cuando se ofrecen en universidades, cuando, precisamente, el propósito de la ley fue el de estandarizar el tratamiento de los niveles de la educación superior, independientemente de la institución que los brindase.

Habiéndose establecido que la disposición acusada no es contraria al principio de unidad de materia, pasa la Corte al examen de los cargos que plantean una oposición material entre el contenido normativo acusado y la Constitución, para lo cual, conforme se señaló atrás, se procederá, en primer lugar, a presentar unos antecedentes normativos sobre el sistema de educación superior en Colombia.

4. Antecedentes normativos del sistema nacional de educación superior

Tal como se ha puesto de presente por estudiosos del tema, no había existido un ordenamiento sistemático de la educación superior en el país hasta la expedición del Decreto Ley 80 de 1980. Dicho decreto se expidió por el gobierno con base en las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 8ª de 1979, que lo habilitaban para, entre otros asuntos, *"… definir la naturaleza del Sistema de Educación Post-secundaria …"* y *"… fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema…"*. En ese decreto se reguló, entonces, entre otros asuntos, el Sistema de Educación Superior (Titulo Segundo), señalando sus componentes, objetivos y organización (Capítulo I), las modalidades educativas (Capítulo II) y las instituciones de educación superior (Capítulo III).

En 1991, con la expedición de la nueva Constitución, surgió la necesidad de actualizar la regulación existente en relación con la educación superior. La Constitución sobre la materia dispone que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Art. 67). Se señala igualmente que los particulares tendrán libertad para fundar establecimientos educativos, en las condiciones que establezca la ley para su creación y gestión (Art. 68) y se garantiza la autonomía universitaria, de acuerdo con la ley (Art. 69).

En ese nuevo contexto constitucional se expidió la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, norma a partir de la cual se han producido numerosos desarrollos orientados a la conformación de un sistema nacional de educación superior.

Así, se tiene que a partir de la Ley 30 de 1992, el Ministerio de Educación inició un proceso orientado a asegurar la calidad de la educación superior, que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, del cual, entre otros instrumentos, hacían parte los estándares mínimos de calidad y el registro calificado de programas, la acreditación voluntaria de instituciones y de programas, los exámenes de calidad de la educación superior y el sistema de créditos académicos. De estos mecanismos, sólo el de acreditación voluntaria, y, parcialmente el de los exámenes del Estado, tienen desarrollo directo en la Ley 30 de 1992; los demás se elaboraron en disposiciones reglamentarias, que invocan como fundamento el deber del Estado de asegurar la calidad de la educación superior y la atribución del gobierno de ejercer la inspección y vigilancia en ese campo.

Así, el gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria y con base en la Ley 30 de 1992, expidió una serie de decretos por medio de los cuales se reglamentaban los *"… estándares de calidad para programas profesionales de pregrado …"* en distintas áreas. Para expedir esos decretos se tuvieron como consideraciones, en líneas generales, las siguientes:

> "Que la Educación Superior es un servicio público esencial de carácter cultural con una función social que le es inherente y, que como tal corresponde al Estado ejercer la regulación, el control y la vigilancia, en procura de garantizar la calidad y eficiencia en su prestación;
>
> Que le corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política y el artículo 3° de la Ley 30 de 1992, velar por la calidad de la educación a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia;
>
> Que la Ley 30 de 1992 señala como objetivo de la educación superior y de sus instituciones, prestar a la comunidad un servicio con calidad referido a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;
>
> Que los procesos de evaluación que apoyen, fomenten y dignifiquen la educación superior deberán velar por su calidad, según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 30 de 1992;
>
> Que el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, faculta al Presidente de la República para propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos que ofrecen las Instituciones de Educación Superior;
>
> Que los estándares de calidad constituyen un mecanismo de evaluación de la calidad de los programas académicos de educación superior, y una herramienta para garantizar a los estudiantes y a la sociedad en general, la calidad del servicio que ofrecen las Instituciones de Educación superior;
>
> Que es necesario reglamentar los estándares para el ofrecimiento y funcionamiento de los programas profesionales de pregrado de derecho;
>
> Que corresponde al Presidente de la República expedir los decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes …"

