

Sentencia No. C-420/95

EXAMEN DEL ICFES-Naturaleza

El examen de Estado no constituye restricción alguna al derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo señala el demandante, ya que su presentación no significa una intromisión indebida del Estado “en la realización de las metas del individuo” pues precisamente las aspiraciones individuales eventualmente pueden estar en “competencia” con las de otras personas, y por ello tal prueba es un instrumento que, en condiciones de igualdad objetiva, permite a las instituciones de educación superior tener un criterio de selección de sus aspirantes, tal como ya se anotó, lo que en nada se opone a los principios enunciados, sino que por el contrario los desarrolla.

INSTITUCION TECNICA PROFESIONAL-Requisito de experiencia

El requisito de experiencia no resulta contrario al principio consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que el precepto acusado se encuentra fundado en la experiencia operativa de quienes han laborado en el campo específico de dicha capacitación a efecto del ingreso a programas de formación técnica profesional con respecto a ocupaciones que tengan dicho carácter.

INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR-Creación/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

La creación de instituciones de educación superior no puede ser indiscriminada, sino que está sujeta a la inspección y vigilancia que sobre ella debe ejercer el Presidente de la República; además, si bien la autonomía universitaria permite a las instituciones educativas escoger los programas que ofrece, en este aspecto dicha autonomía no es absoluta, sino que se debe ejercer con sujeción a la ley, a fin de garantizar la adecuada inspección y vigilancia sobre el servicio público de la educación.

REF: EXPEDIENTE D-795

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 literales a) (parcial) y c) (parcial), 17 (parcial) y 22 (parcial) de la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la

Educación Superior”.

MATERIA:

- Requisitos para el ingreso a los programas de Educación Superior.
- Examen del ICFES.
- Instituciones Técnicas Profesionales.
- Instituciones de Educación Superior.

Jaime Londoño Gaviria.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fé de Bogotá D.C., Septiembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jaime Londoño Gaviria acudió ante la Corte Constitucional en demanda de inconstitucionalidad contra del artículo 14 literal a) (parcial), el parágrafo del artículo 14 en su literal c) (parcial); artículo 17 (parcial); y artículo 22 (parcial) de la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, la que procede a resolver esta Corporación.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador dispuso que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana, y además ordenó enviar copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Ministro de Educación Nacional y al Director del Instituto Colombiano de Educación Superior -ICFES-, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, en caso de estimarlo oportuno.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada, subrayando los apartes acusados:

“LEY 30 DE 1992

(Diciembre 28)

“Por la cual se organiza el servicio público de

la Educación Superior”

ARTICULO 14: Son requisitos para el ingreso a los diferentes programas de Educación Superior, además de los que señale cada institución, los siguientes:

a) Para todos los programas de pregrado, poseer título de bachiller o su equivalente en el exterior y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.

(...)

Parágrafo.- Podrán igualmente ingresar a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de Educación Superior facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, quienes reúnen los siguientes requisitos:

a) Haber cursado y aprobado la Educación Básica Secundaria en su totalidad.

b) Haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y

c) Haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del SENA.”

(...)

“ARTICULO 17: Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos

propios de este nivel”.

(...)

“ARTICULO 22: El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente ley”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, las normas demandadas vulneran los artículos 16, 67, 68 y 69 de la Constitución Política. Fundamenta su demanda en los siguientes cargos:

1. El artículo 14 de la Ley 30 de 1992 en la parte demandada desconoce el artículo 16 de la Constitución Política que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Afirma el actor que el artículo 14 demandado en su literal a) “al enunciar los requisitos exigidos para el ingreso a la Educación Superior introdujo la frase “y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior”, vulnera el artículo 16 de la Constitución Política que garantiza el libre desarrollo de la personalidad, pues la citada disposición establece que este derecho sólo puede limitarse por el orden jurídico que, en su concepto constituye “el espacio jurídico dentro del cual puede moverse y desplegarse a sus anchas y con voluntad la persona humana; es el mundo de la libertad garantizado por el Estado (...)”. Cuestiona además la necesidad y la utilidad del examen de Estado para preservar el referido orden jurídico y para que los estudiantes puedan proseguir sus estudios superiores.

En su exposición el actor hace un extenso análisis del concepto de educación, indicando que se trata de un proceso “en virtud del cual se le inculcan a una persona ciertos hábitos y ciertos conocimientos útiles para ella y para la sociedad a que pertenece”. Considera que dentro de ese proceso los jurados o calificadores al cumplir con su función atentan contra el libre desarrollo de la personalidad al “hacer que una persona limite sus conocimientos al conocimiento de otro, sobre todo cuando se trata de un capricho de este, como sucede cuando el preguntador somete a otro a que diga lo que él sabe (...)”.

