

Sentencia C-188/96

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

El Constituyente, al consagrar la autonomía universitaria reconoció la capacidad de autodeterminación de las universidades; ello, no obstante, no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde, consignado en el mismo artículo 69 de la Carta, el cual no debe entenderse como restrictivo de la autonomía, pues es precisamente a través de él que se legitima la libertad de acción que la Carta Política atribuyó a las instituciones de educación superior, otorgándole, paralelamente a la sociedad la facultad de acreditar, a través de diferentes mecanismos, la actividad que ellas desarrollan.

INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR-Organismos de apoyo

Teniendo en cuenta la obligación que le asiste al Estado de promover la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior, de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza que las instituciones impartan. El legislador decidió dotarlas de ciertos instrumentos de apoyo y asesoría, que les permitieran cumplir eficazmente esas responsabilidades, con la colaboración activa de las comunidades académicas y científicas y de otros sectores sociales. Así, organismos como el CESU, el Consejo Nacional de Acreditación y los Comités Asesores, constituyen órganos plurales de participación, conformados por representantes de las comunidades académicas y científicas, de la sociedad civil y del sector productivo, los cuales, bajo la coordinación del Estado, en cabeza del Ministro de Educación, contribuyen con sus recomendaciones y propuestas al fortalecimiento de la educación superior, entendida ésta como agente fundamental para la consolidación de la democracia y el desarrollo del país.

CESU-Naturaleza

Se trata de un organismo de carácter técnico y administrativo, no político, conformado, por personas que representan, dadas sus calidades, los diferentes campos de acción que, de acuerdo con la ley, pueden desarrollar las instituciones de educación superior, y no los

intereses particulares de dichas instituciones; así mismo, por representantes de los distintos sectores sociales (sector productivo, comunidades científicas); y por representantes de aquellos organismos de la administración pública, de cuyas decisiones depende en gran parte el desarrollo de los programas que se adopten para el sector (Departamento Nacional de Planeación, Colciencias); además, tienen también asiento representantes de los estamentos que conforman la comunidad universitaria (profesores, investigadores, estudiantes). Todos ellos son convocados para que aporten su saber y experiencia específica al proceso de diseño de políticas y programas que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de la educación superior, propuestas que se presentan luego al Gobierno Nacional, para que éste, si lo considera pertinente, las adopte e implemente.

INSTITUTO DE EDUCACION SUPERIOR-Organismos técnicos y de administración/CESU/INSTITUTO COLOMBIANO DE FOMENTO PARA LA EDUCACION SUPERIOR

Dada la caracterización del CESU y de la Junta Directiva del ICFES, el primero como organismo gubernamental de carácter técnico y administrativo, y la segunda como instancia a la que le corresponde la dirección y administración de un establecimiento público del orden nacional, la definición de su estructura, integrantes y modos de funcionamiento corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, al legislador, el cual define dichos aspectos de manera discrecional, debiendo siempre atender las disposiciones de la Constitución.

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION-Improcedencia/EDUCACION SUPERIOR-Regulación

El fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión está ligado, cuando se configura, a una “obligación de hacer”, que supuestamente el Constituyente consagró a cargo del legislador, el cual sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta. En el caso analizado no existe “obligación de hacer” que haya sido desconocida por el legislador; al contrario, éste desarrolló oportunamente las decisiones del Constituyente relativas al tema de la educación superior, diseñando un esquema, por lo demás generoso de participación, en el que confluyen representantes no sólo de las distintas modalidades de educación superior consagradas en el artículo 6 de la ley 30 de 1992, sino de los diferentes sectores de la sociedad, receptores todos ellos de los

resultados del sistema de educación superior colombiano.

Referencia: Expediente No. D-1042

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 35 y 40, de la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”

Actor:

Carlos Reyes Rico

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo ocho (8) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS REYES RICO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 35 y 40, de la ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los artículos 35 y 40 de la ley 30 de 1992, objeto de la demanda.

LEY 30 DE 1992

“Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”

El Congreso de Colombia

DECRETA

TITULO II

DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR (CESU) Y DEL INSTITUTO COLOMBIANO
PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR (ICFES)

CAPITULO I

Artículo 35. El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), estará integrado así:

- 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”, Colciencias
- e) Un Rector de 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

n) El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto.