En esos decretos se establecía la información que las instituciones de educación superior debían presentar a las autoridades en relación con los programas académicos de pregrado, a fin de asegurar que cumplan con las condiciones básicas de calidad para su ofrecimiento y funcionamiento. Dicha información comprendía lo relacionado con a) Justificación del programa; b)

Denominación académica del programa; c) Aspectos curriculares básicos; d) Organización de las Actividades Académicas; e) Formación Investigativa; f) Proyección social; g) Sistema de selección; h) Sistemas de evaluación; i) Personal docente; j) Dotación de medios educativos; k) Infraestructura física; l) Estructura académico-administrativa; m) Autoevaluación; n) Egresados; o) Bienestar universitario y p) Publicidad del programa. En un acápite sobre los procedimientos de evaluación de la información, se disponía que a partir de la fecha de la expedición del respectivo decreto, para poder ofrecer y desarrollar un programa profesional nuevo o en funcionamiento en el área correspondiente, se requería obtener el registro calificado del mismo, efecto para el cual, la institución de educación superior debía presentar al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, la documentación relacionada con los estándares de calidad que se definían en el mismo decreto. El Icfes, con el apoyo de pares académicos, debía emitir concepto debidamente motivado y soportado, sobre el cumplimiento de los estándares de calidad. Correspondía al Ministro de Educación Nacional decidir sobre la autorización del registro calificado del programa, el cual tendría una vigencia de siete años contados a partir de la notificación de la respectiva resolución. Los programas que para el momento de expedirse los referidos decretos estuviesen debidamente registrados y en funcionamiento, y a los cuales se les negase el registro calificado por no aportar la información que demostrase el cumplimiento de los estándares de calidad, no podrían matricular nuevos estudiantes, ni abrir nuevas cohortes.

Cabe observar que la Ley 30 de 1992 no contiene una regulación específica sobre el registro calificado de programas de educación superior, ni sobre las condiciones o requisitos para su creación y funcionamiento. Sobre el particular se limita, en el artículo 36, a señalar que corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que es un organismo de carácter permanente del Gobierno Nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, e integrado por a) El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside, b) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, c) El Rector de la Universidad Nacional de Colombia, d) El Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Conciencias, e) Un Rector de la universidad estatal u oficial, f) Dos Rectores de universidades privadas, g) Un Rector de universidad de economía solidaria, h) Un Rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial, i) Un Rector de institución técnica profesional estatal u oficial, j) Dos representantes del sector productivo, k) Un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial, l) Un profesor universitario, m) Un estudiante de los últimos años de universidad, y n) El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto, proponer al Gobierno Nacional, la reglamentación y procedimientos para, entre otros asuntos, *"[e]stablecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos."*

Por su parte, en el Decreto 1781 de 2003 se definieron los Exámenes de Estado de

Calidad de la Educación Superior, ECAES, como pruebas académicas de carácter oficial y obligatorio, que junto con otros procesos y acciones, constituyen un instrumento a cargo del Gobierno Nacional para evaluar la calidad del servicio público educativo.

Al igual que con el registro calificado y con los estándares mínimos de calidad, la Ley 30 de 1992, que en su artículo 27 se refiere a los "Exámenes de Estado" en un contexto más restringido, no contiene un desarrollo normativo sobre los exámenes de calidad de la educación superior, mas allá de los dispuesto en el numeral a) de la referida disposición, y su regulación se produjo por el gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria y con base en consideraciones, similares a las que había tenido en cuenta para la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programa de educación superior:

"Que le corresponde al Presidente de la República, de acuerdo con los artículos 67 y 189 numeral 21 de la Constitución Política, y el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, ejercer la inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos;

Que de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992, uno de los objetivos de la educación superior y de sus instituciones, es prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;

Que de conformidad con lo establecido en el literal h) del artículo 31 de la Ley 30 de 1992, corresponde al Presidente de la República propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior;

Que la información que se obtiene mediante los Exámenes de Estado constituye un elemento externo, distinto y complementario a la evaluación que realiza cada institución y a las prácticas de valoración y acreditación de programas académicos de educación superior, cuya combinación busca fomentar la calidad de la educación y aportar insumos que generen procesos de reflexión institucional conjunta con el Estado, el sector productivo y la comunidad académica y científica;

Que es procedente reglamentar los Exámenes de Estado que se aplicarán a los estudiantes del último año de los programas de pregrado de educación superior,"