En relación con el examen de Estado, el actor afirma que por el deber de presentarlo “ya no solamente se estudia por temor u odio al no saber si no para que la medida de la ignorancia no sea tan grande que provoque ya no la burla del maestro y condiscípulos sino la rabia y la tristeza, la desilución en la casa”.

Señala la inutilidad que a su juicio tiene la citada prueba, y expresa en cuanto a su finalidad que “Estos exámenes de Estado del ICFES, son suigéneris (sic): para sacar un puntaje que nadie necesita; al hombre se le mide por lo que hace y no por un puntaje”; y más adelante agrega que, “cuán inútiles serán esos exámenes que los ordinales b) y c) del mismo artículo 14 de la Ley 30, permiten que se sustituyan por dos años de trabajo, y, lo más grave, qué horror, que se interrumpan los estudios por el mismo tiempo.” Afirma que si se hiciera una estadística de los bachilleres que fueron eliminados por los exámenes del ICFES “y que frustraron sus aspiraciones justas y legítimas de continuar desarrollando su personalidad por medio de la enseñanza superior, encontrarían un número igual o superior al de los que obtuvieron un puntaje satisfactorio, lo que permitiría concluir que esos exámenes se crearon para frenar aspiraciones, invadiendo la autonomía universitaria. Considera que no son estos exámenes sino la universidad a la que compete seleccionar sus estudiantes.”

2. El ordinal c) del párrafo del artículo 14 de la Ley 30 de 1992 en la parte demandada vulnera el artículo 16 de la Carta Política.

En lo que constituye el segundo cargo de la demanda, el actor señala en relación con el párrafo del artículo 14 en su ordinal c), que la frase: “haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos años con posterioridad a la capacitación del SENA” restringe la voluntad del individuo “al condenársele a suspender sus estudios por dos años, tiempo suficiente para olvidar lo que aprendió en el proceso de formación básica y cuando, además, debe cumplir con una condición de suyo difícil, sino imposible, en un país en constante desempleo: ‘Trabajar durante dos años’”.

3. El artículo 17 de la Ley 30 de 1992 es inconstitucional en la parte demandada en cuanto desconoce el principio de autonomía universitaria consagrado en la Constitución Política.

En relación al artículo 17 de la Ley 30 de 1992, afirma el demandante que es inconstitucional en la frase que dispone: “En ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción”, pues esta vulnera la autonomía

universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta Política “al reducir el ámbito de operación científica, garantizado mediante la libertad de cátedra, al obligar a las instituciones a que ciñan sus tareas a enseñar materias atinentes a meras ocupaciones de carácter operativo e instrumental, para las cuales no se requiere saber leer, ni escribir, contrariando los mismos postulados que se enunciaron como principios en los artículos 1 a 5 y como objetivos en el artículo 6o. de la Ley 30”.

Afirma el actor que las universidades gozan de autonomía o sea que pueden desarrollar libremente su voluntad cumpliendo con su obligación (sin especificarla), “para poner en ejecución toda su capacidad creadora para desarrollar sus programas; enseñar y determinar el contenido de sus pénsumes (sic) académicos; darse su reglamento; designar sus profesores; establecer condiciones de acceso, permanencia y grado de sus alumnos”, y agrega que cualquier norma que interfiera en este libre ejercicio de su autonomía se constituye en una intromisión indebida y un asalto a la libre autodeterminación. Expresa además que ello también “es un obstáculo al libre desarrollo de la personalidad puesto que los estudios así planificados son más un freno a las iniciativas, inquietudes y tendencias del alumno (...) que un impulso a la educación.”

4. El artículo 22 de la Ley 30 de 1992 en la parte demandada vulnera el principio de autonomía universitaria.

Así mismo manifiesta el actor que el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 en la frase que dice: “El Ministro de Educación previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinar el campo o campos en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente ley” vulnera la autonomía universitaria consagrada en los artículos 67, 68 y 69 de la Carta Política, ya que ésta fue una conquista del constituyente para poner en movimiento esa capacidad creadora de las instituciones, la cual no puede verse truncada por el capricho del legislador.

Considera finalmente que la expresión “favorable” es inconstitucional por cuanto no puede crearse una institución subordinada al Ministerio de Educación y asignársele una competencia superior. Manifiesta que el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), al tenor del artículo 34 de la Ley 30 de 1992 es un organismo asesor. Ante esta entidad no se

puede interponer ningún recurso porque solo hace mención a un mero concepto y hacerlo ante el Ministerio tampoco se podría porque el concepto negativo del CESU es obligatorio para él. Esta situación no sería mas que “una poderosa arma que se esgrime a voluntad y capricho del funcionario de turno”.

