

Sentencia C-162/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO-Exige la existencia de un contenido o materia legal a reglamentar

Existe en materia educativa una estricta vinculación del reglamento a la ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación “el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada”. La potestad reglamentaria carece de un ámbito normativo autónomo.

GARANTIA INSTITUCIONAL-Reconocimiento constitucional/GARANTIA INSTITUCIONAL-Limita la actividad del legislador

La categoría de garantía institucional es acuñada en los años veinte de este siglo por la doctrina alemana para referirse a determinadas instituciones no esenciales o centrales, pero sí típicas, y por tanto necesarias, de la organización político administrativa. Gracias a su reconocimiento constitucional gozan de protección, especialmente frente al legislador, pues a este último al regularlas le estaría vedado suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas, con esta prohibición queda garantizada la imagen maestra de la institución o Leit-Bild.

La garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance como garantía institucional

Esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre el alcance de la autonomía universitaria como garantía institucional, siendo definida como “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”. En esta definición se destacan las dos “vertientes” que integran la figura en estudio, “[d]e un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”. Igualmente, se ha reconocido que de la garantía institucional de la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos, dentro de las cuales se cuentan: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus

alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

GARANTIA INSTITUCIONAL Y RESERVA DE LEY-Propósitos diferentes

La garantía institucional y la reserva de ley persiguen propósitos diferentes, pues mientras la primera cumple una función de límite a la actividad legislativa, la segunda pretende precisamente lo contrario, es decir, garantizar que ciertos contenidos constitucionalmente predeterminados sean regulados en detalle exclusivamente por medio de normas con fuerza de ley. Nótese entonces que la reserva de ley no preserva necesariamente a una institución constitucionalmente garantizada, pues la detallada regulación legal puede conducir precisamente a erosionar sus rasgos distintivos. Lo anterior no obsta para que en ciertos eventos la Constitución combine ambas técnicas y garantice la existencia de ciertas instituciones además de prever que sus contenidos deben ser desarrollados exclusivamente por el Legislador, pero esta peculiar combinación debe ser plasmada de manera expresa en el texto constitucional.

REGLAMENTOS AUTONOMOS O INDEPENDIENTES-Competencias de regulación por el gobierno subordinadas a la ley/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA SEÑALAR ESTANDARES DE CALIDAD EN PROGRAMAS DE FORMACION Y CRITERIOS DE EVALUACION-No habilitada en la norma/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA SEÑALAR ESTANDARES DE CALIDAD EN PROGRAMAS DE FORMACION Y CRITERIOS DE EVALUACION- Por existencia de otras disposiciones de rango legal que permiten delimitar el alcance de la potestad gubernamental

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que en el actual régimen constitucional, el gobierno carece en materia educativa, de competencias de regulación autónomas y las que le atribuye el ordenamiento superior, están siempre subordinadas a la ley. En este sentido, ni la potestad reglamentaria, ni la competencia de inspección y vigilancia, habilitan al gobierno para la expedición de reglamentos autónomos o independientes y en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley. Por ello, la asignación al Gobierno del señalamiento de los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios de evaluación de los mismos, prevista en el artículo 9º de la Ley 749 de 2002 podría entenderse como una habilitación abierta a la discrecionalidad del Ejecutivo, sin parámetro alguno, para establecer dichos estándares y criterios. Esa comprensión del enunciado normativo demandado acarrearía su inconstitucionalidad porque de ella se desprendería una potestad normativa autónoma para regular la materia. Sin embargo, constata esta Corporación que en el ordenamiento jurídico existen distintas disposiciones de rango legal que permiten delimitar el alcance de la potestad reglamentaria gubernamental. En efecto, para determinar el alcance de la disposición acusada no sólo es relevante el precepto acusado sino que éste debe ser leído sistemáticamente, de manera tal que de existir otras disposiciones, aun contenidas en leyes diferentes, delimitadoras del alcance de la facultad de definir los estándares de calidad de la educación superior técnica o tecnológica, estos preceptos legales constituirán el contenido normativo, definido previamente por el Legislador, a partir del cual se desarrolla la atribución

gubernamental contemplada en el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, y en consecuencia la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programas de educación superior, tiene que partir de los parámetros establecidos en dichas disposiciones legales.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA DEFINIR ESTANDARES DE CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR TECNICA O TECNOLOGICA-Límites

El ejercicio de la potestad reglamentaria en ningún caso puede afectar el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria, ni podrán versar sobre los contenidos académicos, la orientación filosófica de los docentes, los procesos de enseñanza o el derecho fundamental a la educación.

Referencia: expediente D-6880

Demandante: Manuel José Sarmiento Arguello

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 y 9 (parciales) de la Ley 749 de 2002

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil ocho (2008).

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 establecida en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Manuel José Sarmiento Arguello demandó los artículos 8 y 9 (parciales) de la Ley 749 de 2002.

Mediante auto fechado el día primero de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; igualmente solicitó en la misma providencia que por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se comunicara la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Ministerio de Educación Nacional para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado con el objetivo de indicar los motivos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas demandada. Para los mismos fines, invitó a participar a en el trámite de la acción a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Autónoma, de Cartagena, Javeriana, Libre, Nacional, de Pasto, Rosario y del Valle.

Dentro del término de fijación en lista presentó escrito de intervención el Ministerio de Educación por medio de apoderada judicial, posteriormente intervino la Universidad del

Rosario. Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y rendido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcriben los enunciados normativos demandados:

LEY 749 DE 2002

(julio 19)

Diario Oficial 44.872, de 19 de julio 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)¹, 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)².”

“ARTÍCULO 9o. DE LA DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES MÍNIMOS DE CALIDAD Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN. El 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.”

III. LA DEMANDA.

El actor, Manuel José Sarmiento Arguello, solicitó a la Corte Constitucional que declarara la inconstitucionalidad de enunciados normativos contenidos en los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 por considerar que desconocen los siguientes preceptos constitucionales: el artículo 67 (subordinación de la dirección de la educación a la ley); el artículo 68 (Competencia del legislador para establecer las condiciones de creación y gestión de los establecimientos educativos); el artículo 69 (principio de autonomía universitaria); el artículo 113 (separación de poderes); y el artículo 114 (cláusula general de competencia del Legislador).

A juicio del demandante, los preceptos demandados parcialmente desconocen la reserva legal en materia educativa y las consecuencias que de ella se derivan. Luego de exponer los que, en su opinión, constituyen los rasgos más significativos de la técnica de reserva legal y su estrecha relación con el principio de división de poderes, destaca el demandante que la

Constitución de 1991 ha establecido que “el marco jurídico de ciertas materias solo puede estar consagrado en una ley en sentido formal, esto es, elaborada por el Congreso de la República.” En su parecer, “la vulneración de la reserva legal impuesta por la Constitución no solo es inconstitucional por desconocer una norma de rango superior que establece dicha limitación de regulación, sino también porque atenta contra los presupuestos esenciales del Estado Social de Derecho.”