En ese estado de la cuestión se expidió la Ley 749 de 2002, en la cual, de manera expresa, se señala que corresponde al gobierno reglamentar el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

En ese nuevo contexto legal, el Presidente de la República, *"… en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, los artículos 31 a 33 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, …"* expidió el Decreto 2566 de 2003, *"… por medio del cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones …".* Dicho decreto desarrolla de manera general la materia y deroga expresamente los decretos mediante los cuales hasta entonces se habían establecido esas condiciones y requisitos para las distintas áreas. En el Decreto 2566 de 2003, de manera expresa se señala que para obtener el registro calificado las instituciones de educación superior deben acreditar el cumplimiento de las *condiciones mínimas* y las *características específicas* de calidad. En el mismo decreto se enuncian las condiciones mínimas de calidad y se dispone que las características específicas de calidad para cada programa serán fijadas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional. Para especificar el contenido del Decreto 2566 de 2003, el Ministerio de Educación Nacional ha expedido distintas Resoluciones por medio de las cuales se definen las características específicas de calidad para cada uno de los programas de pregrado.

En relación con los programas de formación técnica profesional y tecnológica, en la propia Ley 749 de 2002 se establece que *"[e]l Gobierno Nacional, con la participación de la comunidad académica y el sector productivo del país, definirá en un término no mayor de un año, los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos, los cuales serán tenidos en cuenta, tanto por las instituciones de educación superior que los ofrezcan, como por quienes efectúen la evaluación de la información presentada por las mismas."* (Art. 9) Se señala, igualmente que *"… las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas podrán ofrecer programas profesionales solo a través de ciclos propedéuticos, cuando se deriven de los programas de formación técnica profesional y tecnológica, siempre que cumplan con los requisitos mínimos de calidad y una vez obtengan la acreditación de excelencia de los dos primeros ciclos por el Consejo Nacional de Acreditación."* (Art. 11) La acreditación de la excelencia de los programas técnicos y tecnológicos se regula en el artículo 12 de la ley, en el cual se establece que la misma será presupuesto indispensable para que las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas puedan ofrecer y desarrollar el ciclo profesional. Se contemplan, así mismo, en el artículo 14, las condiciones para que las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas que decidan ofrecer la formación por ciclos propedéuticos se reacomoden a las previsiones genérales establecidas en la propia ley para ele efecto, para lo cual se dispone que *"[e]l Ministerio de Educación Nacional en un plazo no mayor a un año contado a partir de la expedición de la presente ley, con el apoyo técnico del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, de la comunidad académica y del sector productivo del país, definirá los requisitos mínimos que deberán cumplir las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas que deseen redefinirse o cambiar su carácter académico al de Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, y los criterios para su evaluación en el proceso al que se refieren los artículos anteriores …"*.

Como síntesis de este recuento normativo, y en cuanto hace al asunto objeto del presente proceso de constitucionalidad, puede señalarse que las materias cuya reglamentación se confía al gobierno en la disposición acusada, esto es el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, no surgen con la Ley 749 de 2002, sino que hacen parte de lo que se ha denominado el Sistema Nacional de Educación Superior, y se encuentran desarrolladas en distintas normas legales y reglamentarias, y que en cuanto hace específicamente a los programas de formación técnica profesional y tecnológica, en la propia Ley 749 de 2002 se incluyeron algunas previsiones sobre el particular.

5. La articulación de las fuentes formales de derecho en materia de educación superior.

Tal como se ha señalado, la Constitución concibe la educación como un derecho de la persona y como un servicio público (Art. 67). La propia Carta define, en esos dos frentes, la articulación de las fuentes de producción normativa.

El artículo 67 de la Constitución señala que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Se trata de un principio general, que, en cuanto no se refiere a un órgano específico del Estado, no contienen atribución específica de competencias, las cuales, para los efectos previstos en la norma constitucional, deben establecerse con base en las reglas generales de distribución de competencias contenidas en la propia Constitución, y en las previsiones específicas que en relación con la educación o con los servicios públicos, se realizan en ella.

De acuerdo con la distribución general de competencias, la función de regulación, entendida en este caso en su dimensión genérica, no como modalidad de intervención administrativa, sino como referida a la expedición de normas imperativas de carácter general y abstracto, corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, en virtud de la cláusula general de competencia que tiene para el desarrollo de la Constitución. (C.P. Arts 14 y 150) A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 21 y 22 del artículo 189, la función de inspección y vigilancia de los

servicios públicos en general y de la educación, en particular, corresponde al Presidente de la República.