Artículo 40. La Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), estará integrada de la siguiente manera:

a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien la preside.

b) El Ministro de Hacienda o su delegado

c) Un delegado del Presidente de la República

d) Un exrector de universidad estatal u oficial

e) Un exrector de universidad privada

f) Un exrector de universidad de economía solidaria

g) El Director General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas infringen los artículos 1, 2, 13 14, 16, 29, 38, 69, 133 y 333 de la Constitución Nacional.

B. Los fundamentos de la demanda

La ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior, creó el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, el cual definió en su artículo 34 como un organismo permanente del Gobierno Nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. A través del artículo 35 de la misma ley, el legislador estableció quienes conformarían dicho organismo.

El capítulo II del título II de la misma ley, desarrolla lo relacionado con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, el cual define como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación; en el artículo 40 establece quienes integrarán la Junta Directiva de dicha entidad.

El actor refiere su demanda a la conformación de los organismos mencionados, el CESU y la Junta Directiva del ICFES, pues considera que en ambos casos el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión, al dar un trato discriminatorio a las denominadas Instituciones Universitarias Privadas, pues no previó su participación en los mismos a través de un representante, como si lo hizo, según él, con las demás instituciones agrupadas de acuerdo con el campo de acción que desarrollan, sin que medie motivo razonable alguno que justifique ese tratamiento diferente, y en consecuencia violando los principios de igualdad ante la ley y participación democrática consagrados en la Constitución Nacional.

Su solicitud, anota el actor, no pretende atacar de manera sustancial lo dispuesto en los artículos demandados, cuyo contenido, dice, materializa parcialmente el principio de participación democrática consagrado en el artículo 2 de la Carta, al viabilizar la representación y participación de todas las instituciones de educación superior en los “organismos de gobierno”, a excepción de las instituciones universitarias privadas, situación que, en su opinión, genera para ellas un trato discriminatorio que se traduce en una condición de desigualdad y desprotección para las mismas.

Fundamenta su demanda en los siguientes presupuestos:

- La ley 30 de 1992, dice, reconoce en su título primero la igualdad de todas las instituciones de educación superior, las cuales conforman el nivel correspondiente, y adoptan, según su especialidad y vocación, los campos de acción que desarrollarán, definidos en el artículo 7, sin que ello implique categorización o subordinación alguna.
- Señala, que las clasificaciones consagradas en los artículos 16 y 23 de la ley 30 de 1992, obedecen a distinciones que hizo el legislador, siempre sobre el presupuesto de la igualdad de todas las instituciones de educación superior frente a la ley, teniendo en cuenta sus objetivos y finalidad y su origen, respectivamente.

- Anota, que dicha condición de igualdad quedó consagrada explícitamente en el artículo 98 de la ley 30 de 1992, norma que dispone que las instituciones privadas de educación superior, deben, todas, "...ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones, o instituciones de economía solidaria"; lo que quiere decir, según él, que la ley estableció similares exigencias y requisitos para la constitución de las instituciones privadas de educación superior, hecho que las coloca en pie de igualdad, sin distinguirlas, categorizarlas por razón del campo de acción que cada una de ellas decida desarrollar.

- En su opinión, tanto el CESU como la Junta Directiva del ICFES, dadas las funciones que la ley les atribuye, y el esquema de organización que ésta define para el nivel superior de la educación, son organismos que deben estar conformados por representantes de todas las instituciones de educación superior, sin desconocer o discriminar ninguna en razón de la modalidad que ellas adopten; es así, señala, cómo en el CESU tienen representación las universidades públicas y las privadas, las instituciones técnicas y, por mandato de la ley 115 de 1994, ley general de educación, las instituciones tecnológicas que no habían sido incluidas en la ley 30 de 1992. Sin embargo, en lo relativo a las instituciones universitarias, la norma acusada restringe la participación de éstas a un representante de una institución oficial o estatal (literal h), desconociendo el derecho que les asiste a las instituciones universitarias privadas.