En esa misma dirección, añade el ciudadano Sarmiento Arguello, la razón de ser de la reserva legal consiste en “darle la competencia exclusiva al principal órgano de representación democrática: puesto que éste está integrado por los representantes tanto de la mayoría como de las minorías”. De lo anterior concluye que el desconocimiento de una reserva legal implica la vulneración de principios fundamentales contenidos en la Carta de 1991 como el principio democrático o la división de poderes.

Según el demandante, en efecto, la reserva de ley no supone “que el legislador sea el único competente para regular la materia objeto de reserva legal, ni que al legislador le quede por completo prohibido expedir algún tipo de regulación sobre la misma.” Reconoce, incluso, que “la potestad reglamentaria del ejecutivo le permite entrar a reglamentar una ley con el objeto de materializar los fines perseguidos por la norma”. No obstante, acentúa que resulta contrario a la Constitución el que el legislador efectúe una regulación “en términos tan amplios y ambiguos que le de total libertad al ejecutivo para establecer el marco jurídico que deberá regir la materia.” Así las cosas, añade, “una ley que regule una materia objeto de reserva legal debe contener al menos unas pautas y criterios mínimos que limiten la potestad reglamentaria del ejecutivo. La falta de ello supone la inconstitucionalidad de la norma.”

A renglón seguido, cita el demandante algunas sentencias en las cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la temática (sentencias C-675 de 2005; C-734 de 2003, C-530 de 2003) y luego pasa a referirse al tópico relacionado con la reserva legal en materia de educación, con motivo del cual, transcribe apartes de la sentencia C-675 de 2005 en la que la Corte expresamente reconoció que la educación estaba sometida a reserva legal de ley, posición que, advierte el actor, sido reiterada por la Corporación en la sentencia C-852 de 2005.

Una vez efectuadas las aclaraciones referidas, el ciudadano Sarmiento Arguello arriba a la conclusión que los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 resultaban “claramente inconstitucionales puesto que desconocen la reserva legal en materia educativa.” En opinión del actor, la Ley 749 tuvo como propósito regular lo referente a la educación técnica y tecnológica, lo cual, a su juicio, es materia objeto de reserva legal establecida por la Constitución ya que hacen referencia al nivel de educación superior de carácter técnico profesional y tecnológico.

A juicio del demandante, una lectura detallada del cuerpo normativo de la Ley 749 lleva a “concluir que no existe ninguna norma que establezca una regulación básica o materialidad legislativa al respecto, lo que hacía que la norma demandada fuera abiertamente inconstitucional.” Insiste el actor respecto de que en la Ley no se encontraban “los criterios que el ejecutivo debe seguir para reglamentar lo referente al registro calificado de este tipo de programas.”

El actor destaca, más adelante, que lo dicho en relación con el artículo 8º acusado, podía hacerse extensible al artículo 9º también demandado, puesto que “en ninguna parte de la ley se definen y se señalan las pautas mínimas que el ejecutivo debe tener en cuenta para establecer los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica, profesional y tecnológica y los criterios de evaluación de los mismos, es decir, no existe una materialidad legislativa para que el Ejecutivo pueda ejercer la potestad reglamentaria, desconociendo abiertamente el principio constitucional de la reserva legal, lo cual trae como consecuencia la inexecutable de la norma.”

En relación con el cargo por desconocimiento del principio constitucional de autonomía universitaria derivado del artículo 69 superior, expresa el ciudadano Sarmiento Arguello que se trata “de un principio fundamental para el adecuado funcionamiento de la educación y que tenía aplicación respecto de “todas las instituciones de educación superior”, esto es, que no se circunscribe “solo a las universidades” sino de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia T-023 de 2006) busca garantizar independencia y libertad de enseñanza a las instituciones de educación superior. Lo anterior, añade el demandante, coincide con las definiciones previstas en los artículos 1º y 2º de la Ley 749 de 2002 que describen a las Instituciones Técnicas y Profesionales y a las Instituciones Tecnológicas como instituciones de educación superior.

Admite el actor que el principio de autonomía no es absoluto pues la Constitución misma establece que éste deberá ser realizado en los términos que indique la legislación. Acentúa, sin embargo, que los límites a la autonomía universitaria deberán someterse “a una reserva legal, es decir, el legislador es el único competente para hacerlo.” Insiste, de otra parte, en que el artículo 69 constitucional es muy claro al afirmar que “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley.” (Subrayas añadidas por el demandante).

Concluye el actor que las normas demandadas resultan contrarias al principio de autonomía universitaria por cuanto “dejan en total libertad al ejecutivo para limitar la autonomía universitaria”. Reconoce que en efecto el Legislador puede sentar restricciones al respecto pero recalca que “dejar la regulación del mismo al arbitrio del gobierno, la norma desconoce el mandato constitucional.” A su juicio, una situación semejante se presenta en lo relativo a “la evaluación de los estándares de calidad, pues el legislador no estableció los criterios mínimos que el ejecutivo debe seguir.”

Por los motivos expuestos, el ciudadano Sarmiento Arguello solicita que se declare la inconstitucionalidad de los apartes demandados en los artículos 8º y 9º de la Ley 749 de 2002, “sin ningún tipo de condicionamientos, ya que la inconstitucionalidad diferida o constitucionalidad temporal del artículo 8º de la Ley 749 de 2002 declarada en sentencia C-852 de 2005 perdió sus efectos, al haberse incumplido la obligación allí impuesta de expedir una ley que regulara las materias allí consagradas en un término que venció el 16 de diciembre de 2006.”

IV. INTERVENCIONES.

1.- Ministerio de Educación Nacional

Mediante intervención presentada en la Secretaría de la Corte Constitucional el día 28 de agosto de 2007, Julia Betancourt Gutiérrez solicita que se declare la constitucionalidad de los preceptos acusados. Aporta las siguientes razones en apoyo de su solicitud.

En primer término, efectúa un análisis acerca de la educación y de su doble carácter de derecho fundamental y servicio público, reflexiona luego sobre la necesidad e importancia de la norma acusada así como entorno a las competencias especiales del Gobierno en materia educativa en virtud de los numerales 21 y 22 del artículo 189 constitucional, los cuales le asignan al Presidente de la república el ejercicio de la inspección y vigilancia de la enseñanza y de la prestación de los servicios públicos. Sostiene que los artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992 señalan “el derrotero normativo respecto del cual debe desarrollarse el fomento, la inspección y la vigilancia en educación superior”.

Luego hace referencia al conjunto de preceptos constitucionales (artículos 67, 189.11, 189.21, 189.22) y legales (Ley 30 de 1992 artículos 3, 6, 27, 31 literal h, 32 y 33) que, en su opinión, sirven de fuente normativa a los Exámenes de estado de Calidad de la educación Superior -ECAES-. Afirma la interventora que éstos se “...erigen, como un instrumento de medición que con observancia de los fines supremos de lo educativo, complementan el sistema de evaluación que desde cada institución y desde las estrategias de valoración y acreditación de los programas académicos de educación superior, estimula prácticas que fomentan excelencia, la calidad de la educación y aportan insumos que generen (sic) procesos de reflexión institucional conjunta con el Estado, el sector productivo y la comunidad académica y científica.”