De este modo, en general, el desarrollo de los postulados constitucionales en materia educativa corresponde al legislador, al paso que la inspección y vigilancia de la enseñanza se ejerce por el presidente de la República "conforme a la ley" (C.P. Art. 189 num. 21).

Adicionalmente, en relación con los servicios públicos la Constitución señala, en el numeral 23 del artículo 150, que corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, y en el artículo 365, que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley.

En relación con los parámetros constitucionales que rigen la asignación de competencias en materia de servicios públicos la Corte, en la Sentencia C-263 de 1996 expresó que *"[l]a competencia para la 'regulación' de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.)"*

A su vez, en materia educativa, la Constitución dispone, en el artículo 68, que corresponde a la ley establecer las condiciones en las cuales los particulares podrán crear y gestionar establecimientos educativos, y en el artículo 69 que se garantiza la autonomía universitaria, y que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

En ese contexto, al Ejecutivo le corresponde, por un lado, en ejercicio de la potestad reglamentaria, expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que se profieran para la regulación de la educación, y, por otro, ejercer, de conformidad con la ley, la inspección y vigilancia de la enseñanza.

Cabe observar, que a diferencia de lo que ocurría en la Constitución anterior, el gobierno, en el actual contexto constitucional, carece en esta materia de competencias de regulación autónomas y las que le atribuye el ordenamiento superior, están siempre subordinadas a la ley. También es preciso anotar, que, tal como se desprende del propio artículo 67 de la Constitución, una es la función de regular la educación, y otra distinta, la de ejercer la inspección y vigilancia de la misma, y que ésta última debe adelantarse de conformidad con la ley. De este modo se tiene que, ni la potestad reglamentaria, ni la competencia de inspección y vigilancia, habilitan al gobierno para la expedición de reglamentos autónomos o independientes y que, en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley.

Por otra parte, tal como se puso de presente por la Corte en la reciente Sentencia C-675 de 2005, el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada. En la Sentencia C-734 de 2003 la Corte precisó que *"… si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda reglar - en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta-, éste no puede dejar de sentar*

unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración." Agregó la Corte que *"… un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad"*, y puso de presente que sobre el particular ha señalado la Corporación lo siguiente:

> "Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.*"*

De manera más general, la Corte, en la Sentencia C-530 de 2003, había señalado que en virtud de la cláusula general de competencia que la Constitución radica en el legislador, *"… en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11)."* Agregó la Corte que, tal y como la Corporación lo ha indicado en varias oportunidades, ese reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, aspecto sobre el cual expresó:

> "Así, la sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo.
>
> Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador."

En particular, en relación con los ámbitos propios de la ley y el reglamento se señaló en esa Sentencia que la jurisprudencia constitucional ha precisado que "… *la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor*

precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria". Puntualizó la Corte que, *"[s]in embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido."* Expresó a este respecto que:

> "… este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El "*requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria*", ha dicho esta Corte, es "*la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar"*. Por ello no puede admitirse que en este caso se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria."

Por consiguiente, en razón de la cláusula general de competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia. Cuando ello ocurre, porque se defiere al reglamento la regulación de una materia, sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría una "deslegalización" contraria a la Constitución, debido a que contenidos que de acuerdo con ésta son propios de la ley serían adoptados por el gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento.

La educación, como se ha visto, está sometida a una reserva general de ley, que se manifiesta en la cláusula general de competencia legislativa de que está revestido el Congreso de la República para el desarrollo de la Constitución mediante leyes, y a las específicas reservas contenidas en los artículos 68, 69 y 189 numeral 21 de la Constitución. Por consiguiente, en esta materia, la remisión a la potestad reglamentaria solo es válida, a la luz de la Constitución, si la misma se inscribe en el marco de lo que se ha denominado un mínimo de materialidad legislativa, sin que sea posible trasladar al gobierno las competencias de regulación que conforme a la Constitución, corresponden al legislador.

En ese contexto, pasa la Corte al análisis de los cargos de inconstitucionalidad que se han planteado en el presente proceso.