- Tal restricción, en opinión del demandante, acarrea una clara violación del artículo 2 de la Carta, pues impide la participación de un importante y representativo grupo de instituciones de educación superior en los máximos organismos de gobierno del sector. Así mismo, vulnera el principio de igualdad ante la ley, artículo 13 de la C.P., que se traduce en igualdad de trato y protección por parte de las autoridades.

- Considera igualmente vulnerado el artículo 14 de la Carta, pues, dice, las instituciones universitarias privadas, en tanto personas jurídicas, tienen derecho a estar representadas "por sí mismas" en los organismos en los cuales se toman decisiones que las afectan directamente. Restringir la realización de ese derecho trae consigo también la violación del artículo 16 del ordenamiento superior, pues se impide el libre desarrollo de la personalidad de esas instituciones.

- Alega también el demandante, la violación del artículo 29 de la Constitución, que consagra el derecho al debido proceso, pues, señala, la omisión del legislador le impide a las instituciones universitarias privadas efectuar por medio de un representante, como lo hacen las demás, su defensa en procesos administrativos y disciplinarios que eventualmente pueden conducir a una sanción.
- Igualmente considera que se vulnera el derecho constitucional a la libre asociación, consagrado en el artículo 38 de la Carta, pues el legislador negó a las instituciones universitarias privadas su capacidad de representación y participación en los organismos en los cuales se orienta y ejecuta la política que posteriormente los va a regir y a afectar.
- Por último, señala también una presunta violación del artículo 69 de la Carta, dado que la omisión impugnada desconoce la autonomía que dicho precepto reconoce para las instituciones de educación superior, el cual define el demandante como “un poder especial”.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El Señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-302 de 22 de septiembre de 1995, manifestó a esta Corporación su impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del proceso de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 del Decreto 2067 de 1991, dado que durante la tramitación del proyecto de ley, que luego se convertiría en la Ley 30 de 1992, norma que incluye las disposiciones acusadas, hacía parte del Congreso Nacional en su calidad de Senador de la República. Esta Corporación, a través de auto del 4 de octubre de 1995, resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Señor Viceprocurador General de la Nación, para que éste rindiera el correspondiente concepto.

En la oportunidad correspondiente el Señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación declarar exequibles los artículos 35 y 40 de la ley 30 de 1992, “...siempre y cuando se interprete que en los organismos cuya composición es regulada por dichas normas y en virtud del principio de igualdad y del de (sic) participación, han de tener cabida las Instituciones Universitarias Privadas, como todas aquellas que hayan sido definidas por la ley como Instituciones de Educación Superior “.

Sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

- Sobre el presupuesto de que el contenido de las normas acusadas en ningún momento quebranta el ordenamiento superior, la pretensión del actor, dice el Ministerio Público, debe entenderse en el sentido de que se incluyan en dichos preceptos representantes de las instituciones universitarias privadas, pues sólo así se garantizará que éstas reciban el mismo tratamiento que el legislador les dió a las demás instituciones de educación superior.

- Anota el concepto fiscal, "...que es necesario diferenciar entre un precepto legal que desconoce los principios de la Carta Política por entrar en contradicción con ellos y otro que igualmente la desconoce, pero por una razón diferente, cual es la de que su contenido tiene un alcance insuficiente en relación con la norma de normas. Se trata en este caso de un vacío en la ley que debe ser allanado con el fin de asegurar una plena proyección de la Constitución en el ordenamiento legal...", cuando ello es así, concluye el Viceprocurador, se impone una declaratoria por parte del Juez constitucional que asegure la integridad y supremacía de la Carta, para lo cual es pertinente recurrir a una sentencia integradora cuya viabilidad ha sido aceptada por esta Corporación.

- Con base en lo anterior, el Ministerio Público encuentra que le asiste razón al demandante cuando este alega una violación al principio fundamental a la igualdad, originada en la omisión en la que incurrió el legislador al no incluir en las normas acusadas los representantes de las instituciones universitarias privadas, omisión que impide la realización material de los principios de igualdad y participación que consagra la Carta Política.

- En cuanto a la presunta violación del artículo 29 de la Carta, que consagra el derecho al debido proceso, el despacho del Viceprocurador señala que no comparte esa acusación, por cuanto la misma ley 30 de 1992, en sus artículos 40 y siguientes, establece el procedimiento a seguir en el caso de acciones disciplinarias, el cual es aplicable a las instituciones de educación superior, sean éstas públicas o privadas. En esos casos las funciones del CESU se limitan a conceptuar sobre la imposición de las sanciones previstas en los literales d, e, f, y g del artículo 48 de la citada ley.

- Tampoco comparte el Viceprocurador la acusación del actor contra el artículo 38 de la C.N., que consagra el derecho a la libre asociación, pues no encuentra ninguna relación entre la no inclusión de las instituciones universitarias privadas en organismos como el CESU y la Junta

Directiva del ICFES y el derecho de dichas instituciones de educación superior para asociarse libremente, derecho que por lo demás ellas han ejercido plenamente al constituir la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas ACIUP, como lo reconoce el mismo actor.

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el abogado FRANCISCO RAMIREZ INFANTE, quien actuando en nombre y representación del Ministerio de Educación Nacional, solicitó a esta Corporación “la declaratoria de deficiencia en el alcance del contenido de las normas demandadas, con el objeto de que esta sea subsanada por el legislador”. Fundamenta su solicitud señalando que si bien los argumentos presentados por el actor no sirven para “derribar el tenor” de los artículos demandados, si son suficientes para motivar su adición.

No obstante, aclara posteriormente en su intervención, que ni el CESU ni el ICFES son órganos de participación ciudadana a los cuales deban concurrir todas las instituciones, motivo por el cual el legislador no está obligado a convocarlas. Así mismo, que al CESU no le corresponde definir situaciones de fondo, pues las funciones que la ley le asignó son de coordinación, planificación, asesoría y recomendación, luego la no inclusión de las instituciones universitarias privadas en dicho organismo no menoscaba su derecho a la igualdad.

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR -ICFES-

Dentro del término establecido el abogado CARLOS MARIO CIFUENTES TORO, actuando en representación del ICFES, intervino para justificar la constitucionalidad de las normas acusadas y en consecuencia solicitar a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las mismas. Respalda su solicitud en los siguientes argumentos:

- La ley 30 de 1992 se originó en un proyecto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, que se sustentó fundamentalmente en los principios de autonomía universitaria y participación democrática consagrados en la Constitución Política de 1991.

- Dicha norma contiene un esquema armónico que otorga y reconoce la igualdad de todas las instituciones de educación superior, sin tener en cuenta las diferentes clases de instituciones que la misma ley reconoce; ello se evidencia, dice, entre otros en los artículos 14, 15, 17, 18, 19, 28 y 29.

- En cuanto al CESU, este es un órgano que goza de una amplia representación, en el cual participan miembros de instituciones públicas y privadas, en un número y proporción que garantiza un adecuado y racional funcionamiento del mismo, por lo que no se puede sostener que la no inclusión en él de un representante de las instituciones universitarias privadas, viole los principios constitucionales de igualdad y participación, mucho menos si se tiene en cuenta que no existe diferencia sustancial entre instituciones de educación superior en razón de su origen o naturaleza, pues todas gozan de los mismos derechos y prerrogativas. De otra parte, señala, el principio de participación no puede entenderse realizado sólo si se convoca a la totalidad de instituciones o individuos involucrados, pues ello desvirtuaría el concepto de representación.

- Advierte, que si bien en el CESU las instituciones universitarias privadas no tienen un representante elegido directamente por ellas, si lo tienen en el Comité Asesor para el estudio y análisis de los temas relativos a las instituciones universitarias, creado a través del artículo 45 de la ley 30 de 1992, el cual, de conformidad con la definición de la misma ley, se constituye en un "...espacio permanente de reflexión para el estudio y sugerencia de políticas apropiadas que permitan el logro de los objetivos de la educación superior y el de los específicos de las instituciones que agrupan."

- En cuanto a la presunta violación del artículo 14 de la C.P., anota el interviniente que ésta, por definición, no se puede dar, pues el derecho al libre desarrollo de la personalidad sólo se predica de las personas naturales, por lo que es improcedente invocarlo respecto de personas jurídicas. Respecto a la presunta violación de los artículos 29, 38 y 69 del ordenamiento superior, considera inaceptables los argumentos que plantea el actor para respaldarla, por razones similares a las esgrimidas por el Ministerio Público.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra los artículos 35 y 40 de la ley 30 de 1992, por ser ellas parte de una ley de la República.

Segunda. Materia de la Demanda.

La demanda del actor pretende la declaratoria, por parte de esta Corporación, de una inconstitucionalidad por omisión, que según él se origina en la no inclusión de un representante de las instituciones universitarias privadas, en el Consejo Nacional de Educación Superior CESU y en la Junta Directiva del ICFES, organismos cuya conformación se encuentra definida en las normas acusadas.

Señala el demandante, que la ley 30 de 1992, establece que todas las instituciones de educación superior son iguales ante ella, con independencia del campo de acción que cada una elija desarrollar, lo que se constata a lo largo de esa normativa que establece las mismas condiciones, requerimientos y obligaciones para ellas; esa situación, señala el actor, obliga al legislador a darles un trato igual, pues lo contrario genera discriminaciones que se traducen en la violación de principios fundamentales de la Carta Política.

En su opinión, tanto al CESU como a la Junta Directiva del ICFES les corresponde diseñar las políticas aplicables al nivel superior de la educación y adoptar las medidas necesarias para su desarrollo, actividades que afectan de manera directa a las instituciones que conforman el sector; el diseño de esos organismos, agrega, debió entonces hacerse con fundamento en los principios rectores de un Estado Social de Derecho, consagrados en la Constitución, dando un especial desarrollo al derecho fundamental a la igualdad y al principio de participación democrática, pues sólo así es posible realizar el principio de autonomía que la Constitución reconoció para las universidades.

Agrega, que ello se refleja, parcialmente, en la conformación que la citada ley 30 de 1992 definió para dichos organismos, en los cuales incluyó representantes de todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas, salvo, en principio, de las instituciones universitarias privadas y de las escuelas tecnológicas; sin embargo, la omisión respecto de estas últimas, dice el actor, fue subsanada posteriormente por el legislador, a través del artículo 213 de la ley 115 de 1994, que no sólo reconoció a las instituciones tecnológicas como del nivel superior de educación, sino que ordenó que éstas tuvieran un

asiento en el CESU, quedando, según él, marginadas del máximo órgano rector de la educación superior, únicamente las instituciones universitarias privadas; en consecuencia, su reclamo se dirige a que el Juez constitucional, al constatar la violación por omisión de los ya citados principios superiores, ordene hacer efectivo el derecho que tienen las instituciones universitarias privadas de participar, a través de un representante, en los organismos mencionados.

Tercera. La educación superior en el marco de la Constitución de 1991.

El artículo 1 de la Constitución Nacional proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad; acorde con esta caracterización el Constituyente consagró en su artículo 69 el principio de la autonomía universitaria, el cual se traduce en el reconocimiento que éste hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior, específicamente las universidades, para autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que la misma Carta les señala.

Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. ... Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema 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; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos." (Sentencia C-547 de diciembre 1o. de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

De conformidad con lo establecido en el mismo artículo 69, le correspondía al legislador desarrollar ese principio de autonomía universitaria, teniendo cuidado de armonizarlo con otras disposiciones de la Carta Política, contentivas ellas también de principios y derechos fundamentales; así por ejemplo, en el caso que nos ocupa, el desarrollo del principio de autonomía universitaria, que consagra el ya citado artículo 69 de la Carta, debió efectuarse

atendiendo, entre otras, las disposiciones del artículo 67 de la misma Constitución, norma que señala que la "...educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social..." y que le corresponde al Estado "...regular y ejercer la suprema 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..."

El Constituyente, al consagrar la autonomía universitaria reconoció la capacidad de autodeterminación de las universidades; ello, no obstante, no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde, consignado en el mismo artículo 69 de la Carta, el cual no debe entenderse como restrictivo de la autonomía, pues es precisamente a través de él que se legitima la libertad de acción que la Carta Política atribuyó a las instituciones de educación superior, otorgándole, paralelamente a la sociedad la facultad de acreditar, a través de diferentes mecanismos, la actividad que ellas desarrollan.

Bajo los anteriores presupuestos, el legislador, por iniciativa del Gobierno Nacional, expidió la ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior; dicha ley, contiene un sistema de organización de ese nivel educativo, que se apoya en tres pilares fundamentales: el ya mencionado principio de autonomía universitaria, el principio de participación, entendido como la necesidad de definir espacios amplios y plurales en los que confluyan los diferentes estamentos y sectores comprometidos, con el objeto de que contribuyan al diseño de las políticas y programas que le corresponde desarrollar a ese nivel educativo, dada su importancia para el país y para el fortalecimiento de la sociedad, y la definición de la educación como un servicio público.

Así, teniendo en cuenta la obligación que le asiste al Estado de promover la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior, de garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza que las instituciones impartan, sin desvirtuar con sus acciones el principio de autonomía, y de velar porque las instituciones que asuman ese compromiso, públicas y privadas, cumplan sus objetivos en el marco de las definiciones y principios que consagran la Constitución y la ley, el legislador decidió dotarlas de ciertos instrumentos de apoyo y asesoría, que les permitieran cumplir eficazmente esas responsabilidades, con la colaboración activa de las comunidades académicas y científicas y de otros sectores sociales, los cuales encuentran espacio en las instancias y organismos diseñados y determinados por

él con base en el mandato constitucional. Así, organismos como el CESU, el Consejo Nacional de Acreditación y los Comités Asesores, constituyen órganos plurales de participación, conformados por representantes de las comunidades académicas y científicas, de la sociedad civil y del sector productivo, los cuales, bajo la coordinación del Estado, en cabeza del Ministro de Educación, contribuyen con sus recomendaciones y propuestas al fortalecimiento de la educación superior, entendida ésta como agente fundamental para la consolidación de la democracia y el desarrollo del país.

Sobre los anteriores presupuestos esta Corporación analizará la acusación del actor, para determinar si la omisión que le atribuye al legislador, vulnera o no el ordenamiento superior.

Cuarta. El Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- como organismo del Gobierno Nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional.

El artículo 35 de la ley 30 de 1992 establece lo siguiente:

“Créase el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de carácter permanente, como organismo del Gobierno Nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría.”

Es claro que se trata de un organismo de carácter técnico y administrativo, no político, conformado, por personas que representan, dadas sus calidades, los diferentes campos de acción que, de acuerdo con la ley, pueden desarrollar las instituciones de educación superior, y no los intereses particulares de dichas instituciones; así mismo, por representantes de los distintos sectores sociales (sector productivo, comunidades científicas); y por representantes de aquellos organismos de la administración pública, de cuyas decisiones depende en gran parte el desarrollo de los programas que se adopten para el sector (Departamento Nacional de Planeación, Colciencias); además, tienen también asiento representantes de los estamentos que conforman la comunidad universitaria (profesores, investigadores, estudiantes). Todos ellos son convocados para que aporten su saber y experiencia específica al proceso de diseño de políticas y programas que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de la educación superior, propuestas que se presentan luego al Gobierno Nacional, para que éste, si lo considera pertinente, las adopte e implemente.

No se trata, reitera la Sala, de un organismo político en el que

confluyan diversidad de intereses en conflicto, o en el que se decida la distribución de recursos, por lo general escasos, de acuerdo con el poder de negociación de las distintas “partes”, como parece entenderlo el actor; mucho menos de una instancia en la que se desarrollen procesos disciplinarios, los cuales regula de manera específica la misma ley 30 de 1992, a través su artículo 48, desvirtuándose así la presunta vulneración del artículo 29 de la Carta que alega el actor; al contrario, se trata de un organismo administrativo de carácter eminentemente técnico, en el cual cada uno de sus miembros está en la obligación de aportar lo mejor de sí mismo, de su experiencia y de sus ideas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en general, incluso trascendiendo los intereses de sus instituciones de origen; ellos deben asesorar al gobierno en la toma de decisiones y en la definición de aspectos sustanciales para la educación superior, por encima de las aspiraciones de las instituciones en las que se desempeñan. Hay pues un error en la concepción que denota la argumentación del demandante, quien parece entender el CESU como un órgano deliberante con poder decisorio y no como un órgano técnico y asesor del Gobierno nacional.

Quinta. La Junta Directiva del ICFES, órgano de dirección y administración de un establecimiento público del orden nacional.

En cuanto a la Junta Directiva del ICFES, es claro e inequívoco su carácter administrativo, el cual se consagra de manera expresa en el artículo 39 de la ley 30 de 1992:

“Artículo 39. La dirección y administración del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), estarán a cargo de una Junta Directiva y de un Director General, quien es el representante legal del Instituto.”

Dada la caracterización del CESU y de la Junta Directiva del ICFES, el primero como organismo gubernamental de carácter técnico y administrativo, y la segunda como instancia a la que le corresponde la dirección y administración de un establecimiento público del orden nacional, la definición de su estructura, integrantes y modos de funcionamiento corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, al legislador, el cual define dichos aspectos de manera discrecional, debiendo siempre atender

las disposiciones de la Constitución. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

“El señalamiento de las personas que habrán de integrar la junta directiva de un ente público compete al legislador como desarrollo propio de la facultad que tiene de fijar la estructura de la administración (art. 150-7 C.N.) y dentro de ella establecer los órganos de dirección y administración, tarea que si bien ejerce en forma discrecional no puede desconocer el principio según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales, como tampoco la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público, además de la idoneidad y capacidad de las personas que deben conformar tales cuerpos directivos, pues de ellas dependerá la buena marcha de la institución, la ejecución y desarrollo de los planes y programas que han de llevarse a cabo, como la eficaz prestación de los servicios que dicho ente está obligado a satisfacer. ” (Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 1995, M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

No encuentra entonces esta Corporación que la integración del CESU y de la Junta Directiva del ICFES, tal como las definió el legislador a través de los artículos impugnados de la ley 30 de 1992, desconozca ninguno de los preceptos de la Carta Política, pues él, en ejercicio de las facultades que la misma Constitución le atribuyó en el numeral 7 del artículo 150, definió, dentro de sus competencias, quienes integrarían dichos organismos, los cuales, se repite, no tienen el carácter de instancias de representación de sectores o instituciones cuyos intereses estén en colisión, dado que se concibieron, el primero como organismo técnico de asesoría, y la segunda como órgano administrativo de dirección; vale aclarar, además, que el número de miembros del CESU, (18), es muestra clara de la voluntad que tuvo el legislador de propiciar un amplio espacio de participación.

Con base en lo dicho, esto es, que la conformación de los organismos a que se refieren las normas impugnadas, es una decisión del legislador, la cual fue adoptada sin violar o desconocer ningún precepto superior, esta Sala encuentra improcedente la solicitud del Ministerio Público, la cual no acogerá, pues ello implicaría invadir una competencia del legislador, cuyo origen se encuentra en la misma Carta.

Sexta. Las disposiciones acusadas no vulneran el derecho a la igualdad ni el principio de participación democrática.

Al analizar el artículo 35 de la ley 30 de 1992, norma que define quienes conformarán el

CESU, se corrobora que las instituciones universitarias, concepto que recoge una modalidad específica de la educación superior, reconocida por la ley, como tales tienen asiento en el CESU; ahora bien, quiso el legislador en ese y otros casos que esa representación recayera en personas vinculadas a instituciones de carácter público u oficial, sin que tal disposición contenga tratamiento discriminatorio para dichas instituciones, por lo que no existe violación del derecho fundamental a la igualdad.

En cuanto al principio de participación que consagra el artículo 2 de la Carta Política: “Son fines esenciales del Estado: “...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten..”, éste en el caso que nos ocupa tuvo pleno desarrollo en el capítulo III del título II, de la ley 30 de 1992, el cual se denomina “DE LOS COMITES ASESORES”; en efecto el artículo 44 de la citada ley establece:

“Artículo 44. El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), contarán con tres comités asesores que constituirán espacio permanente de reflexión para el estudio y sugerencia de políticas apropiadas que permitan el logro de los objetivos de la Educación Superior y el de los específicos de las instituciones que agrupan.”

A continuación, en el artículo 45, el legislador creó y conformó esos tres comités asesores:

“Artículo 45. Los comités asesores para efectos de su funcionamiento se denominarán e integrarán de la siguiente manera:

“a) ...

“b) Comité para el estudio y análisis de los temas relativos a las instituciones de universitarias o escuelas tecnológicas. Estará integrado por:

- Un rector de institución universitaria o escuela tecnológica de carácter estatal u oficial.
- Un representante de las comunidades académicas
- Dos representantes del sector productivo
- El Director General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

(Icfes), quien lo presidirá. ”

No cabe duda que la creación de tales espacios de reflexión, a los cuales el legislador les atribuyó funciones de asesoría tanto al CESU como al ICFES, dadas sus características y conformación, viabiliza plenamente el desarrollo de los derechos y principios fundamentales que el actor equivocadamente cree vulnerados, con lo que se desvirtúa la acusación central de la demanda, pues no hubo omisión inconstitucional por parte del legislador, que transgrediera el derecho a la igualdad o el principio de participación democrática; aquel sencillamente se acogió de manera estricta a las facultades que la misma Carta le otorgó y decidió dentro de las competencias que se han señalado anteriormente.

Vale recordar, que el fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión está ligado, cuando se configura, a una “obligación de hacer”, que supuestamente el Constituyente consagró a cargo del legislador, el cual sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta. En el caso analizado no existe “obligación de hacer” que haya sido desconocida por el legislador; al contrario, éste desarrolló oportunamente las decisiones del Constituyente relativas al tema de la educación superior, diseñando un esquema, por lo demás generoso de participación, en el que confluyen representantes no sólo de las distintas modalidades de educación superior consagradas en el artículo 6 de la ley 30 de 1992, sino de los diferentes sectores de la sociedad, receptores todos ellos de los resultados del sistema de educación superior colombiano. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

“Los fines esenciales del Estado (Const.Pol.,art.2) imponen al órgano legislativo el deber de llevar a cabo, en un plazo razonable las reformas y desarrollos legales necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones del Constituyente. De no hacerlo, se incurrirá en una inconstitucionalidad por omisión cuya gravedad puede medirse considerando los derechos individuales y sociales que en este caso solo adquirirían aplicabilidad inmediata a partir de la adopción de la norma legal”. (Corte Constitucional, Sentencia T-081 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En cuanto a la presunta violación del artículo 38 de la Carta, que consagra el derecho a la libre asociación, no encuentra la Sala elemento alguno que sirva para respaldar la acusación, la cual, además, el demandante no sustentó; la conformación de un órgano técnico de

carácter gubernamental como el CESU, o de una instancia de carácter administrativo como la Junta Directiva del ICFES, nada tiene que ver con "...el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos encaminado a fundar o integrar formalmente agrupaciones permanentes con propósitos concretos ..."1, derecho que por lo demás han ejercido sin ningún obstáculo las Instituciones Universitarias Privadas, las cuales constituyeron la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas -ACIUP-.

En cuanto a la acusación que se refiere a la violación del artículo 14 de la Carta, derecho a la personalidad jurídica, que en opinión del actor se produce respecto de las instituciones universitarias privadas, esta es improcedente, pues esta Corporación ha sido clara al señalar que éste es un derecho exclusivo de las personas naturales:

"El derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica, es un derecho exclusivo de la persona natural;... El derecho a la personalidad jurídica de la persona moral no constituye un derecho constitucional fundamental sino un derecho otorgado por la ley si se cumplen los requisitos exigidos por ésta." (Corte Constitucional, Sentencia T-476 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Igual señalamiento cabe respecto de la acusación del actor, referida a que la que él considera una omisión inconstitucional, acarrea, también, para las instituciones universitarias privadas, la violación de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, (artículo 16 de la Carta Política), pues éste "...se predica de todas las personas naturales exclusivamente ya que las personas jurídicas se rigen por sus propios estatutos y sólo pueden desarrollar el objeto social que ellos determinan." 2

La violación del artículo 333 de la Carta Política, que consagra la libertad económica y la iniciativa privada, se desvirtúa si se tiene en cuenta que, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución, la educación es un derecho fundamental de las personas y un servicio público, que no se compagina con el fundamento principal de la libre empresa que es la propiedad privada; por eso, el artículo 98 de la ley 30 de 1992, establece de manera expresa que "Las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria."

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 35 y 40 de la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

Copiése, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

2 Corte Constitucional, sentencia T-542 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.