Finalmente aborda la interventora lo relacionado con la constitucionalidad de los enunciados demandados, al respecto manifiesta que en la sentencia C-852 de 2005 se sostuvo que en la Ley 749 de 2002 existían contenidos normativos dirigidos 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; afirmación en la cual se basa para controvertir la postura del demandante en el sentido que la Ley 749 de 2002 no incluye referencia alguna en su articulado respecto al registro calificado de programas académicos y a los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos. Añade que la potestad reglamentaria del Ejecutivo en la materia no se deriva exclusivamente de la Ley 749 de 2002 sino del conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior.

Esboza argumentos adicionales para defender los preceptos demandados, los cuales propone como “excepciones” frente a las acusaciones de inconstitucionalidad. El primero es la necesidad social de las normas demandadas, pues alega que éstas son indispensables para que el Gobierno pueda ejercer las funciones de inspección y vigilancia en materia de educación superior. En segundo lugar sostiene que la Ley 749 de 2002 surtió el trámite de rigor en el Congreso de la República y que en su elaboración participaron ampliamente los congresistas y el sector educativo, razón por la cual el otorgamiento de las facultades reglamentarias al Gobierno gozó de un amplio consenso político y social.

2.- Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario presentó escrito de intervención el día 3 de septiembre de 2007. Solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas. Estima la Universidad representada por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Alejandro Venegas Franco, que los apartes demandados desconocían el principio de reserva de ley en materia de educación “en la medida en que los artículos 8º y 9º de la Ley 749 de 2002 no definen los parámetros para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno”.

Alude a la sentencia C-852 de 2005 en la cual se dijo que la regulación de la educación estaba sometida a reserva de ley, en esa medida sostiene que existen ciertas competencias que le corresponden constitucionalmente al legislador y que para trasladarlas al Gobierno resulta indispensable que exista “un mínimo de materialidad legislativa.” Destaca el escrito de intervención que en el asunto bajo examen ese mínimo no se presentaba y en consecuencia el Congreso se ha desprendido “de la función que le corresponde por mandato constitucional y [ha] excedido el ámbito de su competencia al haberle atribuido integralmente la reglamentación del tema al gobierno.”

Según la Universidad del Rosario, “permitir que estos límites sean impuestos por el Gobierno, sería permitir que se vulnere la autonomía constitucional de la que gozan las instituciones de educación superior, y desconocer que sólo la ley puede establecer dichas limitaciones como expresión de los principios de soberanía popular y de pluralismo que enmarcan el ejercicio de la democracia”.

Por los motivos expuestos solicita declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Con fundamento en el Concepto No. 4378, el señor Procurador General de la Nación solicita declarar la inexecutable del artículo 8º y del artículo 9º de la Ley 749 de 2002 demandados parcialmente. En apoyo de su solicitud manifiesta las razones que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, al abordar el problema de constitucionalidad planteado en la demanda, el Ministerio Público aclara que debido a la semejanza de los cargos presentados contra los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 respecto de los examinados en el expediente D-6702, en su concepto retomará algunos de los planteamientos manifestados en la anterior oportunidad.

Acto seguido hace referencia a la normatividad constitucional que regula la educación y sostiene que la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “la facultad de regulación de la educación que el constituyente le atribuyó al Estado le corresponde al legislador, pues además de ser su función natural en virtud del principio de división de poderes (artículo 113 superior), en el Congreso está radicada la representación popular.”

También hace alusión a la reserva legal en materia de servicios públicos, entre los cuales se encuentra la educación y cita en apoyo de esta tesis algunas sentencias de constitucionalidad. De lo anterior concluye que el ejercicio de la potestad reglamentaria

“requiere, por un lado, la existencia de una materia que pueda ser reglamentada y, por el otro, que la autoridad que la ejerza respete el contenido de la misma, así como el ordenamiento constitucional y las demás leyes”.

Del examen de la Ley 749 de 2002 deduce que los artículos 7, 8, 9, 10 y 11, son los únicos preceptos consagrados en este ordenamiento que hacen referencia al registro calificado de programas de formación técnica profesional, tecnológica o de especialización y a los estándares mínimos de calidad de tales programas, y que éstas disposiciones “no contienen normas concretas sobre tales materias, sino que le asignan expresamente al Gobierno Nacional la facultad de reglamentarlas”.

Sostiene además la Vista Fiscal que tampoco existe en las normas generales sobre educación superior disposiciones específicas sobre el registro calificado y los estándares mínimos de calidad, pues la Ley 30 de 1992 solo regula la acreditación voluntaria de programas y parcialmente los exámenes del Estado (artículos 27, 36, numeral 3, y 38, literal k).

De lo anterior resulta a juicio del Ministerio Público “(..) que el registro de programas de formación técnica profesional, tecnológica o de especialización y los estándares mínimos de calidad de tales programas, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior, son materias que están sujetas al principio de reserva de ley (artículos 67, 68, 150, numeral 23, y 365 constitucionales), y que no existe disposición legal específica que consagre los criterios, los parámetros o las bases con fundamento en los cuales el ejecutivo debe expedir la reglamentación de que tratan los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002, hay que concluir que las disposiciones acusadas desconocieron el ordenamiento superior, razón por la que es preciso que la Corte Constitucional declare su inexecutableidad.”

No obstante, precisa que si bien el actor solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte subrayado del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, el cual reza “(p)ara poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo”, los cargos presentados en la demanda están dirigidos contra la parte final de ese artículo la cual prevé que “(e)l Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos...” en consecuencia, solicita que la Corte Constitucional que declare la inexecutableidad de este último aparte de la norma, y no del primer enunciado normativo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

2. El asunto objeto de revisión.

Manifiesta el actor que distintos enunciados normativos contenidos en los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 desconocen el artículo 67 (subordinación de la dirección de la educación a la ley), el artículo 68 (competencia del legislador para establecer las condiciones de

creación y gestión de los establecimientos educativos), el artículo 69 (principio de autonomía universitaria), el artículo 113 (separación de poderes) y el artículo 114 (cláusula general de competencia del legislador) de la Constitución Política.

A su juicio la previsión contenida en el artículo 8 de la citada Ley según la cual corresponde al gobierno reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de la educación superior es inexecutable porque desconoce la reserva de ley en materia educativa, ya que ni la disposición acusada, ni otros preceptos de la Ley 749 de 2002 señalan los criterios que debe seguir el Ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria.

Alega el demandante que los mismos cargos son extensibles al artículo 9º, precepto que confía al Gobierno Nacional, con la participación de la comunidad académica y el sector productivo del país, la definición de los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica al igual que los criterios para la evaluación de los mismos, pues -siempre según el actor- en ninguna parte de la ley se definen y señalan las pautas mínimas que debe seguir el Gobierno al regular tales materias.