6. Análisis de los cargos

El actor demanda el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, en cuanto dispone que corresponde al gobierno reglamentar el registro calificado, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas de formación profesional de

pregrado. En su criterio no hay en la Ley 749 de 2002 ningún parámetro normativo a partir del cual pueda el ejecutivo ejercer su potestad reglamentaria.

Del examen de los antecedentes sobre el régimen de la educación superior realizado por la Corte es posible concluir que a) En la ley demandada, si bien existen unos contenidos normativos orientados a regular el alcance del registro y los estándares de calidad de los programas de educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, sobre cuya suficiencia no se pronuncia la Corte, porque corresponde a apartes no acusados de la norma parcialmente demandada, no hay regulación alguna, en esas mismas materias, aplicable a los programas profesionales de pregrado. b) No existe en las normas generales que rigen la educación superior una definición legal, ni desarrollo legislativo específico de los conceptos de estándares mínimos de calidad, registro calificado y exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior para los programas profesionales de pregrado, y que, c) tales materias, por su naturaleza y alcance están sujetas en el ordenamiento constitucional colombiano a reserva de ley.

En ese contexto, el aparte acusado del artículo 8º de la Ley 749 de 2002, no contiene una remisión a la potestad reglamentaria de contenidos legislativos presentes en la propia ley o en otra que verse sobre la materia educativa, sino que consiste en una habilitación para que el gobierno asuma directamente la regulación de los estándares mínimos de calidad, el registro calificado y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior para los programas profesionales de pregrado, sin referente alguno en la ley.

Observa la Corte que la potestad reglamentaria se ejerce por el Presidente de la República por virtud de una atribución constitucional, sin necesidad de que la ley, en cada caso, así lo disponga. Esto es, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11º del artículo 189 Superior, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes. De este modo, toda regulación legislativa cuyo contenido requiera, para su cabal ejecución, ser especificado, es susceptible de ser reglamentado por el Presidente de la República, sin que para ello se necesite una expresa habilitación legislativa. Así, una norma de habilitación presente en una ley que carece de materialidad legislativa en las materias para cuya regulación remite al reglamento, no puede tenerse sino como una irregular transferencia de competencias legislativas al Gobierno, contraria a la Constitución.

Como quiera que la Ley 749 de 2002 no hay una sola previsión relativa al registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas profesionales de pregrado, el contenido normativo conforme al cual corresponde al gobierno la reglamentación de tales aspectos, resulta contrario a la Constitución y habrá de ser declarado inexequible.

7. Estudio de los efectos temporales del fallo

No obstante que la Corte ha constatado que la disposición acusada es contraria a la Constitución, porque defiere al gobierno, sin ningún parámetro normativo, la regulación de aspectos de la educación superior que están sujetos a reserva de ley, en el curso del proceso de constitucionalidad se ha podido apreciar que con base en ella se han expedido una serie de disposiciones reglamentarias que quedarían sin soporte como consecuencia de la declaratoria de su inexequibilidad. Igualmente quedaría sin piso la posibilidad de que el gobierno expidiera hacia el futuro reglamentos sobre el particular.

Para hipótesis como ésta, en las cuales la declaratoria de inexequibilidad puede producir un vacío normativo que ocasionaría "una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales", se ha previsto la posibilidad de que la Corte emita una sentencia de inconstitucionalidad diferida, o de constitucionalidad temporal en la cual se establezca "un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada"

7.1. Tal como se puso de presente en la Sentencia C-737 de 2001, en varias ocasiones, la Corte Constitucional ha recurrido a ese tipo de sentencias de constitucionalidad temporal o inconstitucionalidad diferida. Sin embargo, también ha precisado la Corporación que la procedencia de esa clase de pronunciamientos es excepcional y que los mismos se justifican "… únicamente en aquellos casos en los que la Corte ha constatado que la regulación impugnada es inconstitucional, pero no procede su declaración de inexequibilidad inmediata, por cuanto esa determinación afectaría de manera aún más grave los principios y valores constitucionales."

A partir de esa consideración la Corte ha señalado que sólo resulta legítimo recurrir a una sentencia de constitucionalidad temporal, si (i) se justifica expresamente esa modalidad de decisión; (ii) claramente se desprende del expediente que la declaración de inexequibilidad inmediata ocasionaría un vacío normativo que conduciría a una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada; (iii) se explica que esa solución es más adecuada que la de recurrir a una sentencia integradora, para lo cual debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, el margen de configuración que tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los principios y valores constitucionales es el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento y, finalmente si, (iv) el juez constitucional justifica la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales.