IV. INTERVENCIONES.

Según constancia de la Secretaría General de la Corte Constitucional de fecha 11 de enero de 1995, durante el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones:

1. Representante del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-.

El apoderado del Instituto para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En relación con el primer cargo, manifiesta que las normas acusadas no contrarían el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En su exposición se refiere al origen del examen de Estado, el cual a partir de 1980 es “de carácter obligatorio” para el ingreso al nivel superior de educación; y señala que dicho examen “garantiza la igualdad de oportunidades en el momento de presentarlos y recibir los resultados para su inscripción en diferentes universidades y no en una sola, desarrollando así los artículos 13, 14, 16 y 18 de la Constitución Política”. Agrega que “el resultado es producto únicamente del rendimiento del estudiante y está libre de interferencias de cualquier naturaleza. El ICFES no fija puntaje aprobatorio; cada universidad para cada programa fija el puntaje mínimo de ingreso, según sus propios criterios, en desarrollo de su Autonomía Universitaria”.

Señala además, que “la persona puede ingresar al nivel educativo que él escoja o seleccione sin más limitación que las que impongan las instituciones de Educación Superior para cada programa”, y hace énfasis en el hecho de que la referida norma no limita al estudiante a un determinado campo; “por el contrario, la norma demandada desarrolla la Constitución por cuanto no restringe la libre decisión del estudiante de escoger una nueva forma de vida en el campo que más le agrada, conforme a su propio arbitrio dentro de los límites permitidos que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico” (el subrayado es del texto).

En lo que hace relación al segundo cargo, afirma que el literal c) del artículo 14 acusado no es violatorio del libre desarrollo de la personalidad, y precisa que la norma está concebida para favorecer la educación tecnológica de alto nivel y permitir que el SENA les otorgue a sus estudiantes títulos de educación superior como tecnólogos en los distintos programas de formación que ofrece.

Indica que “el Sistema de Educación Colombiano se divide en los siguientes niveles: Básico, Medio y Superior. Este último se inicia a partir de la obtención del título de bachiller y está integrado a su vez por tres niveles: (...) Nivel 1, de uno a tres años; Nivel 2, de cuatro a seis años y Nivel 3, mínimo dos años después de haberse recibido el Título del nivel anterior.” Continúa su exposición señalando que “El Nivel 1 al cual está dirigida la norma demandada, lo podemos definir de la siguiente manera: en este nivel se prepara para el desempeño técnico de ocupaciones y oficios que no requieren formación académica en un campo específico de las disciplinas.”

Expresa el apoderado del ICFES, que “la norma demandada no es violatoria del ordenamiento superior, por cuanto lo que permite es que un grupo de personas prosigan sus estudios en diferentes centros educativos, en un nivel de educación que le permite a la persona desarrollarse profesional y personalmente sin afectar la libre determinación de cada uno, a escoger oficio o profesión en virtud del desarrollo de su personalidad; por el contrario, está facilitando que una persona que solamente haya realizado hasta cuarto de bachillerato, o noveno grado de educación básica secundaria y tenga una experiencia de trabajo, ésta le sea reconocida, homologada o validada para continuar con su capacitación en el campo que libremente escogió para desarrollarse.”

En cuanto al tercer y cuarto cargos, el apoderado del ICFES afirma que “La jurisprudencia ha definido la autonomía como algo connatural de las instituciones de educación superior, la cual debe desplegar su iniciativa como un aporte a la sociedad, mediante su triple misión: la docencia, la investigación y la extensión, todo ello realizado dentro de los claros y precisos límites que la Constitución Política y la Ley le señalen” y cita para fundamentar su exposición, jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional relacionada con este aspecto.

Expresa además, que “se debe tener en cuenta que la autonomía de las instituciones de

Educación Superior es relativa, por cuanto está supeditada, por una parte, a la regulación que las rige como personas jurídicas privadas de utilidad común y sin ánimo de lucro y, por la otra, como entidades que prestan un servicio público. Frente a lo primero, por ejemplo, se tienen restricciones en lo relacionado con la aplicación y destinación de sus rentas (art. 32, literal e) Ley 30 de 1992); respecto a lo segundo, las actividades que se adelanten en cumplimiento de su misión institucional tienen alcances éticos-sociales que corresponde al gobierno nacional vigilar (arts. 67 y 68 CP.).” Agrega sobre el particular, que “una es la autonomía universitaria y otra la autonomía institucional que se tiene de acuerdo con la clase de institución educativa de que se trate.”

En lo que hace relación al cargo contra la palabra “favorable” que aparece en la frase “El Ministerio de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior” contenida en el artículo 22 de la Ley 30 de 1992, manifiesta que dicho concepto es “de los considerados por la doctrina y la jurisprudencia como un acto preparatorio, los cuales se dictan para posibilitar un acto principal posterior, decisión final o definitiva sobre el fondo de un asunto.”

Afirma además, que “La vía gubernativa se agota por regla general con los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas y contra éstos proceden los recursos y termina con la decisión y notificación de las decisiones que resuelven los recursos interpuestos. En el caso, en concepto (sic) los recursos de la vía gubernativa proceden contra la resolución emitida por el Ministerio y no contra el concepto como pretende el demandante hacerlo ver”.