Finalmente sostiene que las normas demandadas resultan contrarias al principio de autonomía universitaria por cuanto, al no señalar criterios para que el Ejecutivo reglamente el registro de programas académicos, los estándares mínimos, los exámenes de calidad de la educación superior, por una parte, y para que defina los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica al igual que los criterios para la evaluación de los mismos, por otra parte, dejan en total libertad al Gobierno para limitar la autonomía universitaria en ejercicio de la potestad reglamentaria.

La intervención de la Universidad del Rosario secunda los cargos formulados en la demanda e igualmente el Ministerio Público también solicita la declaratoria de inexecutable de los enunciados normativos acusados contenidos en los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 por la vulneración de la reserva de ley en materia educativa. No obstante, aclara la Vista Fiscal que si bien el actor señala que su demanda se dirige contra la primera parte del artículo 8º de la Ley 749 de 2002, la cual reza "Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, (y profesional de pregrado)³, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo", realmente sólo formula cargos de inconstitucionalidad contra el segundo contenido normativo de la citada disposición, el cual faculta al Gobierno nacional a reglamentar lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de la educación superior.

Planteado en los anteriores términos el debate constitucional, corresponde a esta Corporación establecer si los enunciados normativos acusados contenidos en los artículos 8 y 9 de la Ley 749 de 2002 son contrarios a la Constitución por infringir la reserva legal en materia educativa y la autonomía universitaria, no obstante previamente es necesario precisar cuál es realmente el contenido normativo del artículo 8 de la citada ley sobre el cual recae la acusación formulada, pues de tratarse de la segunda parte de esta disposición -como advierte el Ministerio Público- se habría producido el fenómeno de cosa juzgada, ya que dicho segmento normativo fue declarado inexecutable por medio de la sentencia C-782 de

2007, y por lo tanto sólo habría lugar a pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 9.

Dilucidada la anterior cuestión podrá abordarse el estudio de los cargos formulados por el demandante para lo cual (i) se hará referencia al carácter polivalente de la educación en el ordenamiento constitucional colombiano y a la diversidad de fuentes formales que la regulan, (ii) se examinará lo relacionado con el servicio público de educación y la reserva de ley, (iii) se hará una breve alusión a la autonomía universitaria y sus alcances, (iv) finalmente se examinará la constitucionalidad de los preceptos acusados.

3. El enunciado normativo sobre el cual recaen las acusaciones formuladas en la demanda y la sentencia C-782 de 2007.

El artículo 8 de la Ley 749 de 2002 es una disposición compleja, con al menos dos contenidos normativos claramente diferenciados, en primer lugar prevé que las instituciones de educación superior para poder ofrecer ciertos programas académicos requieren obtener un registro calificado. En segundo lugar la misma disposición faculta al Gobierno Nacional a reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

En la demanda se señala como enunciado normativo acusado el primer aparte del artículo 8, el cual reza de la siguiente manera: Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, (y profesional de pregrado)⁴, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. No obstante, los cargos formulados por el actor versan sobre la supuesta vulneración de la reserva de ley en materia educativa, por carecer la Ley 749 de 2002 de criterios que orienten al Gobierno en la reglamentación del registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior. Como puede observarse, este último contenido normativo no corresponde a las expresiones señaladas en la demanda, sino al segundo aparte del mencionado artículo octavo cuyo tenor era el siguiente: 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.

En aras del principio pro actione, esta Corporación podría obviar la falta de correspondencia entre los cargos formulados y el texto señalado en la demanda como acusado, y proceder al examen de la segunda parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, empero esta no es una alternativa posible debido a que este enunciado normativo fue declarado inexecutable en la sentencia C-782 de 2007.

En efecto, un reciente pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación expulsó del ordenamiento jurídico el texto que facultaba al Gobierno Nacional a reglamentar las materias aludidas, precisamente por considerar la mayoría que este enunciado vulneraba la reserva de ley en materia educativa, es decir, se acogieron los cargos de inconstitucionalidad formulados en aquella oportunidad los cuales eran muy similares a los planteados en la demanda que dio origen a este proceso.

Se tiene entonces que (i) no es posible abordar el examen de la primera parte del artículo 8º de la Ley 749 de 2002 debido a la ausencia de cargos en el libelo acusatorio respecto de este enunciado normativo, (ii) la segunda parte de la mencionada disposición –a la cual corresponden los cargos planteados en la demanda- fue declarada inexecutable y respecto de ella opera el principio de cosa juzgada constitucional.

Ahora bien, el actor también acusa al citado artículo 8 de vulnerar el principio de autonomía universitaria y en esa medida cabría examinar el texto aun vigente de dicha disposición por la pretendida vulneración del artículo 68 constitucional. Sin embargo, la acusación del actor a este respecto tiene que ver también con la vulneración de la reserva de ley, porque sostiene que la autonomía universitaria sólo puede restringirse mediante una ley y que por lo tanto es inconstitucional conceder al ejecutivo la facultad de reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior sin que la ley señale los criterios para tal reglamentación. Es decir, la acusación sobre el desconocimiento de la autonomía universitaria también recae sobre la segunda parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002 declarada inexecutable y no sobre el primer segmento de dicha disposición.

Entonces, debido a la ausencia de cargos respecto del enunciado todavía vigente del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, esta Corporación circunscribirá su estudio al artículo 9 de la citada ley. Esclarecido así el objeto de estudio de la presente decisión se seguirá con el orden propuesto en el acápite 2º de las Consideraciones y a continuación se consignarán algunas reflexiones sobre la educación en el ordenamiento constitucional colombiano.

4. El carácter polivalente de la educación en la Constitución de 1991 y la diversidad de fuentes formales que la regulan.

En el texto de la Carta de 1991 aparecen múltiples referencias a la educación; sin ánimo exhaustivo se pueden mencionar entre otras el artículo 27 contempla la libertad de enseñanza, aprendizaje, libertad y cátedra; el artículo 44 señala que es un derecho fundamental de los niños; el artículo 45 contiene el derecho de los jóvenes a participar en los organismos públicos y privados que tengan a cargo su educación; el artículo 64 señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación; según el artículo 67 se trata de un servicio público con función social y de un derecho de la persona; el artículo 68 consagra el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos; el artículo 69 consagra la autonomía universitaria; de conformidad con el artículo 70 el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional; el numeral 21 del artículo 189 confiere al Presidente la atribución de ejercer la inspección y vigilancia en la enseñanza; según el artículo 300 numeral 13 corresponde a las asambleas departamentales, en concurrencia con los municipios, regular la educación; ordena el artículo 336 que las rentas obtenidas del monopolio de licores han de ser destinadas de manera preferente a la salud y a la educación; el artículo 356 prevé que los recursos del sistema general de participaciones han de ser destinados de manera prioritaria a la financiación de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media; el artículo 366 señala que el gasto en materia de educación

hace parte del gasto público social.