En el presente caso, la norma que se ha encontrado contraria a la Constitución defería al gobierno la regulación del registro de programas académicos de pregrado, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior. Es claro que, por un lado, tal como se pudo constatar por la Corte, en desarrollo de esa habilitación se han expedido un conjunto de disposiciones reglamentarias y, por otro, las materias sobre las cuales versa la habilitación reguladora que resulta inconstitucional, se caracterizan por un alto dinamismo que exige la actuación permanente de la potestad reglamentaria. De este modo la declaratoria de inexequibilidad con efecto inmediato de esa norma de habilitación produciría un vacío normativo y de competencias de regulación con un impacto potencialmente muy considerable sobre un aspecto tan sensible como es el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Como quiera que, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución, corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con, entre otros fines, el de velar por su calidad, la inexequibilidad inmediata de la disposición acusada tendría un impacto constitucional muy significativo, en la medida en que generaría un vacío normativo que produciría incertidumbre en el ámbito del aseguramiento de la calidad de la educación superior y podría interferir en la función de control y vigilancia que el Estado debe ejercer sobre la materia.

Encuentra la Corte que, por otro lado, en el extremo opuesto, mantener temporalmente la norma en el ordenamiento no tiene tanta gravedad, por cuanto el problema de inconstitucionalidad que se ha encontrado tiene que ver con el ámbito de las competencias de regulación en materia educativa, sin que hayan surgido cuestionamientos en torno al contenido de las normas que en ejercicio de la habilitación legislativa se hayan expedido por el gobierno. Si bien es cierto que el defecto encontrado por la Corte dista mucho de ser de poca monta, en la medida en que por virtud de ese traslado de competencias de regulación, el Congreso de la República deja de ser el escenario en el que se discuten y se adoptan las grandes decisiones en materia de educación superior, no es menos cierto que sobre la materia se ha procedido dentro de un escenario participativo y de concertación. Así, mantener temporalmente esas competencias de regulación, sin perjuicio de los controles de legalidad que resultan aplicables, no se traduce, *per se*, en una lesión del ámbito de autonomía universitaria o del derecho de fundar establecimientos educativos, y si significa, por el contrario brindar una oportunidad suficiente para que el legislador asuma la tarea de expedir las normas generales que habrán de regir la materia.

Dada la amplitud y la complejidad del tema y las múltiples posibilidades que tiene el legislador para regularlo, se advierte fácilmente que no cabe que la Corte llene, mediante una sentencia

integradora, el vacío normativo que surge de la inexequibilidad de la disposición acusada. La Corte concluye entonces que la decisión adecuada es diferir en el tiempo la inexequibilidad de la disposición acusada, a fin de permitir que el Congreso, en ejercicio de su potestad de configuración, expida el régimen aplicable en materia de exámenes de calidad, estándares mínimos de los programas de pregrado y registro calificado de los mismos.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "y profesional de pregrado", contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002.

Segundo. De acuerdo con lo expuesto en el apartado 7 de las consideraciones de esta sentencia, los efectos de la anterior declaración de inexequibilidad quedan diferidos hasta el 16 de diciembre de 2006.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NO FIRMA

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no estuvo presente al momento de la votación de la sentencia C-852/05 y por lo tanto, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Constitucional no la firma.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-852 DE 2005

IV. Referencia: expediente D-5623

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento de voto manifestado en la Sala Plena respecto de la sentencia C-852 de 2005.

2.- En dicha providencia se resolvió excluir del ordenamiento jurídico la obligación de las Instituciones de Educación Superior de obtener un registro calificado de los programas de pregrado de las carreras profesionales, siempre que pretendieran ofrecerlos y desarrollarlos. Lo anterior, mediante la declaratoria de inexequibilidad de la expresión *"y profesional de pregrado"* contenida en el artículo 8º de la ley 749 de 2002. Dicho artículo dispone por un lado, la mencionada obligación también en relación con los programas de formación técnica profesional, tecnológica y de especialización. Y por otro, remite al Gobierno Nacional la reglamentación del registro, calificación y evaluación general de estos programas.