Finalmente, estima que “la autonomía universitaria no se puede predicar en cabeza de una institución que aún no ha nacido a la vida jurídica, puesto que la autonomía tal como está concebida la puede ejercer sólo aquella institución que a través del trámite para la obtención de su reconocimiento a (sic) probado el cumplimiento de unos requisitos sobre cuyo acatamiento debe pronunciarse el Estado a través de un acto administrativo complejo que presume la intervención de varias instancias concebidas y previstas por la ley, tal como lo ordena la Constitución (art. 69 CP.). Esto es, para el ejercicio de la autonomía la existencia de la institución de educación superior en los términos previstos en la Ley”.

Y concluye afirmando: “Lo anterior se ajusta, en el doble carácter que tiene la educación de

derecho fundamental y servicio público que como reiteradamente se ha dicho por distintas instancias judiciales demanda la intervención estatal en orden de garantizar el ejercicio y regular las condiciones de su prestación.”

2. Ministerio de Educación Nacional.

El Ministerio de Educación Nacional, mediante apoderado, presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Sobre el primer cargo, manifiesta que los exámenes son de carácter general y académico, los cuales se aplican a jóvenes que ya han desarrollado su personalidad, y su presentación es libre y espontánea. Expresa que el Estado impone un orden institucional y social dentro del cual debe fijar un proceso de selección para ingresar a la Educación Superior, tanto por conocimiento como por aptitudes, ya que “todo comportamiento debe ajustarse a un ordenamiento jurídico.”

En relación con el segundo cargo, sostiene que “cuando la ley exige que se haya trabajado durante dos años antes de ingresar a la Educación Superior, no es para todas las carreras, sino en ciertas condiciones muy especiales, como son: a) Para ingresar a instituciones de formación técnica profesional, en programas de carácter operativo instrumental, y b) Aspirantes que han recibido capacitación en el SENA y han obtenido su certificado de aptitud profesional.”

Agrega que sólo para casos especiales se exigen los dos años de ejercicio laboral “con el fin de que exploten los conocimientos y habilidades adquiridas en el SENA que es una institución del Estado que brinda todas las facilidades a los educandos”, razón por la cual resulta válido y justo que sus egresados retribuyan ejerciendo su profesión por dos años antes de ingresar a la Educación Superior.

Respecto del tercer cargo relacionado con las Instituciones Técnicas Profesionales que ofrecen programas de formación en ocupaciones de carácter operativo, instrumental y de acción, considera que con ello no se está violando la autonomía universitaria, y que no son la Ley ni el Estado Colombiano los que hacen que una disciplina sea industrial o técnica, sino que ello obedece a un proceso evolutivo de “muchos siglos de historia”.

En cuanto al cargo contra el artículo 22 de la Ley 30 de 1992, expresa que no se vulnera la autonomía universitaria pues “es el Estado quien regula los currículos en todos los niveles y el que decide sobre las modalidades de instituciones que la Nación Colombiana necesita”, y son los interesados en crear instituciones los que optan por la modalidad de formación que quieran impartir, “dentro de los ordenamientos legales.”

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 021 del 7 de febrero de 1995, el Señor Procurador General de la Nación manifestó hallarse impedido para conceptuar dentro del presente proceso “por haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto de la disposición o normatividad acusada y para la expedición de la Ley 30 de 1992 era Senador de la República y por ello miembro del Congreso”.

Aceptado el impedimento por parte de la Sala Plena de esta Corporación, el Señor Viceprocurador General de la Nación rindió dentro del término legal el concepto de rigor, solicitando que se declare: a) la exequibilidad del literal a) del artículo 14 en el aparte que dice “haber presentado el examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior”; b) la inexequibilidad del literal c) del parágrafo del artículo 14; c) la exequibilidad del artículo 17, y d) la exequibilidad del artículo 22 en las expresiones “favorable” y “determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente ley”.

Los argumentos que sirven de sustento a sus apreciaciones, se resumen a continuación:

En primer término, indica el señor Viceprocurador que “el derecho al libre desarrollo de la personalidad es la facultad que tiene todo ser humano de determinarse así mismo y de alcanzar su plena realización de acuerdo con un proyecto individual y personal de vida”; y agrega que “no por ello el derecho comporta un cúmulo de potestades omnímodas, pues el hombre se desenvuelve en un contexto colectivo, en la medida de lo cual sus intereses se encuentran limitados”. En su concepto tales limitantes pueden ser ilegítimas o legítimas, según el criterio al cual aluda su justificación, las primeras cuando “pesa una expresa prohibición constitucional que los hace irracionales” y las segundas cuando se pretende preservar el orden jurídico y los derechos de los demás.

Precisa que el libre desarrollo de la personalidad se concreta a través de otros derechos, tales como la libertad de empresa, escoger profesión u oficio, trabajo y educación. “De allí que resulte razonable limitar el derecho mediante la exigencia de unos ciertos mínimos de idoneidad que tiendan a garantizar la protección de los derechos de los terceros.” Lo anterior, expresa, resulta acorde con el orden jurídico, dando preeminencia al principio de igualdad y contribuyendo a la vigencia de un orden justo.

Sostiene el concepto fiscal, que los exámenes de Estado fueron creados para cumplir con patrones objetivos que impidan faltar a la realidad, “como pruebas académicas de cobertura nacional, de carácter oficial y obligatorio, cuyo objeto consiste en la comprobación de niveles mínimos de aptitud y conocimiento de todas aquellas personas que culminan el ciclo de formación media y que aspiran a ingresar a los programas de formación ofrecidos por las instituciones de educación superior”. A renglón seguido, analiza el contenido de las áreas de evaluación que contiene y el referido examen de Estado, y la manera como se diseña, se practica y se califica, todo lo cual permite “una limitación legítima al derecho al libre desarrollo de la personalidad.”

Manifiesta el Señor Viceprocurador en relación con los requisitos especiales para ingresar a los programas de formación técnica profesional, que el artículo 14 de la Ley 30 de 1992 “contempla la posibilidad de que quien, habiendo interrumpido su ciclo de educación formal y optado por capacitarse laboralmente, pueda ingresar no obstante, a la educación y a un nivel superior. Es así como una persona que cuenta con un noveno grado de formación básica, cursada al interior del sistema de educación formal, y que recurre a un tipo de formación no formal encaminada a desarrollar destrezas para un determinado campo del trabajo, pueda posteriormente reingresar al sistema educativo para continuar profundizando en un conocimiento específico.” Estima que este requisito pretende garantizar en el educando, “un mínimo de conocimientos científicos, tecnológicos, artísticos y humanísticos, como el desarrollo de habilidades comunicativas, la profundización en el razonamiento lógico y analítico, la comprensión de la realidad nacional y la formación social, ética y moral, como base para la vinculación de la persona con la sociedad y el mundo del trabajo.”

Igualmente, plantea que el CAP o Certificado de Aptitud Profesional se expide por el Servicio Nacional de Aprendizaje “a quienes han culminado un ciclo de formación profesional de los ofrecidos por la entidad, es decir, un proceso de capacitación en un área específica del

conocimiento relacionada con el sector productivo o generador de bienes y servicios”, y que una vez obtenido este certificado, debe laborar en el campo específico por el término de por lo menos dos años, requisito que a su juicio no es de difícil cumplimiento porque “de hecho, de los egresados del SENA que obtienen su CAP, el 83.7% logra ubicarse laboralmente, y de ellos, el 81.8% logra una adecuación entre la capacidad que le ha sido impartida y la labor que desempeña.” Sin embargo, señala que “ciertamente persisten diferencias en cuanto al tipo de formación recibida, toda vez que el estudiante que se ha dedicado a profundizar en la técnica posee ya un adiestramiento específico de carácter operativo o instrumental -sin perjuicio de los contenidos humanísticos que le son propios-, en tanto que el estudiante que termina la educación media (10o. y 11o.) recibe una instrucción que pretende forjar una visión más universal. Pero el campo de instrucción al cual se va a acceder, guarda la misma línea con la ya compartida.” Y concluye afirmando que, “la exigencia de dos años de labores en el área específica de la capacitación parece un requisito desproporcionado y es, por lo tanto, opuesto al principio de igualdad.”

En cuanto al artículo 17 de la Ley 30 de 1992, sostiene el representante del Ministerio Público que la norma define un tipo de Educación Superior: la Técnica Profesional, “de acuerdo con la clase de enseñanza que imparte.” Agrega que “con esta calificación la norma no pretende en manera alguna constreñir la autonomía de los entes universitarios. Sencillamente establece una forma de identificación que corresponde con la formación que ofrece a los educandos.”

Las instituciones, en su concepto, pueden ampliar o disminuir su campo de acción según los programas a impartir; no es factible entonces, deducir de la norma la formulación de los contenidos propios de los programas, ya que es competencia privativa de los entes universitarios. Así, señala que “La educación técnica es una educación fundamental para el trabajo de carácter operativo e instrumental, la cual pretende calificar la mano de obra que interviene en los procesos directos de generación de bienes y servicios, que por ello está diseñada en concordancia con los requerimientos del mercado.” Agrega que: “El enfoque de la formación técnica debe hacerse bajo la perspectiva que es un proceso integral que permite al hombre descubrirse a través del conocimiento científico, pero que también le proporciona elementos para comprometerse con el desarrollo del país”. Por esto a su juicio, “es importante que estas instituciones participen en la oferta de programas de participación técnica y técnica- profesional” para el crecimiento económico y el desarrollo global del país.

Finalmente, el Viceprocurador afirma que el CESU o Consejo Nacional de Educación Superior, es un organismo del Gobierno Nacional que tiene por funciones la planificación, la coordinación, la recomendación y la asesoría a ese sector. En desarrollo de tales funciones, se pretende que las decisiones que afectan la vida de las instituciones de educación post-secundaria no sean tomadas unilateralmente, “sino en virtud de un procedimiento democrático y colegiado que permita la expresión de sectores cuyo interés converge sobre el desarrollo de la educación superior.” Por lo tanto, señala que la composición del CESU “pretende reunir las voces de estamentos y organismos diferentes como el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, las rectorías de las universidades, los estudiantes y representantes del sector productivo, entre otros; de manera que los criterios adoptados tengan por fundamento el debate y la concertación”, de todo lo cual se deduce que el CESU no está subordinado al Ministerio de Educación, lo cual preserva su carácter autónomo, y no por ello se vulnera la autonomía universitaria, “pues ésta no es ilimitada sino que debe someterse a una planificación global del sector que proteja un crecimiento desordenado.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir de manera definitiva sobre la demanda formulada contra la Ley 30 de 1992.

Segunda. Cosa Juzgada Relativa.

Tercera. El examen de los cargos.

Para efectos de dilucidar los cargos que el demandante plantea en contra de la constitucionalidad de los artículos 14 literal a) (parcial), literal c) del parágrafo de la misma norma, artículo 17 (parcial) y artículo 22 (parcial) de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, estima la Corte Constitucional indispensable realizar algunas consideraciones previas orientadas a establecer, el ámbito de aplicación del derecho al libre desarrollo de la personalidad en relación con la educación, y particularmente con el examen de Estado, cuya exigencia previa para el acceso a la

educación superior el actor controvierte bajo el argumento de que la única limitación que la Carta Política consagra en relación con aquel derecho (artículo 16) es el orden jurídico. Además, es preciso analizar la potestad del Estado para lo concerniente a la regulación y ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, y si la referida prueba de Estado desconoce que las instituciones de educación superior pueden tener completa independencia para seleccionar sus alumnos; e igualmente se examinará lo relativo a los requisitos legales para acceder a la formación superior técnica-profesional. Finalmente se harán algunas precisiones acerca de las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior -CESU-, y su relación con la autonomía universitaria consagrada en la Carta Política.

Acerca del derecho a la educación, la Constitución Política le otorga la categoría de servicio público con una finalidad social pues “con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” (artículo 67 CP.).

En reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha referido a la naturaleza y alcance del mismo, haciendo hincapié en las diferencias que existen entre el derecho a la educación como tal y el servicio público de la educación (Sentencia No. C-311 de 1994). Resulta oportuno destacar lo expresado por la Corporación, acerca de esta materia:

“la educación no se dirige sólo al aspecto meramente intelectual, esto es, a la transmisión de conocimientos, sino también al desarrollo cultural, físico y moral de aquellos a quienes se educa. El bienestar de los educandos como el de los docentes y el personal que cumple funciones administrativas, es factor determinante para incrementar y estimular la convivencia pacífica, fomentar la solidaridad, el deporte y la recreación, creando así un ambiente propicio para que todos los que intervienen en el proceso educativo puedan cumplir cabalmente sus labores y los estudiantes reciban una formación basado en ‘el respeto de los derechos humanos, a la paz y a la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.’” (Sentencia No. C-547 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

De conformidad con la normatividad constitucional, en la prestación del servicio público de la educación no solamente participan las instituciones del Estado, sino que también pueden hacerlo los particulares, fundando establecimientos educativos de conformidad con la ley (artículo 68 de la Carta Política) y sometiéndose a la vigilancia y control del Estado, función

esta radicada en cabeza del Presidente de la República (artículos 189 numeral 21 y 150 numeral 23 de la Constitución).

El libre desarrollo de la personalidad, tal como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política, no tiene más limitaciones “que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”. A la luz de la Carta Política de 1991, la educación que se imparta en cualquier nivel (básica, secundaria, superior), bien sea a través de un establecimiento público o privado, debe observar en todo momento sujeción al respeto debido por el libre desarrollo de la personalidad, en los términos del artículo 16 de la Constitución, pues como bien queda establecido por la Corte, “La esencia del libre desarrollo de la personalidad como derecho, es el reconocimiento que el Estado hace de la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás. El fin de ello es la realización de las metas de cada individuo de la especie humana, fijadas autónomamente por él, de acuerdo con su temperamento y su carácter propio, con la limitación de los derechos de las demás personas y del orden público.” (Sentencia No. T-594 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Para la prestación del servicio público de la educación en el nivel superior están facultados de acuerdo a la regulación constitucional, tanto el Estado como los particulares a través de las universidades, de conformidad con los artículos 68 y 69 de la Carta Política. La Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” pretende “garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación Superior. La normatividad bajo examen, se limita, pues, a fijar los principios, objetivos, campos de acción y programas académicos, así como la clasificación de las instituciones de educación superior, señalando los alcances de los títulos y exámenes de Estado” (Sentencia No. C-311 de 1994).

De acuerdo con el artículo 1o. de la Ley 30 de 1992, “La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.” Igualmente, el artículo 7o. del mismo estatuto dispone que “Los campos de acción de la Educación Superior, son: El de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”, con lo cual se clasifican las distintas clases de

programas de estudios superiores que las universidades pueden ofrecer a las personas, de conformidad con las prescripciones legales.

El legislador ha dispuesto que para que todas las personas tengan posibilidad de acceder a la educación superior, es requisito indispensable el haber presentado el examen de Estado, según lo establece el literal a) del artículo 14 de la Ley 30 de 1992, demandado parcialmente. Esta exigencia a juicio de la Corte, no constituye violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad frente a la potestad que tiene el Estado de 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, como se deduce del claro mandato constitucional consagrado en el artículo 67 de la Carta Fundamental.

Es así como se considera que el examen de Estado se encuentra dirigido a unos propósitos específicos, en la adopción de normas razonables y proporcionadas que no afecten la libertad de enseñanza ni de cátedra, como en el presente asunto, a través de un medio que no desconoce el libre desarrollo de la personalidad, limitado por el orden jurídico (artículo 16 CP.).

Ahora bien, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 30 de 1992, el examen de Estado constituye en una prueba de carácter académico y oficial, cuyos objetivos son “a) Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos. b) Verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente. c) Expedir certificación sobre aprobación o desaprobación de cursos que se hayan adelantado en instituciones en disolución cuya personería haya sido suspendida o cancelada. d) Homologar y convalidar títulos de estudios de Educación Superior realizados en el exterior, cuando sea pertinente a juicio del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU). (El subrayado no es del texto).

La presentación del examen de Estado se consagra como un mecanismo de medición de los niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de los estudiantes que han terminado el nivel secundario de educación y aspiran ingresar al nivel superior; convirtiéndose en un instrumento necesario para que el Estado pueda ejercer, con sujeción a los artículos 189 numeral 21 y 150 numeral 23 de la Constitución Política, la inspección y vigilancia sobre la

educación secundaria en cuanto a los niveles de enseñanza que reciben los estudiantes en sus respectivos planteles.

Referido al acceso al nivel superior de educación, el examen de Estado a juicio de esta Corporación garantiza el respeto al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, pues dicha prueba se practica a todas las personas sin discriminación alguna, y se lleva a cabo en condiciones idénticas para todos, sin injerencia de criterios subjetivos de evaluación. Además, porque las instituciones de educación superior que tienen en cuenta, en ejercicio de su autonomía, el examen de Estado dentro de sus criterios de admisión, cuentan con un soporte imparcial y objetivo de medición de los conocimientos de quienes han culminado sus estudios de nivel secundario, para lo relacionado con el acceso a la educación superior.

De ahí que se considere que el examen de Estado no constituye restricción alguna al derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo señala el demandante, ya que su presentación no significa una intromisión indebida del Estado “en la realización de las metas del individuo” pues precisamente las aspiraciones individuales eventualmente pueden estar en “competencia” con las de otras personas, y por ello tal prueba es un instrumento que, en condiciones de igualdad objetiva, permite a las instituciones de educación superior tener un criterio de selección de sus aspirantes, tal como ya se anotó, lo que en nada se opone a los principios enunciados, sino que por el contrario los desarrolla.

Por ello, no le asiste razón al demandante cuando manifiesta que con el examen de Estado se vulnera artículo 16 de la Carta, pues tal disposición consagra como se ha expuesto, limitaciones al libre desarrollo de la personalidad “las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”, dentro de los cuales se encuentra la presentación previa del examen de Estado para el acceso a la educación superior, encaminado a satisfacer la plena garantía del principio de igualdad y a hacer efectivo el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación que corresponde regular al Estado en la forma ordenada por el artículo 67 constitucional, como así se hizo en el presente caso.

Por las razones expuestas, el cargo formulado contra el literal a) del artículo 14 de la Ley 30 de 1992 (parcial) no está llamado a prosperar.

Por su parte, el literal c) del parágrafo del artículo 14 de la Ley 30 de 1992 también acusado,

establece que a los programas de formación técnica profesional en las instituciones de Educación Superior, podrán ingresar quienes reúnan los siguientes requisitos: “c) Haber laborado en el campo específico de dicha capacitación por un período no inferior a dos (2) años, con posterioridad a la capacitación del SENA”. A juicio del actor, tal requisito vulnera el libre desarrollo de la personalidad consagrado en el artículo 16 de la Carta. Por su parte, el Señor Viceprocurador General de la Nación afirma que “la exigencia de dos años de labores en el área específica de la capacitación parece un requisito desproporcionado y es, por lo tanto, opuesto al principio de igualdad”.

A juicio de la Corte Constitucional, el referido requisito no resulta contrario al principio consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que el precepto acusado se encuentra fundado en la experiencia operativa de quienes han laborado en el campo específico de dicha capacitación a efecto del ingreso a programas de formación técnica profesional con respecto a ocupaciones que tengan dicho carácter.

Es bien sabido que el sistema educativo colombiano tiene diversos niveles, a saber, el básico, medio y superior. En éste último se encuentra el relativo al desempeño de aquellas ocupaciones u oficios que no necesitan formación académica en el campo específico de las disciplinas técnicas.

Lo anterior no riñe con los ordenamientos superiores consagrados en la Constitución (artículo 13), ya que su regulación está dirigida a beneficiar a aquellos aspirantes que desean proseguir sus estudios en un nivel educativo, al permitirles escoger profesión u oficio dentro del ejercicio del derecho al libre desarrollo de su personalidad, lo que por consiguiente, en atención a su experiencia de trabajo, se les brinda la oportunidad de continuar en el campo escogido por el mismo, accediendo a la educación superior en las áreas técnicas. Por consiguiente, no prospera el cargo formulado contra el literal c) del párrafo del artículo 14 demandado.

De otro lado, el artículo 17 de la misma ley, acusado parcialmente, establece que “Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel”.

No encuentra esta Corporación contradicción alguna entre este precepto legal y las normas constitucionales invocadas como vulneradas, pues como ya se dijo al realizar el examen de constitucionalidad del literal a) del artículo 14 de la misma ley, de acuerdo con el artículo 67 de la CP., el Estado tiene plena atribución para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines, cuando igualmente se trate de instituciones técnicas profesionales que ofrezcan programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e institucional.

Finalmente, el actor demanda la inconstitucionalidad parcial del artículo 22 de la Ley 30 de 1992, que establece que al Ministerio de Educación Nacional le corresponde aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de educación superior “previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior”, concepto favorable que considera vulnera la autonomía universitaria, más aún cuando tal disposición señala también que dicho Ministerio “determinará el campo o campos de acción en que se pueden desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente ley”.

De conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las instituciones de educación superior tienen, en ejercicio de la autonomía que les corresponde con fundamento en el artículo 69 de la Carta Política, la facultad de determinar la clase de educación superior que van a ofrecer, previo el cumplimiento de los requisitos legales, los cuales, precisamente consagra el artículo 22 de la Ley 30 de 1992.

No observa esta Corporación vulneración de norma constitucional alguna por cuanto para la aprobación de nuevas instituciones de educación superior que efectúe el Ministerio de Educación Nacional, este se encuentra sujeto al concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Educación Superior -CESU-.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 30 de 1992 establece que “Son funciones del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) proponer al Gobierno Nacional: a) Políticas y planes para la marcha de la Educación Superior. b) La reglamentación y procedimientos para: 5) La creación de Instituciones de Educación Superior”. En este aspecto se debe destacar que la creación de instituciones de educación superior no puede ser indiscriminada, sino que está sujeta a la inspección y vigilancia que sobre ella debe ejercer el Presidente de la República (artículos 189 numeral 21 y 150 numeral 23 de la Constitución Política); además, si bien la

autonomía universitaria permite a las instituciones educativas escoger los programas que ofrece, en este aspecto dicha autonomía no es absoluta, sino que se debe ejercer con sujeción a la ley, a fin de garantizar la adecuada inspección y vigilancia sobre el servicio público de la educación.

No se trata, pues, que el Estado le imponga a los establecimientos de educación superior los programas que puede ofrecer de manera caprichosa, sino que tales instituciones, una vez adopten la decisión de ofrecer determinado programa, en ejercicio de la referida autonomía, para iniciar la prestación de los servicios ofrecidos cumplan con los requisitos que les exige la ley, con el objeto de que los distintos programas obedezcan a necesidades sociales reales, y no redunden en áreas sobresaturadas de oferta educativa o que resulten innecesarias, para así dar cumplimiento a los fines del Estado consagrados en el artículo 2o. de la Carta Política, uno de los cuales es el de garantizar la efectividad material de los derechos de las personas, que pueden verse seriamente afectados por las circunstancias ya señaladas, y que la Ley 30 de 1992 pretende regular a través de la consagración del concepto previo favorable del CESU con base en el cual “El Ministerio de Educación Nacional (...) podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones”, lo cual significa que tal potestad permanece en cabeza de éste ente gubernamental, siendo ello compatible no solo con la autonomía universitaria, sino también con los artículos 209 y 211 de la Constitución que permiten que la función de inspección y vigilancia a la educación en cabeza del Presidente de la República pueda ser ejercida a través del referido Ministerio. Por estas razones el cargo formulado contra el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 no prospera.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los literales a), y c) del párrafo del artículo 14, el artículo 17, y el artículo 22 de la Ley 30 de 1992, en los apartes acusados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General