El anterior universo normativo puede ser agrupado de conformidad a su temática, aunque se trata de una labor que presenta algún grado de imprecisión, debido precisamente a los múltiples contenidos normativos presentes en cada una de las disposiciones constitucionales; se destaca un primer conjunto de preceptos relacionados con el derecho a la educación y los derechos de libertad, de participación y colectivos en materia educativa (artículos 27, 44, 45, 67 de la Constitución); también están las disposiciones relacionadas con el servicio público de educación, su regulación y las facultades de las distintas ramas del poder público en la materia (artículos 67, 68, 189.21 de la Carta); otros enunciados normativos establecen concretos deberes estatales en materia educativa (artículos 64 y 70 constitucionales); se cuentan también previsiones relacionadas con la financiación del servicio público de educación estatal (336, 356 y 366 de la Carta); e igualmente también se advierte la presencia de enunciados que asignan competencias normativas a las entidades territoriales en materia educativa (el numeral 13 del artículo 300 de la Constitución).

Ahora bien, de la diversa índole de las materias abordadas por las disposiciones constitucionales aludidas, se deriva a su vez la pluralidad de fuentes formales encargadas de desarrollar sus contenidos. En este sentido resulta incuestionable, por ejemplo, que los preceptos encargados de configurar, actualizar, precisar los elementos estructurales, los aspectos inherentes a su ejercicio y el ámbito constitucionalmente protegido de la libertad de enseñanza, aprendizaje y cátedra han de tener naturaleza estatutaria, debido a la reserva que establece el artículo 152 constitucional, empero como ha sostenido la jurisprudencia constitucional tal reserva no implica que todo lo relacionado con éstos derechos fundamentales ha de ser regulado mediante este tipo especial de ley⁵.

En otros casos el texto constitucional establece reservas de ley ordinaria, por ejemplo cuando el inciso primero del artículo 68 señala que las condiciones para la creación y gestión de establecimientos educativos por particulares han de ser fijadas por ley; o cuando el artículo 356 constitucional prevé que los criterios para la distribución de los recursos del sistema nacional de participaciones, destinados a financiar el servicio público de la educación deben ser señalados por la ley.

Ahora bien, junto con las reservas puntuales de ley señaladas en el texto constitucional a las que se ha hecho referencia, esta Corporación ha sostenido que corresponde a la ley regular los aspectos centrales de la educación.

Esta postura ha sido defendida en recientes pronunciamientos de esta Corporación, así en la sentencia C-852 de 2005 se sostuvo:

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.

Existe por lo tanto en materia educativa una estricta vinculación del reglamento a la ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación “el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada”⁶, por lo tanto, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento constitucional anterior, la potestad reglamentaria carece de un ámbito normativo autónomo.

5. La garantía institucional de la autonomía universitaria y la reserva de ley.

El primer inciso del artículo 69 constitucional señala textualmente: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. Este precepto introduce en nuestro ordenamiento jurídico una garantía institucional, tal como ha reconocido desde sus comienzos la jurisprudencia de esta Corporación⁷.

Ahora bien, de la naturaleza jurídica de la figura contemplada en el artículo 69 constitucional se derivan importantes consecuencias en cuanto a su alcance y comprensión. Como es sabido la categoría de garantía institucional es acuñada en los años veinte de este siglo por la doctrina alemana para referirse a determinadas instituciones no esenciales o centrales, pero sí típicas, y por tanto necesarias, de la organización político administrativa. Gracias a su reconocimiento constitucional gozan de protección, especialmente frente al legislador, pues a este último al regularlas le estaría vedado suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas, con esta prohibición queda garantizada la imagen maestra de la institución o Leit-Bild ⁸.

En esa medida la garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales⁹.

Esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre el alcance de la autonomía universitaria como garantía institucional, así en la sentencia T-310 de 1999 la definió como “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”. En esta definición se destacan las dos “vertientes” que integran la figura en estudio, “[d]e un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de

sus docentes”.

Igualmente, se ha reconocido que de la garantía institucional de la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos, dentro de las cuales se cuentan: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos¹⁰.

Los cuales, por otra parte, aparecen enunciados en el artículo 29 de la Ley 30 de 1992 con el siguiente tenor:

ARTÍCULO 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

PARÁGRAFO. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Finalmente también se ha puesto de manifiesto que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, entre los que cabe mencionar: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Art. 67 de la C. P.), (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (Art. 69 de la C. P.), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (Art. 150-23 de la C. P.) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución).

Plasmadas las anteriores consideraciones en torno a la figura de la garantía institucional en general, y sobre la autonomía universitaria en particular, es posible abordar la relación entre éstas y la reserva de ley con el propósito de adelantar algunas apreciaciones que permitan resolver los cargos formulados por el demandante.

En primer lugar, como antes se consignó, desde la perspectiva de la teoría constitucional la figura de la garantía institucional ha sido concebida como un límite a la actividad del Legislador y en general de los poderes públicos, quienes no pueden vaciar de contenido la respectiva institución constitucionalmente garantizada, sin embargo, lo anterior no significa que la garantía institucional equivalga a una reserva de ley, o dicho en otras palabras, que las instituciones garantizadas por la Constitución requieran para su regulación de una ley.

En efecto, como antes se dijo, la finalidad de la garantía institucional es fijar una frontera al ámbito competencial de los órganos que hacen parte de las distintas ramas del poder público, dentro de los cuales ocupa un lugar destacado el Legislador -especialmente por la libertad de configuración normativa de la cual está revestido- para asegurar que éstos no desdibujen los elementos conformadores de la respectiva institución garantizada, pero eso no debe conducir a la errónea comprensión que la regulación de las garantías institucionales goza de reserva de ley.

Se concluye entonces que la garantía institucional y la reserva de ley persiguen propósitos diferentes, pues mientras la primera cumple una función de límite a la actividad legislativa, la segunda pretende precisamente lo contrario, es decir, garantizar que ciertos contenidos constitucionalmente predeterminados sean regulados en detalle exclusivamente por medio de normas con fuerza de ley. Nótese entonces que la reserva de ley no preserva necesariamente a una institución constitucionalmente garantizada, pues la detallada regulación legal puede conducir precisamente a erosionar sus rasgos distintivos.

Valga aclarar en todo caso, que lo anterior no obsta para que en ciertos eventos la Constitución combine ambas técnicas y garantice la existencia de ciertas instituciones además de prever que sus contenidos deben ser desarrollados exclusivamente por el Legislador, sin embargo, esta peculiar combinación debe ser plasmada de manera expresa en el texto constitucional.

Lo dicho anteriormente tiene plena vigencia en materia de la autonomía universitaria. Como se trata de una garantía institucional eso significa que su finalidad es asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene por lo tanto origen constitucional y ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional con unos contenidos concretos a los que ya se hizo alusión, empero eso no significa que los límites a la autonomía universitaria deban tener origen legal, porque la Constitución no establece una reserva de ley en la materia. Cosa distinta es, como se expuso en el acápite anterior, que en virtud de la cláusula general de competencia legislativa y de la sujeción positiva del reglamento a la ley, las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, carezcan de una potestad normativa autónoma que pueda ser ejercida sin sujeción a las disposiciones legales que regulen la materia.

Cabe agregar, por otra parte que la jurisprudencia constitucional ha definido y precisado los

alcances de la autonomía universitaria, en esa medida no todo lo relacionado con la educación superior guarda relación con dicha garantía institucional, sino específicamente lo relacionado con “la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa” y lo que tiene que ver con “la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”.

Si bien jurisprudencialmente se ha reconocido que dentro del primer ámbito de la autonomía universitaria se incluye la potestad de los establecimientos educativos de “señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”, esto no comprende la competencia para fijar los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos -precisamente los aspectos a los que hace referencia el artículo 9 de la Ley 749 de 2002- , por lo tanto no puede entenderse que la normatividad relacionada con estos tópicos constituya un límite a la autonomía universitaria.

6. El examen de la disposición acusada.

Fundamenta el demandante la supuesta inconstitucionalidad de la expresión “[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”, contenida en el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, en la vulneración de principio de reserva legal en materia educativa.

Como se sostuvo en un acápite precedente de esta decisión la jurisprudencia constitucional ha reiterado que en el actual régimen constitucional, el gobierno carece en materia educativa, de competencias de regulación autónomas y las que le atribuye el ordenamiento superior, están siempre subordinadas a la ley. En este sentido, ni la potestad reglamentaria, ni la competencia de inspección y vigilancia, habilitan al gobierno para la expedición de reglamentos autónomos o independientes y en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley.

Por ello, la asignación al Gobierno del señalamiento de los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios de evaluación de los mismos, prevista en el artículo 9º de la Ley 749 de 2002 podría entenderse como una habilitación abierta a la discrecionalidad del Ejecutivo, sin parámetro alguno, para establecer dichos estándares y criterios. Esa comprensión del enunciado normativo demandado acarrearía su inconstitucionalidad precisamente porque de ella se desprendería una potestad normativa autónoma para regular la materia. Sin embargo, constata esta Corporación que en el ordenamiento jurídico existen distintas disposiciones de rango legal que permiten delimitar el alcance de la potestad reglamentaria gubernamental.

En efecto, considera esta Corporación que para determinar el alcance de la disposición acusada no sólo es relevante el precepto acusado sino que éste debe ser leído sistemáticamente, de manera tal que de existir otras disposiciones, aun contenidas en leyes

diferentes, delimitadoras del alcance de la facultad de definir los estándares de calidad de la educación superior técnica o tecnológica, estos preceptos legales constituirán el contenido normativo, definido previamente por el Legislador, a partir del cual se desarrolla la atribución gubernamental contemplada en el artículo 9 de la Ley 749 de 2002.

Para tales efectos resulta relevante la Ley 30 de 1992, por la cual se reglamenta el servicio público de la educación superior. Es preciso señalar que esta Corporación considera que dicho estatuto al establecer el marco normativo de la educación superior igualmente es aplicable a la educación superior técnica y tecnológica, en esa medida el artículo sexto de la citada ley al señalar los objetivos de la educación superior y de sus instituciones en su literal c) define como uno de ellos “prestar un servicio de 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”.

De conformidad con la disposición antes transcrita, la calidad de la educación superior tiene que ver con (i) los resultados académicos, los medios y procesos empleados, (ii) la infraestructura institucional, (iii) las dimensiones cualitativas y cuantitativas del servicio público de educación, y (iv) las condiciones en que éste es prestado por cada institución.

En esa medida la definición de los estándares de calidad de la educación superior hace referencia a los temas antes señalados, materias a las cuales estaría circunscrita la actividad normativa de la Administración. A lo que se suma el conjunto de disposiciones legales que hace referencia a cada uno de los anteriores tópicos, así por ejemplo el artículo 3º de la Ley 749 de 2002 señala el contenido de los ciclos de formación de ciertos programas:

ARTÍCULO 3o. DE LOS CICLOS DE FORMACIÓN. Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior organizarán su actividad formativa de pregrado en ciclos propedéuticos de formación en las áreas de las ingenierías, la tecnología de la información y la administración, así:

a) El primer ciclo, estará orientado a generar competencias y desarrollo intelectual como el de aptitudes, habilidades y destrezas al impartir conocimientos técnicos necesarios para el desempeño laboral en una actividad, en áreas específicas de los sectores productivo y de servicios, que conducirá al título de Técnico Profesional en..

La formación técnica profesional comprende tareas relacionadas con actividades técnicas que pueden realizarse autónomamente, habilitando para comportar responsabilidades de programación y coordinación;

b) El segundo ciclo, ofrecerá una formación básica común, que se fundamente y apropie de los conocimientos científicos y la comprensión teórica para la formación de un pensamiento innovador e inteligente, con capacidad de diseñar, construir, ejecutar, controlar, transformar

y operar los medios y procesos que han de favorecer la acción del hombre en la solución de problemas que demandan los sectores productivos y de servicios del país. La formación tecnológica comprende el desarrollo de responsabilidades de concepción, dirección y gestión de conformidad con la especificidad del programa, y conducirá al título de Tecnólogo en el área respectiva;

c) El tercer ciclo, complementará el segundo ciclo, en la respectiva área del conocimiento, de forma coherente, con la fundamentación teórica y la propuesta metodológica de la profesión, y debe hacer explícitos los principios y propósitos que la orientan desde una perspectiva integral, considerando, entre otros aspectos, las características y competencias que se espera posea el futuro profesional. Este ciclo permite el ejercicio autónomo de actividades profesionales de alto nivel, e implica el dominio de conocimientos científicos y técnicos y conducirá al título de profesional en..

Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior en forma coherente con la formación alcanzada en cada ciclo, podrán ofrecer programas de especialización en un campo específico del área técnica, tecnológica y/o profesional. Esta formación conducirá al título de Especialista en...

En conclusión, la regulación de los estándares mínimos de calidad y de los criterios de evaluación de los mismos, que la disposición acusada encomienda al Gobierno, debe circunscribirse a los aspectos físicos e instrumentales que pueden ser valorados de manera objetiva, referentes a las materias específicas señaladas en la misma Ley 749 de 2002 y en el artículo 6º de la Ley 30 de 1992. Es decir, que la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programas de educación superior, tiene que partir de los parámetros establecidos en dichas disposiciones legales.

Por otra parte el ejercicio de esta potestad reglamentaria en ningún caso puede afectar el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria, al cual se hizo alusión en el acápite anterior de esta decisión, ni podrán versar sobre los contenidos académicos, la orientación filosófica de los docentes, los procesos de enseñanza o el derecho fundamental de educación.

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

RESUELVE

PRIMERO. Declararse INHIBIDA para examinar la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 749 de 2002.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, respecto de los cargos examinados en la presente decisión, en el entendido que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c)

del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-162 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE NORMA QUE FACULTA AL GOBIERNO PARA DEFINIR ESTANDARES DE CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR TECNICA O TECNOLOGICA-Improcedencia (Salvamento de voto)

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Contradicción normativa (Salvamento de voto)

CALIDAD DE PROGRAMAS DE FORMACION TECNICA Y TECNOLOGICA-Concepto no determinado ni definido (Salvamento de voto)

CALIDAD DE PROGRAMAS DE FORMACION Y ACREDITACION-Conceptos diferentes (Salvamento de voto)

LEGISLADOR-Competencia exclusiva para definir los estándares de calidad de la educación superior técnica o tecnológica (Salvamento de voto)

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA SEÑALAR ESTANDARES DE CALIDAD EN PROGRAMAS DE FORMACION Y CRITERIOS DE EVALUACION-No contemplada en la norma/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA SEÑALAR ESTANDARES DE CALIDAD EN PROGRAMAS DE FORMACION Y CRITERIOS DE EVALUACION-Derivada de indebida aplicación de norma de ámbito material determinado en otro distinto (Salvamento de voto)

A mi juicio debió tenerse en cuenta que el punto de partida de un ordenamiento jurídico son las “normas”, que están en relación y tienen cuatro ámbitos de aplicación: personal, temporal, territorial y material. Así, es de observar que en este caso las dificultades surgen, cuando una norma con un ámbito material determinado trata de aplicarse en otro distinto, lo cual no es posible.

Referencia: expediente D-6880

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 y 9 (parciales) de la Ley 749 de 2002

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia frente a la decisión, con fundamento en las siguientes razones y consideraciones:

1. En primer lugar, el suscrito magistrado considera que no obstante el condicionamiento de la exequibilidad del artículo 9 de la Ley 749 de 2002, “en el entendido que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación”, el resultado es el mismo, esto es, se convierte al Gobierno en legislador.

En este sentido, considero que la preocupación por los derechos no puede subsanarse con una constitucionalidad condicionada, que lo que demuestra es la inconstitucionalidad.

2. Así mismo, considero que la presente sentencia entraña una contradicción normativa, por cuanto, de un lado, se asegura que el legislador no puede invadir la autonomía universitaria, pero de otro, se acepta que el Gobierno sí puede hacerlo. Así, es pertinente observar que la norma quedaría contradictoria, así como que el concepto de calidad no se encuentra

determinado ni definido por las normas que se citan, y que adicionalmente en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 es tan amplio e indefinido que cabe todo como criterio de calidad.

3. En relación con el punto anterior, es de añadir que la acreditación es un tema distinto al de los estándares de calidad que debe cumplir un programa educativo, pues la acreditación no es obligatoria. Por ello, los criterios de acreditación no pueden servir para definir los estándares mínimos de calidad, puesto que uno es el control de calidad y otra la acreditación. Sin embargo, el legislador podría establecerlo así, no la Corte. Por esta razón no puedo suscribir esta sentencia.

Así mismo, considero que los estándares de calidad deben ser iguales para todos y este magistrado no ve en el presente caso de dónde se van a sacar dichos estándares. Es de advertir que dichos estándares de calidad no se refieren solamente a factores de orden técnico, sino también a elementos personales. En este sentido, debo reiterar que es el Legislador quien debe definirlos.

4. A lo ya observado, el suscrito magistrado se permite agregar que el Estado no es sólo el Gobierno. En realidad, la voluntad del Estado la expide el Congreso y la desarrolla el Gobierno, por lo que darle esas atribuciones al Gobierno lo convierte en dictadura y es mi deber alertar sobre las consecuencias de ello.

Así, cuando la Constitución atribuye una competencia al Estado, no la atribuye por regla general al Gobierno o al Ejecutivo, sino que la atribuye en principio al Legislador como representante de la soberanía y voluntad popular, representación que debe manifestarse como voluntad de Estado.

Esto se entiende en cuanto, el legislador goza de primacía frente a los otros dos poderes, precisamente por manifestar el principio democrático. Por consiguiente, la voluntad del Estado se expresa por medio de la Ley y las competencias otorgadas por la Constitución al Estado deben entenderse en principio otorgadas al Legislador. En este sentido es que Rousseau afirmaba que la Ley es la expresión de la voluntad general, la cual debe expresar a su vez la voluntad de Estado en el marco de un estado democrático y constitucional de derecho. Por ello también Kelsen afirmaba el primado del Parlamento frente a los otros dos poderes, el cual implica una supremacía del legislador, por cuanto es éste quien expresa la voluntad del Estado en una democracia constitucional. Por el contrario, el Ejecutivo se limita a ejecutar -por esto mismo se denomina ejecutivo- la voluntad que ha expresado ya el legislador y de ninguna manera puede sustituirlo, reemplazarlo y mucho menos usurparlo.

En este orden de ideas, cuando la Constitución manifiesta por ejemplo, que alguna función corresponde al Estado -como sucede con el artículo 67 CP que afirma que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia en materia de educación-, sin indicar nada más, en realidad está atribuyendo una competencia y esa competencia queda en cabeza del Legislador. Es la rama Legislativa quien ejerce dicha competencia y se expresa, como se expresa el Legislador, por medio de las leyes. La Ley es entonces la expresión de la voluntad del Estado.

De este modo, si la Constitución consagra que corresponde al Estado regular y ejercer la

suprema inspección y vigilancia de alguna materia o ámbito jurídico, lo que quiere decir la Carta Política es que el legislador es quien fija los parámetros fundamentales que deben existir en el tema de que se trate y que éstos no pueden ser determinados por el Ejecutivo. El Legislador determina entonces los contenidos y criterios esenciales de regulación y el ejecutivo controla que esos parámetros fijados por la ley se cumplan, pero dichos parámetros normativos no los puede crear el Ejecutivo.

Por tanto, considera el suscrito magistrado que cuando la Constitución asigna las competencias de regulación e inspección y vigilancia al Estado, esta atribución debe entenderse en el sentido de que es el legislador quien regula y a partir de dicha regulación fija los criterios y parámetros a partir de los cuales debe llevarse a cabo la función de inspección y vigilancia.

Por consiguiente, en armonía con el principio de división de poderes, la primacía del legislativo, y la expresión de la voluntad del Estado a través de la Ley en un Estado constitucional y democrático de Derecho, este magistrado entiende que cuando la Constitución expresa en forma general la asignación de una competencia al Estado, con esa expresión en realidad le está entregando dicha competencia al Legislador, y ello por cuanto los otros dos órganos son subordinados al legislativo y les corresponde ejecutar la ley y proteger los derechos. En esta medida, la Corte insiste en la necesidad de leer e interpretar correctamente la Constitución cuando ésta utiliza expresiones como “corresponde al Estado”, en el entendido de que se está otorgando una competencia al Legislador, máxime cuando se trata expresamente de la función de regulación, a partir de la cual, se ejerce la inspección y vigilancia del cumplimiento de la misma.

5. De otra parte, a mi juicio debió tenerse en cuenta que el punto de partida de un ordenamiento jurídico son las “normas”, que están en relación y tienen cuatro ámbitos de aplicación: personal, temporal, territorial y material. Así, es de observar que en este caso las dificultades surgen, cuando una norma con un ámbito material determinado trata de aplicarse en otro distinto, lo cual no es posible.

6. Finalmente, me permito insistir en que con la formula de esta sentencia se llega al resultado que en realidad se quiere: volver al Gobierno legislador permanente, con el ítem que es él mismo el que decide la materia, con lo cual se viola tajantemente el artículo 150-10 y se rompe la igualdad.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

DE LA MAGISTRADA CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

A LA SENTENCIA C-162 DE 2008

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE NORMA QUE FACULTA AL GOBIERNO PARA DEFINIR ESTANDARES DE CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR TECNICA O TECNOLOGICA-Improcedencia (Salvamento de voto)

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Habilitación irregular de competencias al Gobierno (Salvamento de voto)

RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-6880

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8º y 9º (parciales) 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".

Accionante: Manuel José Sarmiento Arguello.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional me permito hacer explícitos los argumentos que me llevaron a salvar el voto en esta oportunidad sobre la sentencia C-162 de 2008, en cuanto dispuso "Declarar exequible el artículo 9º de la Ley 749 de 2002, respecto de los cargos examinados en la presente decisión, en el entendido que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación".

Discrepo de dicha decisión por considerar que la Corte ha debido declarar inexecutable esa disposición legal (art. 9 Ley 749 de 2002), al constituir una habilitación irregular de competencias al Gobierno toda vez que la "definición" de los estándares mínimos de calidad y los criterios para la evaluación de los mismos, corresponde al Congreso de la República. No existe en el presente caso un referente legal mínimo y suficiente para que la reglamentación pueda efectuarse de conformidad con la cláusula general de competencia legislativa o la reserva general de ley por tratarse del servicio público de educación (arts. 67, 68, 69, 150-23, 189-11 y 365 de la Constitución).

Como lo ha sostenido esta Corporación, la educación tiene el carácter de servicio público con función social por lo que se encuentra determinada no solamente por la cláusula general de competencia legislativa sino también por el principio de reserva legal. Además, el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que esté previamente presente en la legislación la existencia de una regulación básica o materialidad legislativa mínima que orienten la actividad reglamentaria¹¹.

Esto precisamente acaece en el presente caso porque la norma acusada deja en manos del Gobierno la facultad de definir los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica, y los criterios para la evaluación de los mismos, cuando ello claramente corresponde al ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República. Igualmente, en nuestro sistema constitucional el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra sujeto a la ley y, en este caso, no existen los parámetros generales básicos que deben orientar al Gobierno sobre la materia examinada.

Ello es tan cierto que la mayoría de la Corte para poder mantener la validez de la norma cuestionada tuvo que acudir a legislaciones anteriores como la Ley 30 de 1992 y entrar a condicionarla bajo una serie de supuestos generales para poder llenar la inexistencia de un referente legal preexistente, sin que tampoco alcance realmente a salvaguardar las garantías constitucionales, pues, lo cierto es que no hay límites claros y precisos para esa reglamentación.

De esta manera, la norma demandada termina entregando al Gobierno una atribución que no le corresponde como el definir los estándares mínimos de calidad de los programas de formación y los criterios de evaluación de los mismos, motivo por el cual la Corte ha debido declararla inexecutable.

Así dejo expresado los argumentos que me llevan a salvar el voto en esta oportunidad.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

1 Aparte tachado y en letra itálica declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-782- de 2007. Los efectos de la declaración de inexecutable se difieren hasta el 16 de diciembre de 2008. Fallo inhibitorio respecto al resto del artículo

2 Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-852 de 2005. Los efectos de la declaración de inexecutable quedan diferidos hasta el 16 de diciembre de 2006.

3 Aparte tachado y en letra itálica declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-782- de 2007. Los efectos de la declaración de inexecutable se difieren hasta el 16 de diciembre de 2008. Fallo inhibitorio respecto al resto del artículo

4 Aparte tachado y en letra itálica declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-782- de 2007. Los efectos de la declaración de inexecutable se difieren hasta el 16 de diciembre de 2008. Fallo inhibitorio respecto al resto del artículo

5 Así en la sentencia C-013 de 1993 se sostuvo que “las leyes estatutarias no pueden pretender desarrollar de manera exhaustiva y casuística todos los aspectos ligados con los derechos fundamentales, pues de llegarse a tal extremo se entorpecería la labor del legislador ordinario ya que toda legislación en mayor o menor medida requiere abordar aspectos relacionados con derechos fundamentales”.

6 Sentencia C-675 de 2005.

7 Así lo señala, por ejemplo, la sentencia T-574 de 1993, en la cual se consigna literalmente:

El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: “se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley”. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - “darse sus directivas” - y de auto-regulación - “regirse por sus propios estatutos” -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordinadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP art. 67) -, pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión (negrillas originales).

8 Cfr. J. José Solozabal. Voz “garantía institucional” en Enciclopedia Jurídica Básica.

9 La doctrina señala la evolución en las relaciones entre garantía institucional y derecho fundamental en la teoría constitucional. Un primer momento estaría marcado por una contraposición en las figuras, en el cual se destaca el carácter “pre-estatal” del derecho fundamental, al igual que su titularidad individual y su protección mediante mecanismos constitucionalmente predeterminados, en contraste con la garantía institucional la cual solo se encuentra recogida in nuce en la Constitución, pues su régimen jurídico históricamente ha sido configurado por el legislador, su titularidad corresponde a una institución no aun sujeto y carece de mecanismos específicos de protección jurisdiccional. Un segundo momento está caracterizado por la influencia entre ambas figuras, en el cual la construcción del derecho fundamental se verá influida por la contribución institucional, sobre todo por la estructura homóloga que le dan a ambas instituciones ciertas constituciones como la Ley Fundamental de Bonn.

10 Sentencia C-1245 de 2000.

11 C-782 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería. SV y AV. Jaime Araujo Rentería. SV. Humberto Antonio Sierra Porto.

En esta sentencia además se señaló: “Esto significa, que en materia de educación, y por ser ésta un servicio público con función social, está determinada no solamente por la cláusula general de competencia legislativa, como todos los demás ámbitos del ordenamiento jurídico, sino que además, las materias relativas a la educación, están sujetas al principio de reserva legal. Lo anterior significa, de un lado, que el Legislador no puede delegar o trasladar su función regulativa mediante leyes generales en materia de educación; y de otro lado, que

el Ejecutivo no puede usurpar la función regulativa en esta materia, alegando facultades de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria, por cuanto, como lo ha reiterado la Corte, la facultad de regulación general, mínima y esencial corresponde al Legislador, máxime cuando el servicio público de la educación se encuentra sometido a reserva legal...si una habilitación para ejercer dicha potestad no se encuentra acompañada de un referente legal preexistente y debidamente desarrollado, que se encuentre en capacidad para orientar la reglamentación de la ley, constituye una deslegalización de la materia y una transferencia indebida e irregular de competencias”.

Cft. C-852 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Alvaro Tafur Galvis.