3.- En opinión de la Sala, la regulación de las materias relacionadas con la evaluación general por parte del Ejecutivo de los programas de educación superior, están sujetas a reserva de ley. Ello quiere decir que el ordenamiento constitucional colombiano exige que sea la ley y no el reglamento la que regule lo propio. Ahora bien, según su parecer, en primer lugar la norma acusada dispone que dicha materia sea regulada por el reglamento, sin que la misma ley u otra de este rango *"fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria,* (por lo que) *habría una `deslegalización´ contraria a la Constitución, debido a que los contenidos que de acuerdo con ésta* (la Constitución) *son propios de la ley serían adoptados por el Gobierno"*. Y en segundo lugar, como complemento de esto, dicha potestad reglamentaria *"habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento"*.

De lo anterior se concluye en la Sentencia de la cual disiento que, *"*(c)*omo quiera que en la Ley 749 de 2002 no hay una sola previsión relativa al registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas profesionales de pregrado, el contenido normativo conforme al cual corresponde al gobierno la reglamentación de tales aspectos, resulta contrario a la Constitución"*.

4.- La Sala estructuró el anterior argumento a partir del siguiente razonamiento:

- Las reglas generales constitucionales de distribución de competencias establecen que cuando para el desarrollo de un principio constitucional, como el de la regulación y suprema inspección y vigilancia de la educación por parte del Estado (art. 67 C.N), la Constitución no haga referencia a un órgano específico, corresponde al Congreso de la República desarrollarlo en el ámbito de *"la expedición de normas interpretativas de carácter general y abstracto"*.

- A su turno, en el caso concreto de la educación, su tratamiento constitucional y su estipulación en la Carta como servicio público, refuerzan la obligación de que sea el legislador el que fije mediante la ley su régimen jurídico. Pues, el ejercicio de inspección y vigilancia de la enseñanza deberá hacerse de conformidad con la ley (art 189-21 C.N) y el Congreso deberá expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos (art. 150-23 y 365 C.N).

  A partir de los dos anteriores postulados la Corte derivó la existencia de una reserva de ley, cuyo sentido impediría que el Gobierno reglamentara de manera autónoma la materia para la que la norma acusada lo habilita. Y de manera autónoma quiere decir, sin establecer un *"mínimo de materialidad legislativa"* conforme a la cual enmarcar el ejercicio de la potestad reglamentaria.

- Se hizo referencia a los principios jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha derivado de la mencionada regla general de competencia. Según la jurisprudencia en comento, en aplicación de la cláusula general de competencia, *"lo que no puede el legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al*

Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido". Además de que el *"requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria, ha dicho esta Corte, es la existencia previa de un contenido o materia por reglamentar"*.

Sobre lo anterior fundamentó la Corte Constitucional la inexequibilidad del aparte normativo señalado.

5.- En mi opinión, el punto de partida de la argumentación que adoptó la mayoría de la Sala Plena de esta Honorable Corporación, no corresponde a lo que la Constitución de 1991 estableció en materia de reserva de ley y su implementación respecto de la relación entre el deber del Congreso de legislar y la potestad reglamentaria del Ejecutivo.

6.- En primer lugar, en el presente caso no existe reserva de ley. La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere al establecimiento incontestable en el texto constitucional de que la normación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohibe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos.

Ahora, si bien es cierto – como lo manifiesta la Sala – que *"si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o a las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al legislador"* ; no lo es menos que el principio de legalidad que subyace a esta cláusula de competencia se encuentra matizado en nuestro orden constitucional.

Esto es, no de todas las materias se puede pregonar que nuestra Constitución exija que se deban desarrollar en sus aspectos principales por parte del legislador. Ha sido claro para este Tribunal Constitucional, que por ejemplo, en materia de derechos fundamentales, es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. También, sobre otros asuntos, la Carta de 1991 asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador.

7.- En lo relativo a la norma declarada inexequible, su contenido está referido a la educación. Pero, no regula aspectos de la educación como derecho, sino lo relativo a la relación entre el Estado y las Universidades con ocasión de las facultades de inspección y vigilancia del primero sobre las segundas, es decir, en la dimensión de la educación como deber del Estado. En efecto, una cosa es el derecho fundamental a la educación y otra el deber del Estado en materia educativa.

La regulación constitucional de este deber, cuya fuente principal la ubica acertadamente la Sala en el inciso 5º del artículo 67 superior, no determina en manera alguna una reserva de ley. De su texto se desprende por el contrario que el mencionado deber está irrestrictamente en cabeza del Ejecutivo, y que comprende a éste desarrollarlo de conformidad con aspectos de rango constitucional tales como calidad, formación moral, física e intelectual, adecuado cubrimiento, etc. Pero, no prescribe la necesidad de que para hacerlo lo regule primero la ley.

8.- No obstante, consideró la Sala que la referencia del numeral 21 del artículo 189 constitucional, en el sentido que la vigilancia de la enseñanza se ejerza por parte del Gobierno *conforme a la ley*, reforzaba entonces la configuración de una reserva de ley en dicha materia. Sobre esto, considero que la mencionada conformidad a la ley se refiere a aquellos aspectos de la educación que precisamente, en nuestra Constitución tienen reserva de ley. Tal como lo expresé más arriba, no todos los aspectos que conforman la regulación de la educación superior hacen relación a ésta como derecho fundamental. El deber estatal en materia de educación, en cuanto a la inspección y vigilancia debe ejercerse de acuerdo a la ley, en su dimensión de derecho fundamental. Esto es, inspección y vigilancia del cumplimiento de lo que ley diga sobre el derecho a la educación. Pero no necesariamente que la ley diga previamente cómo se debe ejercer la inspección y vigilancia en comento.

9.- Igual sucede con el argumento referido a la estipulación constitucional de la educación como servicio público, y la reserva legal para regular éstos. La educación como servicio público es uno de los aspectos de la educación para ser regulados exclusivamente por la ley, al menos en sus parámetros generales. Así lo establece el artículo 365 de la Constitución. Pero de nuevo, la regulación de su prestación es la que debe necesariamente fijar la ley, además de los aspectos que desarrollan dicha prestación en los artículos 366 a 370 superiores. Su control, inspección y vigilancia en cabeza del Ejecutivo sugieren sujeción a la ley, respecto de lo que ésta diga que debe ser su prestación. Derivar de ello

la necesidad de una ley previa que se pronuncie sobre cómo se debe hacer dicha vigilancia, implica hacer caso omiso de los parámetros que para esto establece la misma Constitución. La referencia a la Superintendencia de Servicios Públicos en artículo el 370 de la Carta, demuestra que el Gobierno se sujeta a la ley para dirigir el sentido de su facultad de inspección y vigilancia, y no para el sólo hecho de ejercerla.

10.- Por lo anterior, la norma no debió ser declarada inexequible, pues ello asumió que la facultad constitucional del Ejecutivo de ejercer inspección y vigilancia sobre la educación, carece de contenido y debe ser llenado por la ley. Cuando lo cierto es que lo que pretende nuestro orden constitucional es que no se vacíe de contenido el sentido de lo que el constituyente quiso que fuera la educación. Lo cual difiere de cómo se ejerce dicho deber por parte del Estado. Pues la facultad de hacerlo es constitucional y no puede omitirse so pena de colocarle como requisito la existencia previa de una ley que lo autorice y le fije parámetros, para lo que la Constitución ya lo ha autorizado y ya le ha fijado parámetros.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-852 DE 17 DE AGOSTO DE 2005.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo parcialmente el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-852 de 17 de agosto de 2005.

Este salvamento parcial, se explica por cuanto estoy de acuerdo con la declaración de inexequibilidad de la expresión *"y profesional de*

pregrado", contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002. Pero me encuentro en desacuerdo absoluto con la decisión del numeral 2º de la parte resolutiva de la sentencia aludida, según la cual los efectos de esa declaración de inexequibilidad *"quedan diferidos hasta el 16 de diciembre de 2006".*

Para el suscrito magistrado, en esta como en ocasiones anteriores en las que se ha diferido la eficacia de la declaración de inexequibilidad de una norma jurídica, es un imposible desde el punto de visto constitucional en Colombia, pues no existe ninguna norma en la Carta Política que así lo autorice. Además, es claro que si una norma viola la Constitución, de manera inmediata debe ser expulsada del ordenamiento por la Corte Constitucional cuando decida sobre el particular.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA