

## Sentencia C-704/10

### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargo diferente y por contenido normativo y alcance distintos

Si bien mediante sentencia C-375 de 2010 la Corte estudió una demanda de constitucionalidad dirigida contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009 y realizó un pronunciamiento de fondo exclusivamente respecto de la supuesta vulneración del artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas de destinación específica, decisión con la que el problema jurídico resuelto por la Corte difiere del que se plantea en la presente demanda, en que las mismas disposiciones son acusadas pero ahora por desconocimiento del principio de autonomía financiera previsto en el artículo 69 Superior, por lo que resulta evidente, que con respecto a los cargos formulados en la presente causa contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009, no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. De igual manera, mediante sentencia C-162 de 2008 la Corte se ocupó de una demanda en la que se limitó a establecer sí el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, sobre la definición de estándares mínimos de los programas de formación técnica profesional y tecnológica, infringían la reserva legal en materia educativa y la autonomía universitaria, concluyendo que dicho artículo era exequible de manera condicionada, de donde resulta que frente a la presente demanda contra los artículos 1 a 7 y 9 de la Ley 1324 de 2009 por el cargo de violación de la autonomía universitaria, las normas demandadas comparten una temática común pero tienen contenidos y alcances distintos, pues en la presente demanda, las normas acusadas corresponden a disposiciones en las que se fijan los parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, en tanto que la anterior, se otorgan facultades al Gobierno para regular los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para su evaluación sin establecer unas pautas y criterios mínimos que limiten tal potestad reglamentaria, por lo que tampoco se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones que impone/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación de conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa para el demandante

Por mandato de los artículos 158 y 169 de la Constitución el Congreso de la República, en el ejercicio de su función de hacer las leyes, se encuentra sometido al principio de unidad de materia que se orienta a la racionalización del proceso de producción de la ley en la instancia parlamentaria. El principio de unidad de materia, le impone al Congreso el cumplimiento de dos condiciones básicas: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuales serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de la misma. Es de ahí que cuando una norma no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo

158 Superior, y en estos casos el actor tiene la carga de demostrar: (i) cual es el contenido material o temático de la ley; (ii) cuáles son las disposiciones de la ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; y (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley. Sólo si el actor satisface esta carga, la Corte podrá entrar a determinar efectivamente, si existe una violación al principio de unidad de materia.

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud del cargo por violación del principio de unidad de materia**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud del cargo por violación de la reserva legal en materia de educación superior**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud del cargo por vulneración de la autonomía universitaria**

El cargo por vulneración de la autonomía universitaria dirigido contra los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009 carece de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia necesarios para obtener un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, toda vez que los señalamientos responden más a la apreciación subjetiva e interpretación particular de los actores sobre los posibles efectos de las normas cuestionadas que a una oposición objetiva y verificable entre las normas demandadas y el texto constitucional

**CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Alcance**

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que por regla general corresponde al Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, y sólo de manera excepcional, tal competencia estaría radicada en cabeza del Ejecutivo. De esta manera, cuando la Constitución señala en forma general la asignación de una competencia al Estado, se debe entender con tal manifestación, que le está entregando en principio dicha competencia al legislador, y a partir del ejercicio de la misma, los demás órganos podrán ejercer sus respectivas competencias.

**CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA Y RESERVA DE LEY-Diferencia**

En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador desarrollar la Constitución y dictar las leyes sin que necesariamente éstas tengan que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos; en tanto que cuando se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta, corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla, pues la reserva de ley es una institución jurídica que obliga al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley

**POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA-Carácter residual y subsidiario de competencias reglamentarias de otros funcionarios del Estado/POTESTAD REGLAMENTARIA-Requisitos para su ejercicio**

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que corresponde al Presidente de la República

como Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, sin perjuicio de la competencia residual de otros funcionarios del Estado, en los casos en que así lo determine el legislador de manera expresa y en relación con materias de orden técnico o especializado, dentro del campo respectivo de competencia, caso en el cual su ejercicio estará siempre subordinado a la potestad presidencial, por tener ésta un fundamento constitucional. El ejercicio de la potestad reglamentaria, exige el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza funciones propias del legislador; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA EDUCATIVA-Ejercicio supeditado a la ley/INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA EDUCACION-Ejercicio supeditado a la ley

En materia educativa existe una estricta vinculación del reglamento a La ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación “el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada”. En lo que tiene que ver con la función de inspección y vigilancia la Corte ha dicho que dicha función es en realidad de control, tiene un origen constitucional y un fundamento legal, puesto que su ejercicio sólo es procedente cuando la Constitución lo ordena y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el legislador. En consecuencia, la Corte ha diferenciado entre el ejercicio de la potestad reglamentaria de la educación y el ejercicio de la inspección y vigilancia de la misma, entendiendo que ninguna de las dos habilitan al Gobierno para expedir reglamentos autónomos o independientes y que en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Finalidad/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Manifestación

En relación con la autonomía universitaria, la Corte ha sostenido que se trata de una garantía institucional cuya finalidad es asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

La jurisprudencia de esta Corporación ha puesto de manifiesto que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, como por ejemplo: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos; (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que

regirán la prestación efectiva de los servicios públicos; y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales

LEY QUE FIJA PARAMETROS Y CRITERIOS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE EVALUACION DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION-Constituye la respuesta del Gobierno Nacional a la sentencia C-782 de 2007

La Ley 1324 de 2009 que establece los criterios y parámetros legales mínimos y esenciales exigidos por la jurisprudencia constitucional para que el Ejecutivo ejerza su potestad reglamentaria, es el resultado del trámite en el Congreso del Proyecto del Ministerio de Educación Nacional sustentado en la sentencia C-782 de 2007, en la que la Corte Constitucional encontró inexequible el aparte final del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, pero difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad hasta el 16 de diciembre del 2008, término dentro del cual el Congreso de la República debía establecer por medio de ley, parámetros y criterios mínimos para practicar los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, requeridos para el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia que compete al Gobierno Nacional y contiene, los parámetros y criterios mínimos que el Gobierno considera necesarios para reglamentar, a partir de ellos, las evaluaciones que hagan las entidades estatales sobre la calidad de la educación superior. La Ley desarrolla cuatro temas centrales: (i) fija los criterios y parámetros para organizar el sistema de evaluación de resultados de calidad de la educación; (ii) dicta normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado; (iii) transforma el Icfes en empresa social del Estado; y (iv) traslada funciones y recursos del Icfes al Ministerio de Educación Nacional.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA EDUCACION-Función de regulación por el Gobierno Nacional

PRINCIPIOS RECTORES DE LA EVALUACION DE LA EDUCACION-Constituyen referentes para el ejercicio de la facultad regulatoria del Gobierno Nacional

En lo referente a la práctica o realización de exámenes y pruebas, la Ley prevé que deberán respetarse los principios de independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia y relevancia; y que en el cumplimiento de la obligación de fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones, se deberán respetar los principios de participación, equidad, descentralización, cualitativa, pertinencia y relevancia, principios con los cuales el legislador, pretende fijar parámetros mínimos que deben orientar el diseño, elaboración y práctica de los exámenes de Estado y demás evaluaciones externas, y que dado su contenido y alcance particular, sirven de referente para el ejercicio de la facultad regulatoria que compete al Gobierno Nacional, pues se trata de normas que establecen límites a la facultad regulatoria del Ejecutivo, y no de normas, que lo habilitan para excederse en su ejercicio sin que se pueda deducir de su contenido y alcance que constituyen mandatos imperativos que obligan a las instituciones educativas a redefinir sus programas de estudio de acuerdo con unos contenidos claramente preestablecidos por el Ejecutivo, haciendo nugatorio el principio de autonomía universitaria que prevé el ordenamiento superior.

LEY QUE FIJA PARAMETROS Y CRITERIOS PARA ORGANIZAR SISTEMA DE EVALUACION DE LA

CALIDAD DE LA EDUCACION-No vulnera la reserva de ley en materia de autonomía universitaria ni excede el ámbito de la facultad de inspección y vigilancia del Gobierno Nacional

Los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009, establecen el marco general al cual deberá someterse el Gobierno Nacional para poner en marcha el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, instrumento a través del cual ejercerá la función de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado sobre la educación con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines, entre otros aspectos, contenidos en los que se evidencia que se trata de normas típicas de organización, es decir, parámetros que le permitirán al regulador desarrollar la materia con unos límites claros previamente definidos por el órgano competente, y habiéndose dictaminado por la Corte que la previsión de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación está comprendida dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia y que la competencia para fijar estándares mínimos de calidad de los programas de formación y los criterios para la evaluación de los mismos no hace parte integral de la potestad que la Constitución ha reconocido a los establecimientos de educación superior para establecer sus planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación, en virtud del principio de autonomía universitaria, estos artículos de la Ley al permitir la reglamentación de tales aspectos por parte del Ejecutivo, dentro de los parámetros y criterios generales fijados por la misma ley para organizar el Sistema de Evaluación de Resultados de Calidad de la Educación y fomentar la cultura de la evaluación, no vulneran la reserva de ley en materia de educación superior, no desconocen la autonomía universitaria, no habilitan al Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria, ni de la facultad de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado sobre el servicio público de educación.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Alcance

El principio de legalidad tributaria puede ser entendido, según la jurisprudencia constitucional, al menos en tres sentidos diversos: en primer lugar, como la exigencia de respetar la reserva competencial de los órganos de representación popular pluralistas para decretar, modificar o suprimir tributos; en segundo lugar, como una orden, dirigida a los órganos de representación popular facultados para establecer las contribuciones fiscales y parafiscales, enderezada a garantizar que todo acto de imposición predetermine debidamente los elementos mínimos de la obligación tributaria, orden con variantes en sus alcances materiales, dependiendo de la especie tributaria que pretenda crearse; y en tercer lugar, es entendido en el contexto de un Estado unitario, como la prohibición de que las entidades territoriales establezcan contribuciones en contravención a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

TRIBUTO-Concepto

Los tributos han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad

TRIBUTO-Clases/TRIBUTO-Elementos esenciales

En el Constitucionalismo Colombiano se han identificado tres clases de gravámenes: los impuestos, las tasas y las contribuciones. La Constitución dispone que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables de todos los tributos, y además las tarifas de los impuestos, definidos éstos como elementos esenciales del tributo. Pero, cuando se trata de tasas o de contribuciones, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa [...] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, siempre y cuando el correspondiente acto de creación tributaria establezca el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. La jurisprudencia de esta Corte ha interpretado, que sólo cuando se trata de impuestos, y si ese es el cometido del órgano de representación popular pluralista, y deliberativo, es obligación de quien crea el tributo fijar directamente la tarifa con los elementos inherentes a la misma, y por lo mismo, cuando la normatividad se refiera a tasas y contribuciones, la obligación de los órganos populares pluralistas no se extiende hasta la fijación precisa y clara de la tarifa, sino hasta la determinación del sistema y el método, en virtud de los cuales otras autoridades habrán de fijar la tarifa de esas especies tributarias.

IMPUESTOS-Características

TASA-Características

CONTRIBUCION-Características

TRIBUTO-Sujeto activo

TRIBUTO-Sujeto pasivo

TRIBUTO-Hecho gravado

TRIBUTO-Base gravable y tarifa

TRIBUTO-Definición clara y precisa en la ley de método y sistema para fijar la tarifa cuando se trate de tasas y contribuciones parafiscales

Si bien la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, en materia de tasas y contribuciones especiales, para que deleguen en las autoridades administrativas la determinación de la tarifa, si exige a las mismas corporaciones el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto, y en este sentido la Corte Constitucional ha reconocido que se debe analizar caso por caso si el legislador ha establecido los criterios que permitan determinar cuándo se entiende cumplido el deber constitucional, por parte del Congreso de la República, de establecer el sistema y el método para fijar la tarifa de una tasa o de una contribución parafiscal, en los casos en que tal función es delegada a la administración, aplicando los parámetros jurisprudenciales sobre lo que ha de entenderse por sistema y método, sin que ese deber del legislador de fijar método y sistema se viole por no hacerlo de manera detallada y rigurosamente. La Corte ha precisado que el legislador desconoce tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto, y no fija ningún parámetro con relación a dichos

elementos de la obligación tributaria (sistema y método), así alude al concepto genérico de recuperación de costos

PRECIO PUBLICO-Concepto

PRECIO PUBLICO Y TASAS-Diferencias

TARIFA POR SERVICIOS DEL ICFES-Naturaleza jurídica/TARIFA POR SERVICIOS DEL ICFES-Contribución parafiscal

En relación con el carácter de las tarifas previstas en el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009, correspondientes a los costos de los servicios prestados por el Icfes en el ejercicio de sus funciones, la Corte encuentra que su naturaleza jurídica responde a la de las tasas, porque se trata de ingresos tributarios establecidos unilateralmente por el Estado, exigibles cuando la persona natural o jurídica decide utilizar los servicios prestado por el Icfes, con el propósito de recuperar total o parcial los costos que genera la prestación de los mismos, de manera que tales servicios se autofinancian mediante la remuneración que se paga a la entidad administrativa que los presta.

TARIFA POR SERVICIOS DEL ICFES-No vulnera principio de legalidad tributaria

Las tarifas que puede cobrar el Icfes por la prestación de sus servicios a que hace referencia el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, están reguladas en dos leyes distintas: la Ley 1324 de 2009 y la Ley 635 de 2000, en las que se fijan los elementos esenciales del tributo, al igual que el método y sistema para la fijación de la tarifa y definir los costos y la forma de hacer el reparto

Referencia: expediente D-8071

Actor: Arnoldo Antonio Goez Medina y otros.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1324 de 2009, “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.”

Magistrada ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010).

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Arnoldo Antonio Goetz Medina y Santiago Alejandro Jiménez Campiño, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 1324 de 2009, “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.”

Mediante providencia del 16 de abril de 2010, se admitió la demanda e invitó a participar en el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a los rectores de las universidades de Antioquia, de Medellín, de Los Andes, Nacional, del Norte, del Atlántico, Icesi, del Valle, Industrial de Santander, de Nariño, y de Caldas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## I. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.409 del 13 de julio de 2009, es el siguiente:

“LEY 1324 DE 2009

(julio 13)

Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1o. PARÁMETROS Y CRITERIOS.** El Estado en el ejercicio de su función suprema de inspección y vigilancia de la educación tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación.

La evaluación realizada a través de los exámenes de Estado y otras pruebas externas será practicada bajo los siguientes principios: independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia y relevancia.

Es deber del Estado y de todos los miembros de la comunidad educativa propiciar y facilitar las evaluaciones pertinentes, con respeto a los mismos principios enunciados en el inciso anterior y a las garantías y límites previstos en la Constitución y esta ley.

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Es evaluación “externa” e independiente la que se realiza por pares académicos coordinados por el ICFES, a los establecimientos educativos o las instituciones de educación superior, a los cuales, o a cuyos estudiantes, ha de practicarse la evaluación, bajo el ejercicio de la libertad y la responsabilidad.

Es evaluación “comparable” y “periódica” la que se realiza con metodologías uniformes, con regularidad a varias instituciones o personas de varias regiones en el país, o de varios países.

Es evaluación “igualitaria”, la que garantiza a las personas e instituciones la misma protección y trato al practicarla y al producir y dar a conocer sus resultados, sin perjuicio de la obligación de que los informes agregados den cuenta del contexto particular de las poblaciones e instituciones evaluadas, como condición de equidad.

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. Es responsabilidad del Estado fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones y su desarrollo en función de los siguientes principios:

Participación. Corresponde al ente rector de la política de evaluación promover la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos y estrategias de evaluación.

Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.

Descentralización. Es responsabilidad del Ministerio de Educación con el apoyo del ICFES la realización de las evaluaciones de que trata esta ley, promover la formación del recurso humano en el nivel territorial y local. Tal compromiso deberá ser monitoreado en cada ocasión.

Cualitativa. De acuerdo con las exigencias y requerimientos de cada experiencia, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de carácter cuantitativo, que contribuyan a la construcción de explicaciones de los resultados en materia de calidad.

Pertinencia. Las evaluaciones deben ser pertinentes; deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.

Relevancia. Evaluar el grado de asimilación de un conjunto básico de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional, de tal manera que un estudiante pueda desempeñarse en un ámbito global competitivo.

ARTÍCULO 4o. DE LA PUBLICIDAD Y RESERVA. Los resultados agregados de las evaluaciones externas de que trata esta ley serán públicos.

Los resultados individuales podrán comunicarse a terceros que los requieran con el fin exclusivo de adelantar investigaciones sobre educación, si garantizan que el dato individual

no será divulgado sin consentimiento previo de la persona evaluada.

Sin perjuicio de la comunicación de datos agregados, o para investigaciones, los datos relativos a cada persona pertenecerán a aquella y no podrán ser divulgados sino con su autorización.

La persona evaluada tendrá derecho a conocer el resultado de su evaluación, a exigir y obtener la corrección que sea del caso si comprueba que está errada, en los términos que defina el reglamento.

Gozarán del privilegio de la reserva los bancos de preguntas que se utilicen en las evaluaciones externas.

**ARTÍCULO 5o. REQUISITOS PARA LA EVALUACIÓN PROFESIONAL DE LA EDUCACIÓN.** El ICFES deberá mantener disponible para el público a través de Internet, lo siguiente:

- a) Una relación de la capacitación profesional y de la experiencia de quienes hayan de realizar tales evaluaciones;
- b) Los procedimientos que adoptarán para garantizar la independencia, periodicidad, comparabilidad, igualdad y reserva individual en sus evaluaciones;
- c) La metodología que aplicarán en cada evaluación para cumplir los parámetros generales a los que se refiere el artículo 1o de esta ley, y;
- d) Las demás informaciones que disponga el reglamento para que el público pueda formarse una opinión acerca de la confiabilidad y pertinencia de las evaluaciones que esa entidad practica.

**ARTÍCULO 6o. PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA DE LAS EVALUACIONES EDUCATIVAS.** Cuando mediante auditorías especializadas externas se compruebe que el ICFES ha incurrido en conductas contrarias a los principios establecidos en el artículo 2o de esta ley, o que se utilizaron los resultados de las evaluaciones para propósitos distintos de los señalados por el Ministerio al ordenar la realización de cada tipo de “exámenes de Estado”; o cuando se compruebe que el ICFES ha realizado un acto dirigido a alterar irregularmente las condiciones establecidas para practicar las evaluaciones o sus resultados, el Ministerio de Educación podrá tomar las medidas conducentes a restablecer la aplicación de los principios y criterios establecidos en la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales o disciplinarias a que haya lugar, en relación con las personas responsables.

**ARTÍCULO 7o. LOS EXÁMENES DE ESTADO.** Para cumplir con sus deberes de inspección y vigilancia y proporcionar información para el mejoramiento de la calidad de la educación, el Ministerio de Educación debe conseguir que, con sujeción a los parámetros y reglas de esta ley, se practiquen “Exámenes de Estado”. Serán “Exámenes de Estado” los siguientes:

- a) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel.

b) Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior.

La práctica de los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores es obligatoria en cada institución que imparta educación media y superior. Salvo circunstancias excepcionales, previamente definidas por los reglamentos, cada institución presentará tales exámenes a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo.

Los “Exámenes de Estado” a los que se refieren los literales anteriores tendrán como propósito evaluar si se han alcanzado o no, y en qué grado, objetivos específicos que para cada nivel o programa, según el caso, señalan las Leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, las que las modifiquen o complementen.

Los exámenes se efectuarán de acuerdo con los criterios y parámetros que establece el artículo 1o de esta ley. La estructura de los exámenes deberá mantenerse por períodos no menores a 12 años, sin perjuicio de que se incluyan áreas o estudios particulares que no alteren su comparabilidad en el tiempo.

La presentación de los “Exámenes de Estado” es requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo.

El ICFES administrará en forma independiente la información resultante de los “Exámenes de Estado”, y reportará los resultados a los evaluados, así como al Ministerio de Educación Nacional, a las entidades territoriales, a las instituciones educativas y el público general, en los términos previstos en esta ley.

Con base en estos resultados, el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales establecerán bancos de proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación, y podrán destinar recursos para financiarlos, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional en cuanto a las prioridades para la asignación de recursos y los incentivos a las instituciones de educación básica y media que muestren mejoras.

El Ministerio de Educación deberá implementar planes de mejoramiento en las instituciones educativas de nivel de educación media, con calificaciones en los exámenes de Estado por debajo de la media nacional; serán coordinados por las secretarías de educación territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los 12 meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

La comunidad educativa y en especial las universidades, tienen derecho a conocer las características de los “Exámenes de Estado” y metodología con la que se preparan.

El ICFES, en la realización de los “Exámenes de Estado”, debe hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según criterios de contabilidad generalmente aceptados.

Los costos se establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000. Una parte o todos esos costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago. El

recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del ICFES e ingresará a su patrimonio.

ARTÍCULO 8o. Procedimiento básico para organizar cada tipo de “Exámenes de Estado”. El Ministerio de Educación Nacional indicará al ICFES qué es lo que desea evaluar en los “Exámenes de Estado”.

indicación (sic) de lo que se pretende evaluar se hará previa consulta con el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en cuanto a los “Exámenes de Estado” necesarios para ingresar a ese nivel de educación o al terminar estudios de pregrado.

Los docentes de instituciones educativas oficiales y privadas de distintas regiones del país participarán en la formulación de marcos teóricos y la construcción de los instrumentos de evaluación, en los términos que señale el reglamento.

ARTÍCULO 9o. SANCIONES PARA LOS EVALUADOS. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, cuando en la aplicación de los Exámenes de Estado se compruebe suplantación, fraude, copia o sustracción del material de examen, quienes incurran en esas faltas, y de acuerdo con la gravedad de las mismas, serán sancionados por el ICFES, previo un procedimiento que respete las reglas del Código Contencioso Administrativo para las actuaciones administrativas, con la anulación de los resultados, invalidación de los mismos o inhabilidad para la presentación del examen por un período entre 1 y 5 años.

El ingreso a programas de educación superior con base en resultados adulterados, podrá dar lugar a la expulsión del estudiante, decisión que adoptará la correspondiente Institución de Educación Superior.

ARTÍCULO 10. FUNCIONES Y RECURSOS PARA EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que ejerció en el pasado el ICFES y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k” del mismo artículo.

Igualmente el Ministerio de Educación Nacional asumirá la función asignada al ICFES por el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por el Decreto 2786 de 2001, modificado por el Decreto 1700 de 2002.

El monto de los recursos a los que se refiere el literal “d” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, una vez apropiadas las partidas que por este concepto deben presupuestar las instituciones de educación superior estatales u oficiales, será deducido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones, y girado al Ministerio de Educación Nacional para inversión social en educación superior. A partir de la vigencia de esta ley, cesarán todas las responsabilidades existentes para el ICFES por razón del uso de las transferencias hechas al Ministerio de Educación con los recursos del literal “d” del artículo 43 de la Ley 30 de 1992 y sus correspondientes normas reglamentarias.

ARTÍCULO 11. Los recursos de que trata el artículo 10 de esta ley serán destinados exclusivamente a actividades de Fomento de la Educación en Universidades Públicas, dichos

recursos serán administrados por el Ministerio de Educación Nacional de manera concertada con el Sistema Universitario Estatal SUE, de acuerdo con criterios de equidad y lo establecido en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992.

ARTÍCULO 12. Transfórmese el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES, en una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. El Gobierno podrá modificar el nombre de la entidad, y podrá disponer, sin embargo, que use la denominación "ICFES", para efectos tales como otorgar sellos de calidad o distinguir los exámenes que se realicen bajo su responsabilidad.

El ICFES tendrá por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000.

El ICFES tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D. C.

Los órganos de dirección y administración serán la Junta Directiva y el representante legal. La composición y funciones de la Junta Directiva así como la elección o designación de sus miembros, se establecerán en el reglamento que para este efecto expida el Gobierno Nacional.

La representación legal del ICFES estará a cargo de un director, quien será agente del Presidente de la República, y de libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas en la ley y en los estatutos de la entidad.

Régimen jurídico. Los actos que realice el ICFES para el desarrollo de sus actividades, estarán sujetos a las disposiciones del derecho público. Los contratos que deba celebrar y otorgar el ICFES como entidad de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado.

Los contratos que se encuentren actualmente en ejecución seguirán rigiéndose, hasta su terminación, por las normas vigentes en el momento de su celebración.

Régimen laboral. Los servidores públicos vinculados a la planta de personal del ICFES serán empleados públicos sujetos al régimen que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

Patrimonio y fuentes de recursos. El patrimonio del ICFES está integrado por todos los activos que posea al publicarse esta ley, y por los que adquiera luego en ejercicio de las actividades propias de su objeto y su naturaleza. El ICFES seguirá respondiendo por todos los pasivos existentes al publicarse esta ley, pero la deuda externa será asumida por la Nación.

El ICFES establecerá las tarifas necesarias para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de

contabilidad generalmente aceptados, salvo las excepciones contempladas en la Ley 635 de 2000.

El ICFES tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.
2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.
3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.
4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.
5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.
6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.
7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.
8. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.
9. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.
10. Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.
11. Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el ICFES.
12. Participar en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

13. Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

El ICFES destinará en forma íntegra los beneficios y utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Son fuentes de recursos del ICFES las siguientes:

1. Las partidas que con destino al ICFES se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.
3. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.
4. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.
5. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.

PARÁGRAFO. En ningún caso podrá privatizarse o enajenarse el ICFES.

ARTÍCULO 13. TRANSITORIO. Crease una Comisión de Seguimiento del Congreso de la República, en cabeza de 3 Senadores de la Comisión Sexta y 3 Representantes de la Comisión Sexta, que verificará durante los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto. El Ministerio de Educación y el ICFES deberán rendir a esta Comisión informes mensuales sobre el desarrollo de esta ley.

ARTÍCULO 14. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional reglamentará la implementación gradual de los ECAES en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 15. APLICACIÓN, VIGENCIA Y DEROGACIONES. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias”.

## I. LA DEMANDA

Los actores consideran que la totalidad de la Ley 1324 de 2009 es inconstitucional por desconocer los artículos 1, 7, 16, 27, 67, 68, 69, 70, 71, 113, 150-23, 158, 169, 189-11, 21 y 22, 338, 345, 365, 366 y 367 de la Constitución Política, con fundamento en los argumentos que en seguida se presentan.

### 1. Vulneración del principio de unidad de materia

Los demandantes sostienen que la Ley 1324 de 2009, al regular el sistema de evaluación de resultados de calidad de la educación en sus niveles medio y superior, y al incluir dentro de este último las modalidades técnica, tecnológica y universitaria, incurre en un vicio de procedimiento en su formación, que desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

En su concepto, todo lo relativo a la educación superior debe ser regulado por una ley especial y distinta de la que pretenda disciplinar los diversos asuntos que atañen a los niveles de educación básica y media, en tanto el derecho a la educación adquiere un carácter dual y diferencial, dependiendo del nivel de que se trate. Así, la educación básica primaria y la secundaria, hasta noveno grado, alcanza la connotación de derecho fundamental (sentencia T-533 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto), en cambio la educación superior se inscribe en el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, siendo a su vez un servicio público.

Argumentan, que por mandato del artículo 69 Superior es necesaria la expedición de una ley especial para regular el servicio público de educación superior con el propósito de que las instituciones que la prestan se rijan por normas específicas distintas a las aplicables a otras instituciones educativas. Por eso, no le está permitido al legislador regular los asuntos universitarios en normas genéricas que terminan por desconocer su grado de complejidad, responsabilidad y conocimiento. Siendo así, la ley demandada es contraria al principio de unidad de materia, porque en ella el legislador “regul[ó] la educación básica y media, junto con la superior, y en ésta, la técnica y tecnológica con las instrucción universitaria, [lo cual] implica desconocer los rasgos que a cada uno de éstos niveles ha reconocido la Constitución, circunstancia que afecta el principio de unidad de materia legislativa, pues desconoce que la universidad en su unicidad posee unas características especiales, una misión singular y un grado de autonomía superior respecto de las demás instituciones de educación, que ameritan un tratamiento jurídico diferencial que garantice una especial protección a su autonomía”.

## 2. Vulneración de la autonomía universitaria

Los ciudadanos demandantes aducen el desconocimiento del núcleo esencial de la autonomía universitaria, con el consecuente menoscabo de los derechos consagrados en los artículos 7, 27, 69 y 71 de la Constitución, porque en su concepto los artículos 1 al 7 y 9 de la Ley 1324 de 2009 desarrollan parámetros y criterios uniformes de evaluación de la educación superior, “que desconocen las particularidades del quehacer científico efectuado por las distintas Universidades en razón del perfil profesional que cada ente educativo quiere para sus educandos.” Específicamente, advierten que la evaluación de la educación superior tal y como está prevista en la ley supone una interferencia indebida en la autonomía de las universidades para definir sus planes y programas de estudio, y para fijar la forma en que habrán de buscar el conocimiento.

Los actores censuran particularmente los principios de pertinencia y relevancia establecidos en el artículo 3 de la Ley 1324 de 2009, los cuales en su concepto suponen una violación de la autonomía universitaria porque de algún modo “comporta[n] la homogeneización del proceso de enseñanza aprendizaje, con graves consecuencias como la pérdida del perfil ideológico de la universidad y de su misión y visión educativa”. Consideran que criterios y fines de evaluación, como los que establece la ley acusada, constituyen una “intromisión indebida” de las autoridades en “el ejercicio de la búsqueda libre y permanente del conocimiento”. Aceptan que la ley misma está orientada por los principios de “participación” y “equidad”, pero estiman que su mera inclusión “no garantiza el respeto por dichas libertades que implican concebir la singularidad del acceso al conocimiento por cada ente educativo, estos es, el reconocimiento de la posibilidad de encontrar distintos caminos en el

aprendizaje, a través del ejercicio libre de la investigación.”

Por otra parte, apuntan los actores que la autonomía universitaria se encuentra igualmente afectada con la transformación del ICFES en empresa estatal de carácter social del sector de educación nacional, porque el carácter de empresa le imprime a sus actividades una “significación comercial” en la que interviene el Estado sin que sea de su exclusiva competencia, de manera que la organización, administración y aplicación del sistema de evaluación de los resultados de la calidad de la educación, se somete tanto al derecho público como al derecho privado con una marcada propensión, al ser una empresa vinculada del orden nacional, a que sea reputada como actividad de carácter privado, que bien puede llegar a ser prestada por particulares, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009.

### 3. Vulneración de la reserva legal en materia de educación superior

Los accionantes observan el desconocimiento de la reserva legal en materia de educación superior por haber sido habilitado el Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria, situación que genera la violación de los artículos 67, 69, 113, 150-23, 189-11 y 365 de la Constitución.

La que consideran una habilitación al ejecutivo para ejercer excesivamente su potestad reglamentaria, se fundamenta en que la Ley 1324 de 2009 le confiere una serie de facultades en todos los niveles de las pruebas: en su “concepción, elaboración, aplicación y manejo”. Entienden los actores que al Ejecutivo se le “conceden mediante autorización legislativa, amplias potestades discrecionales para el diseño, aplicación y modificación de los exámenes de Estado, circunstancia que genera un grave riesgo para la autonomía universitaria, si se tiene en cuenta que es en razón de dicha garantía institucional como las universidades definen de manera autónoma las prioridades de su formación, los programas académicos que van a ofrecer y los planes de estudio que los compondrán, las metodologías de enseñanza y aprendizaje que utilizarán y, fundamentalmente, los objetivos que pretenden.”

Asimismo, indican que el artículo 7 de la ley demandada contempla como propósito de los exámenes de Estado establecer si “se han alcanzado o no, y en qué grado, objetivos específicos que para cada nivel o programa, según el caso, señalan las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, las que las modifiquen o complementen”, empero, dicen, esa remisión para la evaluación de la calidad, a los objetivos definidos en la Ley 115 de 1994, deja un amplio margen de discrecionalidad a los reglamentos del Ejecutivo, dado que ésta ley no define objetivos específicos para la formación en los distintos niveles o programas, lo cual a la luz de la autonomía universitaria resulta inadmisibles, si se considera además, que la Constitución consagra la existencia de una reserva de ley especial para la definición de límites a la aludida autonomía y que las universidades, según la Ley 30 de 1992, son entes vinculados al Ministerio de educación nacional, pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.”

Los demandantes, con fundamento en la sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería), argumentan que la Ley 1324 de 2009 desconoce los artículos 67, 69 y 365 de la Constitución porque el servicio público de educación debe ser regulado por el legislador, no sólo en virtud de la cláusula general de competencia legislativa que posee de conformidad

con el artículo 113 Superior, sino también en razón de su carácter de servicio público. “Por consiguiente, no le es jurídicamente dable al poder ejecutivo regular el servicio público de educación y sólo podrá reglamentarlo con base en el contenido legislativo que exista al respecto. (...)”

#### 4. Extralimitación en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia que debe ejercer el poder Ejecutivo sobre la educación superior

Los demandantes señalan que la Ley 1324 de 2009 viola los artículos 67 y 189, numerales 21 y 22, de la Constitución, referentes a la facultad del Presidente de la República de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, porque en realidad le confiere al Gobierno Nacional la facultad de regular la educación, bajo el pretexto de estarla inspeccionando y vigilando.

A juicio de los ciudadanos, la ley acusada, al establecer que los criterios de evaluación de la calidad de la educación superior deben ser diseñados por el Gobierno Nacional, le confiere competencia para regular el objeto de vigilancia y control, es decir, para señalar la pertinencia y relevancia de los programas y planes de estudio, interferencia que a la luz del principio de autonomía universitaria no es viable. Estiman en consecuencia, que la facultad de inspección y vigilancia debe atenerse a la verificación del cumplimiento de la ley y no puede extenderse a la regulación del objeto controlado. En este sentido, afirman los accionantes, la corte ha sostenido enfáticamente que “el Legislador no puede trasladar su función regulativa en materia de educación, ni el ejecutivo puede usurpar dicha función, alegando para ello, o bien el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia, o bien la potestad reglamentaria.”<sup>1</sup>

Así las cosas, cuando el Presidente de la República ejerce funciones de inspección y vigilancia debe hacerlo siempre con fundamento en la regulación legal previamente existente, por cuanto la finalidad de la inspección y vigilancia es la de evaluar si se ha cumplido o no a cabalidad la ley, de donde se sigue con claridad que dicha facultad se ejerce a posteriori y no a priori como se pretende con la ley acusada.

Concluyen que los parámetros para el ejercicio de la función estatal de inspección y vigilancia de la educación superior, deben ser fijados por el legislador de manera clara y bajo el entendido de que tal función se encuentra dirigida a “velar por el estricto cumplimiento de los criterios y parámetros prefijados por el legislador”.

#### 5. Vulneración del principio de autonomía financiera de las universidades

Los ciudadanos manifiestan que los artículos 7, 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009 violan el principio de autonomía financiera de las universidades previsto en el artículo 69 de la Carta, al transferir la casi totalidad de funciones de un organismo técnico como el Icfes, a un organismo político como el Ministerio de Educación Nacional, esto es, las funciones señaladas en el Decreto 2232 de 2003 (numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 3.6), las relacionadas como actividades de fomento de la educación superior que se enuncian en el artículo 38 de la Ley 30 de 1992 (excepto las del literal k), las mencionadas en el artículo 88, las relativas a la

evaluación de los pasivos y cesantías de las universidades estatales contempladas en el artículo 88 y las correspondientes a la administración del 2% de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional que les serán apropiadas con destino a las labores de fomento conforme reza el artículo 43 literal d. de la Ley 30 de 1992.

Por otra parte, anotan los actores, que el artículo 11 demandado hace nugatoria la autonomía financiera de las universidades al asignar al Gobierno Nacional la administración de recursos considerables destinados a actividades de fomento de la educación en universidades públicas.

## 6. Vulneración del principio de reserva legal en materia tributaria

Los demandantes cuestionan el artículo 12, numeral 11, de la Ley 1324 de 2009, porque en ella se le confiere al Icfes la facultad de definir elementos esenciales de un tributo, con lo cual se violan los artículos 338 y 345 de la Constitución. Consideran los ciudadanos que la norma demandada sólo determinó el sujeto activo de la tarifa prevista en el numeral 11, sin que sea constitucionalmente viable, la atribución de competencia al Icfes para “Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados”, es decir, para establecer los demás elementos esenciales del tributo: sujeto pasivo, base gravable, hecho generador y tarifa.

## 7. Cosa juzgada constitucional

Finalmente, sostienen los actores que la Ley 1324 de 2009 desconoció el principio de cosa juzgada constitucional, al regular aspectos académicos de las universidades, conducta que por lo demás fue proscrita por la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2008 al ordenar en su parte resolutive la exequibilidad del artículo 9 de la Ley 749 de 2002, respecto de los cargos examinados, “en el entendido que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación.”

## I. INTERVENCIONES

### 1. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, Icfes

#### 1.1. Vulneración del principio de unidad de materia

Para sustentar su concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada, la apoderada del Icfes afirma que aunque el artículo 69 de la Carta efectivamente se limita a establecer un régimen especial para las universidades del Estado y a prever que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, en parte alguna dice que todos los temas relativos a la educación universitaria deben

ser objeto de leyes especiales y distintas. Precisa que el legislador de acuerdo con su facultad de configuración legislativa y el propósito específico de la ley, puede incluir en ella normas que se refieran a diversos grados y tipos de educación y que resulta contrario al principio de economía legislativa pretender que el Congreso dicte leyes especiales para cada uno de los aspectos diversos de un mismo asunto, pese a que entre ellos existan conexiones evidentes.

Considera que de ser acogida “la extraña tesis de los actores”, muy pronto se presentarían demandas contra todas las leyes que de manera tangencial regulan aspectos relacionados con la educación superior, como las leyes 266 de 1996, 379 de 1997, 385 de 1997, 397 de 1997, 556 de 2000, 633 de 2000, 635 de 2000 y 749 de 2002, entre otras, o aquellas que adicionan o modifican la Ley 30 de 1993 y a su vez regulan otros aspectos de la educación en un mismo compendio normativo.

## 1.2. Vulneración de la autonomía universitaria

La Jefe de la Oficina Jurídica del Icfes advierte que los cargos de la demanda están contruidos sobre hipótesis no contempladas en la Ley 1324 de 2009, e incluso opuestas a ella, que responden a una peculiar concepción de los actores sobre el alcance y contenido de la autonomía universitaria, y por tanto, no evidencian una contradicción directa entre la ley y la Constitución.

Efectivamente, argumenta que los artículos 1 a 7 y 9 de la Ley 1324 de 2009 no desconocen el núcleo esencial de la autonomía universitaria y que los actores realizan una lectura sesgada de la ley que se aparta además del entendimiento que tiene la jurisprudencia constitucional de la misma. Al partir de una concepción absolutista de la autonomía universitaria ignoran la función de inspección y vigilancia que debe cumplir el Estado para velar por la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines, reduciéndolo a la condición de mero observador, “que nada podrá decir sobre la calidad de la educación, porque cualquier evaluación que haga implicará un juicio sobre decisiones que los educadores han tomado y sobre la forma como las han llevado a la práctica.”

Menciona la interviniente que la facultad de inspección y vigilancia sobre la educación, inclusive la universitaria, debe producirse en forma armónica con la autonomía universitaria porque se trata de órbitas complementarias pero diversas y no resulta factible vaciar el contenido de alguna de ellas como lo pretende la demanda. En su opinión, la Ley 1324 de 2009 es respetuosa de las características particulares de todos los procesos que se surten en las diferentes etapas del servicio educativo (básica, media y superior), de manera que los artículos 1 a 7 de la ley demandada contienen principios generales y no “camisas de fuerza”, según los cuales las evaluaciones serán hechas con el apoyo fundamental de “pares académicos” en condiciones igualitarias, públicas y con la participación de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos de evaluación.

Descarta también la hipótesis que plantean los actores, según la cual la regulación de parámetros uniformes de evaluación de la educación superior conduce a diluir las diferencias en perfiles profesionales, planes o programas de estudio entre las diferentes universidades y desconoce el pluralismo y la diversidad con que debe ejercerse la labor científica, y por el contrario, afirma que la manera como ha sido regulado el tema de las pruebas en la ley,

contribuye a la incorporación de diversos criterios, diferentes elementos, y múltiples perspectivas.

Precisa la interviniente que la evaluación que regula la Ley 1324 de 2009 se dirige a determinar si “se han alcanzado o no, y en qué grado, objetivos específicos que para cada nivel o programa, según el caso, señalan las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, las que las modifiquen o complementen” (art. 7 de la Ley 1324 de 2009), con la finalidad de asegurar que los estudiantes cuenten con los conocimientos básicos exigidos en el mercado laboral tanto nacional como internacional.

También, rechaza contundentemente el argumento expresados por los actores en el sentido de que el pluralismo se encuentra afectado por la transformación del Icfes en empresa estatal de carácter social del sector de la educación nacional, como si no fuera posible que dentro de la órbita del Estado existan empresas pluralistas, como en efecto ocurre en el sector salud, de manera que no entiende, ni los actores explican en su cargo, las razones por las cuales el texto de la ley se opone a una norma constitucional.

### 1.3. Desconocimiento de la reserva legal en materia de educación superior y la supuesta habilitación del Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria

La interviniente no comparte la apreciación de los actores respecto a este cargo porque considera que de la simple lectura del artículo 7 de la Ley 1324 de 2009, se desprende claramente que los objetivos específicos cuyo logro debe evaluarse para cada nivel o programa están previstos en las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992, sus reglamentos y las que las modifiquen o complementan, de manera que el Gobierno tiene que ejercer su facultad reglamentaria dentro del ámbito de tales leyes, tal y como lo ordena el artículo 189-11 de la Carta.

Precisa que el argumento de los actores mediante el cual se afirma que la remisión a los objetivos previstos en la Ley 30 de 1992, deja un amplio margen de discrecionalidad a la reglamentación del Ejecutivo, en la medida en que la norma no define objetivos específicos para los distintos programas o niveles, deja entrever una confusión entre objetivos y contenidos por evaluar. Específicamente, en relación con la educación superior, bastaría con revisar el artículo 6 de la Ley 30 de 1992 para constatar que si se han estipulado objetivos particulares y específicos para tal nivel educativo, de manera que resulta evidente para la apoderada del Icfes, la existencia de una regulación de rango legal que prevé los objetivos de la educación superior, y por tanto, resultan infundados los reparos a que los exámenes de Estado se encaminen a determinar si se han alcanzado o no tales objetivos, y en qué grado.

Por otra parte, advierte que la constante evolución de las ciencias, de los métodos, de los instrumentos pedagógicos, así como de las decisiones que los educadores toman respecto de los proyectos educativos, genera un obstáculo técnico insalvable que impide al legislador regular en detalle el contenido de las evaluaciones, de ahí, que su función constitucional está limitada a fijar de manera detallada múltiples reglas sobre los criterios y los procedimientos que deben presidir la elaboración de las pruebas. En consecuencia, no resulta viable someter a juicio de constitucionalidad una norma legal “teniendo como único argumento la previsión o sospecha de que podrá abusarse de la potestad reglamentaria.”

Respecto a la extralimitación en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia estatales frente a la educación universitaria, la representante del Icfes concluye que la Ley 1324 de 2009 no ha facultado al Ejecutivo para regular la educación sino para establecer a través de los exámenes de Estado (art. 7) si los objetivos específicos fijados para cada nivel o programa por las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, se han alcanzado o no y en qué grado.

#### 1.4. Desconocimiento de la autonomía financiera de las universidades

Afirma el Icfes que pese a que los actores no exponen claramente el concepto de la violación, lo cual llevaría a una ineptitud del cargo, del análisis del artículo 38 de la Ley 30 de 1992, referente a las funciones del Icfes para el fomento de la educación superior, resulta que la única de tales atribuciones que tiene relación con aspectos financieros de las universidades es la del literal b. de la norma, que se refiere a la función, ahora en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, de constituirse en centro de información y documentación de la educación superior.

Igualmente, indica la interviniente que los actores no lograron fundamentar sus afirmaciones consistentes en que la facultad de las universidades para aprobar y manejar el presupuesto resulta disminuida por (i) el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional pueda solicitar informes financieros para efectos de información y documentación de la educación superior; (ii) el traslado del Icfes al Ministerio de Educación Nacional de la función relativa a la evaluación de los pasivos y cesantías de las universidades estatales, contemplada en el artículo 88 de la Ley 30 de 1992; (iii) la administración por parte del Ministerio de Educación Nacional de los recursos de que trata el artículo 10 de la Ley 1324 de 2009 cuya destinación está restringida a las actividades de fomento de la educación en universidades públicas, que son los mismos recursos a que se refería el literal d. del artículo 43 de la Ley 30 de 1992. En este último caso, la interviniente anota que los demandantes pretenden desconocer el efecto de la cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, atacando unas normas que remiten a otro artículo de la Ley 30 de 1992 (literal d. del art. 43) que ya fue declarado exequible por la corte Constitucional por la supuesta violación del artículo 359 Superior mediante la sentencia C-547 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

Finalmente agrega que cursa en la Corte Constitucional una demanda de inexecutableidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009 (Ref. D-7899), cuyo cargo quinto coincide con el de la demanda bajo estudio.

#### 1.5. Violación de la reserva legal en materia tributaria

La representante del Icfes advierte que en relación con el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, salvo la tarifa, los demás elementos, sujeto activo sujeto pasivo, base y hechos gravable, están definidos en otros apartes de la ésta ley y de la Ley 635 de 2000, "por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones", y que en consecuencia la norma demandada cumple con los requisitos legales exigidos por el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución para estos casos y el cargo no está llamado a prosperar.

En dicha ley, anota la interviniente, además de autorizar al Icfes para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de sus servicios (art. 1), el legislador lo habilita para fijar las tarifas en salarios mínimos legales diarios mensuales vigentes y ordena, en algunos casos, intentar una concertación previa de la tarifa con las asociaciones de educación superior legalmente autorizadas (art. 4). Además, señala específicamente, que los recursos recaudados estarán destinados a la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Icfes y para ello establece unas pautas técnicas que deben emplearse teniendo en cuenta los costos de las operaciones y los costos de los programas de tecnificación (art. 4). También el artículo 5, establece un sistema de costos estandarizables para definir las tarifas y asigna al mismo Icfes el recaudo correspondiente a las tarifas autorizadas, ordenando destinar el monto global a cubrir los gastos en que incurra la entidad para el cumplimiento de sus funciones legales (art. 7).

## 2. Ministerio de Educación Nacional

La entidad se pronuncio a través de apoderada debidamente constituida para solicitar la desestimación de los cargos formulados por los demandantes contra la Ley 1324 de 2009 y en su lugar declarar la exequibilidad de las normas impugnadas, con los argumentos que a continuación se presentan.

### 2.1. Vulneración del principio de unidad de materia

La apoderada del Ministerio considera que el cargo por violación del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución es inepto porque la unidad de materia “sólo se rompe cuando exista absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma, tal como lo recuerda la Corte en la sentencia C-887 de 2002.” De manera que lo que impone éste principio es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley, y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

Advierte que en el caso de la Ley 1324 de 2009, el título de la ley corresponde precisamente a su contenido, como se observa en su epígrafe que expresa: “Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de la cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.”

Respecto al contenido de la ley, afirma que sus disposiciones definen las condiciones de los exámenes de Estado aplicables tanto a la educación superior como a la educación media, y en esa medida tienen una vinculación objetiva y razonable y son coherentes con los ejes materiales desarrollados por el legislador.

Finalmente, precisa que los temas de la educación básica a los que hacen referencia los demandantes, no son objeto de los exámenes de Estado establecidos como obligatorios en la norma objetada.

### 2.2. Vulneración de la autonomía universitaria

El Ministerio de Educación señala que la presentación de los exámenes de Estado es un mecanismo de medición de los niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de los estudiantes que han terminado los niveles básico y superior de educación, y es el instrumento necesario para que el Estado pueda ejercer, con sujeción a los artículos 189, numeral 21, y 150, numeral 23, de la Constitución, la inspección y vigilancia sobre los niveles de enseñanza que reciben los estudiantes en los establecimientos educativos.

Debido a la connotación de servicio público que tiene la educación superior, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, la representante del Ministerio precisa que las universidades no pueden estar al margen de la acción del Estado encaminada a garantizar la adecuada prestación y efectividad del servicio que la Constitución le ha encomendado, y en esa medida, el requisito de presentar el examen de Estado para optar por un título universitario no vulnera el núcleo esencial de la autonomía universitaria.

En su concepto, la Ley 1324 de 2009, señala los criterios y parámetros mínimos que deben aplicarse a los exámenes de Estado con miras a la suprema inspección y vigilancia que le corresponde sobre la calidad de la educación, preservando los demás derechos y garantías constitucionales que en materia de educación se han consagrado.

Precisa el interviniente que esta preocupación no ha sido ajena al legislador colombiano y es por eso que en los artículos 80 a 84 de la Ley 115 de 1994, ordenó crear un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, en coordinación con el Icfes y las entidades territoriales, con el propósito de evaluar los siguientes aspectos: (i) la calidad de la enseñanza que se imparte; (ii) el desempeño profesional del docente y de los decentes directivos; (iii) los logros de los alumnos; (iv) la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y de los materiales empleados; (v) la organización administrativa y física de las instituciones educativas; y (vi) la eficiencia en la prestación del servicio. De manera que si la Constitución crea responsabilidades en materia educativa en cabeza del Estado, la sociedad y la familia, resulta necesario dotarlos de instrumentos que les permitan atender dichas responsabilidades, siendo las evaluaciones educativas externas uno de los instrumentos, y como tales se encuentran sometidas a los criterios y parámetros señalados por el legislador.

#### 2.4 Desconocimiento de la reserva legal en materia de educación superior y habilitación al Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria

La apoderada del Ministerio desestima el cargo de la demanda con el argumento de que la Ley 1324 de 2009 se limita a establecer los criterios y parámetros con base en los cuales el Estado a través del Gobierno ejerce la función de inspección y vigilancia de la educación a través de la realización de los exámenes de Estado, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 67 Superior y desarrollado por el artículo 5 de la Ley 30 de 1992.

Considera, que los artículos 1 y 2 de la ley demandada específicamente se refieren a las calidades que deben cumplir esas evaluaciones o exámenes de Estado, e indican que la evaluación externa debe ser independiente, igualitaria comparable, periódica, válida, confiable y sujeta a reserva individual.

#### 2.5. Extralimitación en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia estatal frente a la

## educación universitaria

El Ministerio de Educación Nacional no comparte el cargo formulado por los ciudadanos demandantes en materia de extralimitación de la función de inspección y vigilancia, y considera que la Ley 1324 de 2009 es la respuesta del Congreso de la República al fallo de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-782 de 2007, en el que se ordenó la definición de “criterios y parámetros” por parte del Legislativo como requisito indispensable para el establecimiento y desarrollo de los exámenes de Estado como una de las herramientas de las que se vale el Gobierno Nacional para el ejercicio de inspección y vigilancia en materia de educación.

Agrega que la sentencia mencionada no restringió la posibilidad de que el Ejecutivo realizara este tipo de evaluaciones externas de calidad de la educación superior, sino que se limitó a reprochar la ausencia de criterios y parámetros que proporcionaran un marco preciso para el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo, de manera que en la misma se señala que el Gobierno podrá ejercer la facultad reglamentaria únicamente cuando tales criterios y parámetros sean definidos por el Legislativo, y es precisamente del desarrollo de esta materia que se ocupa la Ley 1324 de 2009.

En este sentido la ley extiende esos parámetros y criterios mínimos a todas las evaluaciones externas que realicen las entidades estatales en asuntos de educación mediante la aplicación de los exámenes porque considera necesario que la regulación de todas obedezca, en lo posible a pautas uniformes, y en ese sentido, la ley se refiere a las evaluaciones externas, es decir, distintas de las que realizan las mismas instituciones educativas respecto de sus educandos.

Concluye entonces la interviniente que la Corte Constitucional en las sentencias C-675 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería) y C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería) determinó que “el Gobierno puede reglamentar los aspectos relacionados con el Sistema Nacional de Evaluación, en general, y con los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, en particular, con la intervención previa del legislador quien a través de la Ley 1324 fijó unos criterios generales y básicos para ese propósito”; cumpliéndose de esta manera la cláusula general de competencia, según la cual, la definición de estos parámetros y criterios generales corresponde al legislador.

### 2.6. Desconocimiento de la autonomía financiera de las universidades

La interviniente considera que el cargo no debe prosperar porque el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades universitarias reside en la posibilidad que tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas han determinado, en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad, en desarrollo del artículo 67 de la Carta, que hace responsables al Estado, a la sociedad y a la familia de la educación y asigna al Estado la tarea de regularla para velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, además de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio.

Señala que ese es el caso de la contribución que establece el literal d. del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, cuyo monto es apenas del 2% de los aportes que las instituciones de

educación superior reciban del presupuesto nacional, y se destina a un fin constitucionalmente legítimo como lo es la inversión social en educación superior.

## 2.7. Violación de la reserva legal en materia tributaria

Frente a este cargo, la apoderada del Ministerio de Educación Nacional anota que no debe prosperar, y observa que en la demanda interpuesta contra el literal d. del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, la Corte Constitucional mediante sentencia C-547 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz), abordó el asunto de la naturaleza jurídica de las apropiaciones autorizadas en tal norma y descartó, precisamente, la violación del artículo 359 de la Constitución. En esta providencia, la Corte consideró además que no se trataba de tasas de vigilancia, sino de una contribución.

En el caso bajo estudio, igualmente no se trata de una tasa que se perciba en contraprestación a un servicio de vigilancia, sino de una contribución de las instituciones de educación superior al Icfes, ahora al Ministerio de Educación Nacional, para su funcionamiento y para el cumplimiento de actividades de fomento de la educación superior, contribución que seguirá siendo exequible así se haya trasladado al Ministerio de Educación porque son recursos destinados a financiar la inversión social.

## 3. Universidad Nacional de Colombia

El rector de la Universidad Nacional de Colombia manifestó su acuerdo con los cargos de la demanda y solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexecutable de la ley acusada con “efectos hacia atrás, desde el mismo momento en que la ley 1324 de 2009 fue expedida, a efectos de poder retirar del ordenamiento no solo ese conjunto normativo por inconstitucional, sino para enervar los efectos que la misma ya haya tenido”, con fundamento en los argumentos que se presentan a continuación.

### 3.1. Vulneración del principio de unidad de materia

Estima el interviniente que la Ley 1324 de 2009 al regular diversas materias como los exámenes de Estado y las evaluaciones profesionales de la educación (artículos 1 a 8), la protección de la confianza de las evaluaciones educativas (artículo 6), la facultad del Ministerio de Educación para determinar políticas de evaluación a la educación superior (artículo 7), el régimen sancionatorio para los evaluados (artículo 9), la competencia residual en materia educativa en cabeza del Ministerio (artículo 10), la transferencia general de funciones a favor del Ministerio (artículo 10), el establecimiento de arbitrios rentísticos a favor del Ministerio (artículo 10), el establecimiento de rentas de destinación específica (artículos 10 y 11), la transformación del Icfes (artículo 12), el régimen laboral de los empleados del Icfes (artículo 12), y la transferencia de la deuda del Icfes a la Nación (artículo 12), transgrede el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución.

### 3.2. Vulneración de la autonomía universitaria

El rector de la Universidad Nacional señala que la ley demandada viola el pluralismo ideológico, previsto en el Preámbulo y en el artículo 1 de la Constitución, que fundamenta la

búsqueda del conocimiento en forma libre y autónoma al estandarizar los conocimientos que van a ser evaluados y que van a permitir considerar a los egresados de las universidades como aptos o no para desempeñarse profesionalmente.

Agrega, en este mismo sentido, que no debe olvidarse que la libertad, otro de los valores y principios constitucionales, permite que la elaboración, difusión y creación del conocimiento sean libres, de manera que los títulos de idoneidad sólo son exigibles en forma excepcional, sin que pueda el Congreso en todo caso establecerlos de manera generalizada.

### 3.3. Vulneración de la autonomía financiera de las universidades

Considera el rector de la Universidad Nacional que la Ley 1324 de 2009 desconoce la autonomía financiera de las universidades, y en consecuencia los artículos 67 y 69 de la Constitución, porque (i) permite al Estado disminuir sus aportes económicos directos a las universidades públicas; (ii) restringe el manejo de sus recursos al permitir que el 2% que prevé la norma, se pueda utilizar como lo decida el Ministerio y no como lo determinen las universidades; y (iii) disminuye su presupuesto con las retenciones directas que se efectúan a las sumas que las universidades deben recibir.

### 3.4. Vulneración de la reserva legal en materia tributaria

Sobre este cargo anota el interviniente, que la jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma invariable, la competencia exclusiva del Congreso de la República para establecer tasas, lo que significa el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009 conlleva una abierta y franca transgresión de la doctrina constitucional que garantiza el cumplimiento del artículo 338 de la Carta.

### 3.5. Existencia de cosa juzgada

Aduce la Universidad Nacional que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada porque la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2008, anterior a la expedición de la Ley 1324 de 2009, afirmó que los contenidos académicos, la orientación filosófica de los docentes, los procesos de enseñanza, la autonomía universitaria y el derecho fundamental a la educación no podrían ser evaluados so pretexto de verificar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. Resultando que la forma como se establecieron los exámenes de Estado y las evaluaciones profesionales de la educación, en los artículos 1 a 8 de la Ley 1324 de 2009, son una clara manera de intervenir en las materias que fueron vedadas en la sentencia del 2008.

## 4. Universidad del Atlántico

Esta institución educativa intervino a través del asesor de Rectoría para respaldar los cargos de la demanda por desconocimiento abierto del principio de autonomía universitaria, que la Constitución y la Ley 30 de 1992 consagraron como pilar de la educación superior en Colombia.

## 5. Universidad de Caldas

El rector de la Universidad solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la

Ley 1324 de 2009, con base en los siguientes argumentos dirigidos a desvirtuar cada uno de los cargos, así:

### 5.1 Vulneración del principio de unidad de materia

La Universidad de Caldas opina que el cargo planteado por los demandantes en relación con la violación del principio de unidad de materia, no está llamado a prosperar. Considera que el legislador tiene un amplio poder de configuración para decidir la forma cómo se debe regular un tema especial y que en el caso particular que ocupa la atención de la Corporación resulta evidente que los asuntos que para los actores no tienen conexidad entre sí, se encuentran contemplados en la temática a regular por parte de la norma: “fijar los parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan otras normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes.”

Por otra parte, afirma que los demandantes construyeron una conclusión errónea a partir del postulado previsto en el artículo 69 de la norma fundamental, según la cual, no le está permitido al legislador regular los asuntos universitarios en normas genéricas que regulen la educación, pues con ello desborda la garantía constitucional de la regulación especializada que la universidad exige. Para el interviniente, tal interpretación no tiene sustento constitucional alguno, porque aunque el artículo 69 constitucional salvaguarda la autonomía universitaria al señalar que la ley, en sentido estricto, es la única llamada a regularla, evitando la intervención arbitraria del Ejecutivo, de tal amparo constitucional, sin embargo, no resulta factible deducir que debe existir una norma legal exclusivamente dedicada a regular la educación superior para que la facultad del legislador sea válida.

### 5.2. Vulneración de la autonomía universitaria

El interviniente manifiesta que no existe vulneración de la autonomía universitaria ni del pluralismo ideológico en las disposiciones contenidas en la Ley 1324 de 2009 porque la competencia para fijar los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica, profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos, aspectos a los que se refiere el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, es el resultado de las competencias constitucionales asignadas al Congreso y al Gobierno. Al Congreso, en el sentido de regular el servicio público de educación y al Gobierno, de reglamentar los lineamientos legislativos y de ejercer la inspección y vigilancia sobre el mismo, de manera que las instituciones universitarias no pueden ser consideradas “soberanas absolutas sin control alguno”, más aún cuando el servicio que prestan es de naturaleza pública y por tanto de especial interés para el cumplimiento de los fines del Estado, fines que podrían verse afectados al no existir parámetros de medición sobre dicho servicio.

Concluye la Universidad de Caldas que la obligatoriedad de los exámenes de Estado cuyo fin es la calidad de la educación superior, no puede ser interpretada como un mandato de la ley a las universidades que las obliga a construir programas curriculares uniformes. En su concepto, se trata simplemente de analizar a través de un proceso evaluativo uniforme los niveles de la educación superior en desarrollo de la función de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado al Estado y que éste ejerce a través del Ejecutivo, de conformidad con los lineamientos establecidos por el legislador en la Ley 30 de 1992.

### 5.3. Desconocimiento de la reserva legal en materia de educación superior, y habilitación al Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria y de las funciones de inspección y vigilancia estatales frente a la educación universitaria

En este punto reitera los argumentos expresados en el cargo anterior y precisa en relación con el señalamiento de la posible extralimitación del Ejecutivo en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia que en esta materia la competencia del Gobierno Nacional está restringida a la reglamentación de algunos temas previstos en la ley, siempre y cuando el legislador haya previsto previamente unos linderos generales que guíen su actuación, presupuesto que en el presente caso se cumple porque la Ley 1324 de 2009 consagra parámetros mínimos pero suficientes para que el Ejecutivo proceda a adelantar la reglamentación de los procesos evaluativos allí señalados. Igualmente, la Ley 30 de 1992 contiene límites al ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo al momento de adelantar la reglamentación de los procesos evaluativos de que trata la Ley 1324 de 2009.

### 5.4. Desconocimiento de la autonomía financiera de las universidades

En relación con el cargo por vulneración de la autonomía financiera de las universidades dirigido contra los artículos 7, 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009, el representante de la Universidad de Caldas considera, en primer lugar, que los demandantes no expresaron en debida forma el concepto de la violación, porque se limitaron a indicar que la administración de unos recursos considerables por parte del Gobierno Nacional – Ministerio de Educación desconoce la autonomía financiera de los entes universitarios, sin identificar de manera concreta cómo el artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 violenta la autonomía financiera de las universidades prevista en el artículo 69 constitucional.

La falta de claridad la sustenta en el hecho de que el cargo formulado no tiene un hilo conductor coherente y carece de lógica consecucional; la falta de certeza en que no recae sobre una proposición jurídica real y existente, y se limita a arrojar una apreciación subjetiva sin sustento argumentativo que contradice el estatuto superior; la falta de especificidad en que realizan apreciaciones abstractas que no contienen un mensaje concreto y fundamentado de inconstitucionalidad que permita comprender la forma en que se contradicen una y otra norma; falta de pertinencia en que no señala el alcance de la normativa constitucional que considera vulnerada, ni el sentido de la violación, sino se limita a deducir la vulneración con fundamento en una apreciación subjetiva de los demandantes a raíz de la atribución de facultades al Ministerio de Educación; y por último, la falta de suficiencia, la fundamenta en que el cargo de inconstitucionalidad tal y como ha sido formulado por los demandantes carece del alcance persuasivo que ha exigido la jurisprudencia constitucional para que despierte una duda mínima sobre la inexecutable de la norma demandada.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación encargada, mediante concepto No. 4969 del 9 de junio de 2010, solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con la presunta vulneración del principio de unidad de

materia, y el cambio de naturaleza jurídica del ICFES y la distribución de funciones y competencias entre el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, contempladas en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009.

Por otra parte, solicita declarar inexecutable el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 y la executableidad de las normas restantes que fueron demandadas, aunque en este último caso no presenta argumentos específicos.

Las razones de dichas solicitudes se sintetizan a continuación.

Frente al cargo por violación del principio de unidad de materia, la vista fiscal considera que es inepto porque la demanda no recae sobre un texto real sino sobre uno inferido o deducido por el actor, que no permite constatar la existencia de una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y la Constitución Política.

El argumento para atacar el contenido de la totalidad de la Ley 1324 de 2009, parte del supuesto de que el legislador no podía regular en una sola ley aspectos concernientes a la materia de educación superior y a otras clases o niveles de educación como la media, sin hacer distinciones y sin tener en cuenta la naturaleza de los diversos sectores que la componen.

Considera el Ministerio Público que los actores incurren en “una grave inconsecuencia” porque es factible que una parte o varias partes de una ley, resulten ajenas a la materia por ella tratada, pero no es posible que esto ocurra respecto de toda la ley, puesto que la materia de la ley surge de su propio texto y no fuera de él. Así las cosas, y en la medida en que el parámetro para juzgar la unidad de materia de una ley es la misma ley y no otro referente, el cargo no brinda ningún parámetro para ser estudiado y esa carencia impide pronunciarse de fondo sobre él.

En relación con las acusaciones dirigidas contra los artículos 10, 11 y 12 de la ley impugnada, relativas al cambio de naturaleza jurídica del ICFES y a la asunción por parte del Ministerio de Educación Nacional de la mayoría de las funciones que le asignaban la Ley 30 de 1992 y el Decreto 2232 de 2003 al ICFES, la vista fiscal estima que los actores no cumplieron con la carga de argumentación necesaria para crear, siquiera, una duda razonable acerca de la executableidad de tales disposiciones.

La demanda parte de una simple hipótesis que carece de una mínima fundamentación porque se limita a señalar que la transformación del ICFES en empresa estatal de carácter social: “Le imprime a sus actividades una significación comercial, en la cual interviene el Estado, pero que no es de su exclusiva competencia”, y que su vinculación al sector de la educación nacional, “permite vislumbrar una marcada propensión a que sea reputada como una actividad de carácter privado, que bien puede llegar a ser prestada por particulares.” Precisa, el Ministerio Público, que incluso bajo el supuesto de que estuviera demostrada tal hipótesis, ésta no resulta suficiente para declarar la executableidad del artículo 12 sub iudice, por cuanto no se configura una oposición objetiva y verificable con la Constitución, puesto que la eventual connotación comercial de las actividades del ICFES, no es per se incompatible con la connotación de servicio público que la Constitución le ha otorgado a la educación.

En cuanto al cambio en la distribución de competencias, que en virtud de la ley pasan del ICFES al Ministerio de Educación, señala la Procuraduría, por un lado, que hay falta de claridad porque no es posible identificar un hilo conductor en el discurso que haga posible comprender el sentido de la violación de la Carta que se alega y las razones en que se apoya; y por el otro, no hay especificidad, porque los actores hacen consideraciones indeterminadas, indirectas e inocuas, que no guardan plena conexidad con el contenido y alcance de las normas impugnadas, lo cual impide que se inicie la confrontación analítica entre éstas y la Constitución.

Respecto del cargo por violación del principio de autonomía universitaria la vista fiscal concluye que la Ley 1324 de 2009 no vulnera este principio porque su objeto es establecer un marco legal que garantice el cumplimiento de los criterios de calidad de la educación superior por parte de los respectivos entes educativos. Esto, sobre la base de que el Estado tiene el deber constitucional de garantizar su calidad, en tanto se trata de un servicio público, a través del ejercicio de la “suprema inspección y vigilancia”, de manera que “el cumplimiento de un deber para asegurar un objetivo consagrado en la propia Constitución, no es ni puede ser, inconstitucional, ni vulnerar el principio de autonomía universitaria.” En este punto la Corte Constitucional ha precisado que “(...) en general, el desarrollo de los postulados constitucionales en materia educativa corresponde al legislador, al paso que la inspección y vigilancia de la enseñanza se ejerce por el presidente de la República conforme a la ley (CP. Art. 189 num. 21).”<sup>3</sup>

En lo relacionado con el desconocimiento de la reserva legal en materia de educación superior, el Ministerio Público señala que aunque los demandantes no establecen de manera concreta cuáles son las razones en que se funda su afirmación, es evidente que el legislador si traza linderos y criterios para el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo conforme al artículo 189-11 de la Carta. En efecto, el desarrollo de los criterios de evaluación de calidad de la educación superior encomendados al Gobierno por la norma acusada, debe estar circunscrito a aspectos susceptibles de ser valorados objetivamente, como ocurre con las materias específicas previstas en las leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 749 de 2002 a las cuales se remite de manera expresa la norma cuestionada. En consecuencia, la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programas de educación superior tiene que partir de los parámetros establecidos en las leyes citadas, que además deben ser interpretadas de manera sistemática con la Ley 1324 de 2009, en la medida en que estas leyes constituyen el contenido normativo definido previamente por el legislador que rige la materia gubernamental correspondiente.

Concluye entonces la vista fiscal que: “i) La Ley impugnada es el resultado del desarrollo de las atribuciones constitucionales conferidas al Legislador y al Gobierno, para regular la educación y para ejercer su control y vigilancia dentro de ese marco normativo, respectivamente; ii) su finalidad principal es que la educación impartida en los centros de instrucción superior, cumpla con unos estándares mínimos de calidad, aspecto al cual alude de manera explícita el artículo 67 superior; iii) sus parámetros y criterios, interpretados de manera sistemática con el resto de leyes que rigen en materia educativa, brindan un adecuado soporte al Gobierno para el ejercicio de su potestad reglamentaria; y, iv) sus efectos de limitación respecto de la autonomía universitaria, tienen fundamento en el mandato expreso del artículo en mención, en tanto busca un fin valioso para la Constitución:

el de asegurar la calidad de la educación, y lo hace por medio de un instrumento razonable: un sistema integral de evaluación con base en los exámenes de Estado.”

En lo relativo al cargo contra el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 por violación del artículo 338 Superior (reserva legal en materia de creación de gravámenes), la Procuraduría entiende que la norma es inexecutable porque sólo se determina el sujeto activo de la exacción y omite los demás elementos esenciales de la misma, a saber: sujeto pasivo, base gravable, hecho generador y tarifa, cuya definición delega en el ICFES, dejando en manos de una autoridad administrativa la regulación de elementos que deben ser aprobados por el Congreso antes de su imposición.

Considera además que la redacción de la norma es tan abstracta, que no permite establecer sin lugar a duda la naturaleza jurídica del gravamen que consagra, al parecer una tasa o contribución especial, circunstancia que no exime al legislador de determinar el método y el sistema con arreglo a los cuales se debe fijar la tarifa correspondiente. En esa medida, la norma acusada no cumple con el principio de reserva legal en materia tributaria previsto por la Carta en su artículo 338.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución.

### 2. Cuestiones preliminares

2.1. Inexistencia de cosa juzgada frente al cargo por violación del principio de autonomía financiera de las universidades dirigido contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009

La representante del Icfes aduce que el cargo formulado contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009 ya fue resuelto por la Corporación.

En la sentencia C-375 de 20104, la Corte estudió una demanda de constitucionalidad dirigida contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009, por vulneración de los artículos 67, 69, 150 (numerales 7 y 11), 154, 158, 189 ( numeral 21) 356 y 359 de la Constitución.

En esa oportunidad, en relación con los cargos formulados por violación de los artículos 67, 189 numeral 21 y 356 de la Constitución, la Corte decidió inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda, y realizó pronunciamiento de fondo exclusivamente respecto de la supuesta vulneración del artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas de destinación específica. El problema jurídico fue formulado en los siguientes términos: “Corresponde a esta Corte establecer ¿Si el porcentaje del dos por ciento (2%) señalado en el literal d) del artículo 43 de la ley 30 de 1992- acorde con lo establecido por el inciso 3 del artículo 10 de la ley mencionada- al ser girado al Ministerio de Educación Nacional para inversión social en educación superior y exclusivamente destinado a actividades de fomento de la Educación Universitaria Pública; vulnera el artículo 359 constitucional que prohíbe las rentas nacionales

de destinación específica?”

La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009 por la supuesta vulneración del artículo 359 constitucional, con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) los recursos cumplen a cabalidad con los requisitos de la parafiscalidad, por cuanto constituyen una contribución a cargo de entidades pertenecientes a determinado sector económico, en este caso la educación, cuyos fondos se reinvierten en el mismo; (ii) los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran necesariamente a formar parte del Presupuesto General de la Nación; (iii) al no hacer parte del presupuesto nacional, mal puede predicarse de ellos la característica de renta nacional y menos aún la prohibición de su destinación específica; (iv) los recursos son dirigidos al Ministerio de Educación Nacional para inversión social en educación superior, destinados exclusivamente a actividades de fomento de la educación en universidades públicas; y (v) los recursos destinados a inversión social constituyen una excepción a la prohibición constitucional de destinación específica de rentas nacionales.

Como se puede observar en la sentencia C-375 de 2010, el problema jurídico resuelto por la Corte tiene que ver con la violación de la prohibición constitucional de rentas con destinación específica (art. 359) por parte de los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009; en tanto que en la presente demanda, las mismas disposiciones son acusadas por desconocimiento del principio de autonomía financiera previsto en el artículo 69 Superior, pues en concepto del demandante, la transferencia de la casi totalidad de funciones de un organismo técnico como el Icfes, a un organismo político como el Ministerio de Educación Nacional, implica que el Gobierno Nacional asumirá la administración de recursos considerables, competencia que hace nugatoria la autonomía financiera de las universidades.

Resulta evidente entonces, que con respecto a los cargos formulados en la presente causa contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009, no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

2.2. Inexistencia de cosa juzgada respecto del cargo por violación de la autonomía universitaria, dirigido contra los artículos 1 a 7 y 9 de la Ley 1324 de 2009

La Universidad Nacional sostiene que en la sentencia C-162 de 2008, la Corte llegó a la conclusión de que los exámenes de Estado constituyen una clara manera de intervenir en la autonomía universitaria.

La sentencia C-162 de 2008, se ocupa de una demanda ciudadana contra los artículos 8 y 9 (parciales)6 de la Ley 749 de 2002, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.” Sobre el artículo 8, la Corte no se pronunció por dos razones: “(i) no es posible abordar el examen de la primera parte del artículo 8º de la Ley 749 de 2002 debido a la ausencia de cargos en el libelo acusatorio respecto de este enunciado normativo, (ii) la segunda parte de la mencionada disposición -a la cual corresponden los cargos planteados en la demanda- fue declarada inexecutable y respecto de ella opera el principio de cosa juzgada constitucional.”

En esa oportunidad, la Corte se limitó a establecer sí el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, relativo a la definición de los estándares mínimos de los programas de formación técnica

profesional y tecnológica, era contrario a la Constitución por infringir la reserva legal en materia educativa y la autonomía universitaria, y concluyó que dicho artículo era exequible respecto de los cargos analizados, bajo el entendido “que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación.”

Así las cosas, las normas demandadas aunque comparten una temática común, tienen contenidos y alcances distintos. En la sentencia C-162 de 2008 se analizó la constitucionalidad del artículo 9 (parcial) de la Ley 749 de 2002, en el que se delega en cabeza del Gobierno Nacional la definición de los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos por violación de la reserva legal en materia educativa y la autonomía universitaria; mientras que en la presente demanda, las normas acusadas, en especial los artículos 1 a 7 y 9 de la Ley 1324 de 2009, corresponden a disposiciones en las que se fijan los parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación. En la primera ley, se otorgan facultades al Gobierno para regular los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para su evaluación sin establecer unas pautas y criterios mínimos que limiten tal potestad reglamentaria, en la segunda, la Ley 1324 de 2009, se establecen los parámetros generales conforme a los cuales el Gobierno Nacional deberá organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación. Además, en esta última, las competencias otorgadas recaen sobre la educación en general y no respecto de un programa de formación en particular.

3. La aptitud de la demandada para propiciar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas

Procede la Corte a determinar si los argumentos esbozados en los cargos por los demandantes permiten efectuar un pronunciamiento material o de fondo. Para tal fin, la Sala recordará brevemente (i) los requisitos mínimos señalados por la jurisprudencia constitucional para realizar un estudio de inconstitucionalidad, y (ii) analizará los fundamentos jurídicos de los cargos.

### 3.1 Requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad

La jurisprudencia constitucional reiteradamente ha sostenido que para que exista realmente en la demanda un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que la Corte pueda efectuar a partir de ellos una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.<sup>7</sup>

Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, para obtener un pronunciamiento de fondo debe referir con precisión el

objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos tres elementos, contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, han sido desarrollados por la Corte en la sentencia C-1052 de 2001.<sup>8</sup>

El primer elemento, la identificación del objeto sobre el cual versa la acusación, es decir, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional, se traduce en (i) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991); y (ii) la plena identificación de las normas que se demandan, lo cual exige “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991).

El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad, el concepto de la violación, supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. Para tales efectos, al ciudadano le corresponderá (i) hacer el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), y (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, deberá manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan.<sup>9</sup> En este sentido, la Corte ha precisado que no basta con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

De conformidad con el tercer elemento, (iii) deberán presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000), razones que deberán ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>10</sup>, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo y la acción pública de inconstitucionalidad resulte efectiva como forma de control del poder público. En la sentencia C-1052 de 2001<sup>11</sup>, la Corte precisó cada una de dichas razones, así:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>12</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>13</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>14</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.<sup>15</sup> Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se

desprenden".16

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada."17 El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"18 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.19

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales20 y doctrinarias21, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"22; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia23, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"24 a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2, numeral 4, del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." (negritas fuera de texto)

A continuación, pasa la Sala a valorar si la demanda contiene cargos específicos, claros, ciertos, pertinentes y suficientes, que permitan una decisión material sobre los problemas

jurídicos formulados, o si por el contrario se encuentra frente a una simple apariencia de formulación de cargos, caso en el cual no podría pronunciarse de fondo.

### 3.2. Examen de los cargos

3.2.1. Ineptitud sustantiva de la demanda respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia dirigido contra el texto completo de la ley.

Por mandato de los artículos 158 y 169 de la Constitución el Congreso de la República, en el ejercicio de su función de hacer las leyes, se encuentra sometido al principio de unidad de materia: “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”; y “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.”

Esta Corporación ha desarrollado una nutrida jurisprudencia en torno al principio de unidad de materia, en la que ha advertido que tal principio “se orienta genéricamente a la racionalización del proceso de producción de la ley en la instancia parlamentaria y ha identificado varias dimensiones: Una orientada a un control que se cumple al interior de esa instancia y que reposa en los presidentes de las cámaras legislativas, otra dirigida a la concreción del principio democrático mediante la promoción de un debate público y transparente sobre los temas objeto de regulación y una última que resulta relevante en el ámbito del control constitucional del proceso de producción de la ley y para cuyo desenvolvimiento hay necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley”.<sup>25</sup>

La observancia del principio de unidad de materia, le impone al Congreso el cumplimiento de dos condiciones básicas: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuales serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de la misma.

En consecuencia, cuando una norma no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 Superior. En estos casos, la Corte ha señalado de manera reiterada que el actor tiene la carga de demostrar (i) cual es el contenido material o temático de la ley; (ii) cuáles son las disposiciones de la ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; y (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley.<sup>26</sup> Sólo si el actor satisface esta carga, la Corte podrá entrar a determinar efectivamente, si existe una violación al principio de unidad de materia.

Estas exigencias, según la Corporación, constituyen una aplicación elemental de los requisitos mínimos que la ley impone a todas las demandas de inconstitucionalidad (artículos 2 y 3 del Decreto 2067 de 1991), particularmente, de los que exigen señalar las normas acusadas y exponer las razones por las que se consideran contrarias a la Constitución. En este sentido, en los casos en que se acusa una o varias normas por falta de coherencia temática con el texto al que pertenecen, la Corte ha considerado que dichos requisitos “no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues

se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad.”<sup>27</sup>

En el asunto bajo examen, la Corte observa que los actores no cumplieron con la carga mínima de procedibilidad señalada, en tanto estructuraron la acusación respecto de toda la ley y no en relación con una o varias normas ajenas o extrañas a la materia general regulada en la ley acusada, desconociendo, como lo afirma la vista fiscal y el Ministerio de Educación Nacional, que el parámetro para juzgar la unidad de materia es la ley misma y no otro referente.

Procederá entonces la Sala a declararse inhibida para fallar respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia dirigido contra la totalidad de artículos que integran la Ley 1324 de 2009.

3.2.2. Ineptitud sustantiva de la demanda respecto del cargo por vulneración de la reserva legal en materia de educación superior dirigido contra el artículo 9 de la Ley 1324 de 2009, relativo a las sanciones para los evaluados.

Los demandantes señalan que el artículo 9 de la Ley 1324 de 2009 por medio del cual se faculta al Icfes para sancionar a los evaluados que hagan fraude en la aplicación de los exámenes de Estado vulnera la reserva legal en materia de educación superior, no obstante dentro del texto de la demanda no se encuentra ningún argumento concreto encaminado a sustentar esta apreciación, de manera que el cargo carece de los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para obtener un pronunciamiento de fondo.

Carece del requisito de claridad en tanto el actor no sigue un hilo conductor en la demanda que le permita al lector comprender el contenido de su demanda y las razones o justificaciones en las que se basa. Tampoco cumple con el requisito de especificidad porque la demanda al no explicar la manera como el artículo 9 de la Ley 1324 de 2009 vulnera la Constitución, no configura un cargo concreto sobre el cual debe pronunciarse la Corte. Finalmente, no cumple con el requisito de suficiencia porque no presenta argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada, sobre los cuales adelantar el estudio de constitucionalidad.

3.2.3. Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el cargo por vulneración de la autonomía universitaria dirigido contra los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009, referentes al cambio de naturaleza del Icfes, a la asunción por parte del Ministerio de Educación Nacional de funciones que estaban asignadas al Icfes y por la asignación al Gobierno Nacional de recursos considerables

El cargo por vulneración de la autonomía universitaria dirigido contra los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 1324 de 2009 carece también de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia necesarios para obtener un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

En efecto, los demandantes plantean que la autonomía universitaria en su dimensión financiera se encuentra igualmente afectada por las reformas introducidas en los artículos 10 a 12 de la Ley 1324 de 2009, relacionadas con la transformación del Icfes en empresa estatal de carácter social del Sector de Educación Nacional y la redistribución de competencias que ello implica, entre las cuales destacan la asignada al Gobierno Nacional para administrar recursos considerables.

En primer lugar, porque el carácter de empresa le imprime a sus actividades una significación comercial. Lo cual permite “vislumbrar una marcada propensión” a que las actividades del Icfes en materia de evaluación de resultados de calidad de la educación, sean reputadas como actividades de carácter privado, que bien pueden llegar a ser prestadas por particulares.

En segundo lugar, porque se efectúa un traslado de competencias de un órgano eminentemente técnico, el Icfes, a un órgano por esencia político, el Ministerio de Educación Nacional, lo que se traduce en una pérdida de la autonomía requerida por las universidades para el logro de su misión educativa.

Por último, porque corresponderá al “Gobierno Nacional la administración de unos recursos considerables haciéndose nugatoria la autonomía financiera de las universidades.”

Como se puede observar estos señalamientos responden más a la apreciación subjetiva e interpretación particular de los actores sobre los posibles efectos futuros de las normas cuestionadas, que consideran inconvenientes y nocivos, que a una oposición objetiva y verificable entre las normas demandadas y el texto constitucional, y en consecuencia el cargo carece del requisito de certeza exigido por la jurisprudencia constitucional para este tipo de demandas. Tampoco el cargo cumple con el requisito de especificidad porque no establece de manera concreta una oposición objetiva y verificable entre la norma demandada y la Constitución. Finalmente, no satisface el requisito de suficiencia porque en el texto de la demanda no se encuentran elementos de juicio que sustenten de manera concreta la oposición entre las normas demandadas y el artículo 69 constitucional, es decir, las razones por las cuales la transformación jurídica del Icfes de establecimiento público en empresa social del Estado, con la respectiva reformulación de funciones que dicho cambio implica, y la administración de recursos por parte del Ministerio de Educación Nacional para el fomento de la educación superior conllevan per se la violación del principio de autonomía universitaria.

4. Normas sobre las cuales recae el juicio de inconstitucionalidad y problemas jurídicos a resolver

Respecto de los artículos 8 (procedimiento básico para organizar cada tipo de examen), 13 (transitorio que crea Comisión de Seguimiento), 14 (transitorio que faculta al Gobierno para implementación gradual de los Ecaes), y 15 (aplicación, vigencia y derogaciones), la Sala constata que en la demanda no se presenta ni siquiera la enunciación incipiente de un cargo de inconstitucionalidad, razón por la cual, se inhibirá de un pronunciamiento de fondo.

De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que subsisten las acusaciones contra los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009 por violación de la reserva legal en materia de

educación superior, del principio de autonomía universitaria y por extralimitación en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia que le compete ejercer al Ejecutivo sobre la educación superior; y contra el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009 por violación de la reserva legal de los tributos.

Debe entonces la Corte proceder a resolver los siguientes problemas jurídicos:

Si los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009 (i) al establecer parámetros y criterios uniformes de evaluación a los cuales debe sujetarse la práctica de los exámenes de Estado, desconoce la reserva de ley que protege la autonomía universitaria (arts. 1, 27, 67, 69 y 365 de la CP); y (ii) al otorgar facultades al Gobierno Nacional en relación con el diseño, aplicación y modificación de los exámenes de Estado, excede el ámbito propio de la facultad de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado al Gobierno sobre el servicio público de educación (arts. 67, 189-21-22 de la CP).

Si el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 que faculta al Icfes para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados, vulnera la reserva de ley en materia tributaria, contemplado en el artículo 338 de la Constitución, puesto que no reguló el sistema y el método.

Para resolver el primer problema, la Corte reiterará brevemente la jurisprudencia existente sobre la cláusula general de competencia, la reserva de ley, la potestad reglamentaria y la facultad de inspección y vigilancia. Para abordar el segundo problema jurídico, se recordará la jurisprudencia constitucional sobre el principio de reserva de ley en materia tributaria y los diferentes tipos de obligaciones tributarias.

5. La cláusula general de competencia, la reserva de ley, la potestad reglamentaria y la facultad de inspección y vigilancia en materia educativa. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que por regla general corresponde al Congreso de la República (artículos 114 y 150 CP), en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, y sólo de manera excepcional, tal competencia estaría radicada en cabeza del Ejecutivo (artículos 150-10 y 212 CP). De esta manera, cuando la Constitución señala en forma general la asignación de una competencia al Estado, se debe entender con tal manifestación, que le está entregando en principio dicha competencia al legislador, y a partir del ejercicio de la misma, los demás órganos podrán ejercer sus respectivas competencias.

Al respecto ha dicho la Corte:

“La Constitución colombiana radica en el Congreso la cláusula general de competencia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones (CP arts 150 ords 1 y 2)28. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).

(...) Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha

indicado en varias oportunidades<sup>29</sup>. Así, la sentencia C-710 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad.

(...) Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada materia corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla, pues la reserva de ley “es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley”<sup>30</sup>. <sup>31</sup>

En este sentido, el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza funciones propias del legislador; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución.<sup>33</sup>

Sobre el particular ha señalado la Corporación lo siguiente:

“(...) si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio

de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla.<sup>34</sup>

Además, esta Corte ha precisado que “la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria”<sup>35</sup>. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El “requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria”, ha dicho esta Corte, es “la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar.”<sup>36</sup>

En igual sentido, en la sentencia C-162 de 2008, la Corte reiteró que existe “por lo tanto en materia educativa una estricta vinculación del reglamento a La ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación “el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada”<sup>37</sup>, por lo tanto, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento constitucional anterior, la potestad reglamentaria carece de un ámbito normativo autónomo.” <sup>38</sup>

En lo que tiene que ver con la función de inspección y vigilancia, la jurisprudencia constitucional ha concluido que es un tema que tiene que ver con la organización de la administración, los principios y finalidades de la función administrativa (Ley 489 de 1998) y que en esa medida depende estrictamente de la ley, máxime cuando la materia objeto de la misma se encuentra bajo reserva legal.<sup>39</sup> Específicamente, la Corte ha dicho que la función de inspección y vigilancia es en realidad de control, tiene un origen constitucional y un fundamento legal, puesto que su ejercicio sólo es procedente cuando la Constitución lo ordena y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el legislador, y que en la medida en que está encaminada a ejercer control para que “el sujeto controlado se acomode a la ley”, no puede implicar “modificación del sujeto controlado”.<sup>40</sup>

Ahora bien, en materia de educación, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existe reserva de ley, es decir, que debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario, y como consecuencia de tal reserva, la potestad reglamentaria requiere a su vez la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada, sin ser desbordada.<sup>41</sup> Dentro de dicha reserva, la jurisprudencia, ha incluido tanto la evaluación de la prestación del servicio de educación en general como la de quienes lo prestan, y ha considerado imperativo, que la ley establezca al menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el art. 189-11 de la Constitución u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, expida la reglamentación

correspondiente para su cumplimiento.

Específicamente en relación con la posibilidad de crear un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, esta Corporación en la sentencia C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería) al conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 que delega en el Ministerio de Educación Nacional la competencia para establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación con el fin de evaluar la prestación del servicio público de educación, concluyó que tal posibilidad estaba comprendida dentro de la competencia atribuida al legislador en materia de educación. No obstante, y en la medida en que tal materia comprendía la evaluación de la prestación del servicio de educación, en general, y en particular de quienes lo prestan, resultaba imperativo que la ley al menos estableciera los criterios, parámetros o bases para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República. Como la norma demandada atribuía al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema, sin fijar los criterios o parámetros básicos para expedir la regulación, la Corte consideró que al ejercer tales autoridades administrativas dicha atribución, sustituían al legislador en una materia que la Constitución le había reservado expresamente, desbordando de esta manera el ámbito de la potestad reglamentaria.

La Corte ha diferenciado también entre el ejercicio de la potestad reglamentaria, entendida como la facultad para expedir decretos, resoluciones u órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que se expidan, en este caso, para la regulación de la educación; y el ejercicio de la inspección y vigilancia de la misma, que consiste en ejercer control sobre el objeto vigilado, ambas de conformidad con la ley. En todo caso, ha entendido que ninguna de las dos, habilitan al Gobierno para expedir reglamentos autónomos o independientes y que en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley.<sup>42</sup>

En relación con la autonomía universitaria, la Corte ha sostenido que se trata de una garantía institucional cuya finalidad es asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto.<sup>43</sup>

La jurisprudencia de esta Corporación ha puesto de manifiesto que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, como por ejemplo: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (art. 67 CP); (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (art. 69 CP); (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (art. 150-23 CP); y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución).<sup>44</sup>

Particularmente en lo concerniente a las universidades estatales, la jurisprudencia

constitucional encuentra que del artículo 69 de la Carta surge no solamente su derecho a la autonomía sino también su sujeción a un régimen especial de autonomía desarrollada de acuerdo con la ley, de manera que tal autonomía encuentra límites en la Constitución y en la ley, pero siempre que el legislador no afecte su esencia.<sup>45</sup>

En este sentido en materia de regulación de los estándares mínimos de calidad de la educación y de los criterios de evaluación de los mismos, en una demanda dirigida contra el artículo 9 de la Ley 749 de 2002, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”, la Corte sostuvo que la disposición que encomienda al Gobierno su regulación, “debe circunscribirse a los aspectos físicos e instrumentales que pueden ser valorados de manera objetiva, referentes a las materias específicas señaladas en la misma Ley 749 de 2002 y en el artículo 6 de la Ley 30 de 1992, es decir, que la reglamentación de los estándares mínimos de calidad de los programas de educación superior, tiene que partir de los parámetros establecidos en dichas disposiciones legales.”<sup>46</sup>

En esa oportunidad la Corte reiteró, que en todo caso, no todo lo vinculado con la educación superior guarda relación con la garantía de asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, sino específicamente lo relacionado con “la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa” y lo que tiene que ver con “la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.”<sup>47</sup>

En este mismo sentido, precisó la Corporación que “Si bien jurisprudencialmente se ha reconocido que dentro del primer ámbito de la autonomía universitaria se incluye la potestad de los establecimientos educativos de “señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”, esto no comprende la competencia para fijar los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos -precisamente los aspectos a los que hace referencia el artículo 9 de la Ley 749 de 2002- , por lo tanto no puede entenderse que la normatividad relacionada con estos tópicos constituya un límite a la autonomía universitaria.”<sup>48</sup>

Así las cosas, la Corte ha concluido que el Gobierno Nacional carece en materia educativa de competencias de regulación autónomas, y que las que le atribuye el ordenamiento superior están siempre subordinadas a la ley. De manera que, ni la potestad reglamentaria, ni la competencia de inspección y vigilancia, habilitan al gobierno para la expedición de reglamentos autónomos o independientes y en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley.<sup>49</sup>

## 7. Primer problema jurídico

### 7.1. Lo que se debate

Los actores y la Universidad Nacional argumentan que los artículos 1 al 7 de la Ley 1324 de

2009 desconocen la reserva legal en materia de educación superior, permiten el ejercicio extralimitado de la función de inspección y vigilancia en cabeza del Estado, y en consecuencia, vulneran la autonomía universitaria.

En su concepto, los artículos acusados desarrollan todo un compendio normativo respecto a la evaluación de la educación superior, que se encuentra viciado de inconstitucionalidad por conducir a una estandarización de los procesos docentes, científicos e investigativos, dado que los planes de estudio no pueden definirse libremente y deberán estructurarse en función de los derroteros señalados por los exámenes de calidad de la educación superior.

Precisan que a pesar de que la ley está orientada por principios como la participación y la equidad, su inclusión no garantiza el respeto por dichas libertades que implican concebir la singularidad del acceso al conocimiento por cada ente educativo, estos es, el reconocimiento de la posibilidad de encontrar distintos caminos en el aprendizaje, a través del ejercicio libre de la investigación.

Consideran además que en la medida en que la facultad de inspección y vigilancia debe atenerse a la verificación del cumplimiento de la ley y no puede tener la posibilidad de extenderse a la regulación del objeto controlado, cuando la ley acusada establece que los criterios de evaluación de la calidad de la educación superior deben ser diseñados por el Gobierno Nacional, en realidad está otorgando competencia para regular el objeto de vigilancia y control, es decir, para establecer la pertinencia y relevancia de los programas y planes de estudio, interferencia que a la luz del principio de autonomía universitaria no es constitucionalmente viable.

Por su parte, el Icfes, el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad de Caldas defienden la constitucionalidad de las normas demandadas. No comparten los argumentos expuestos porque consideran que la Ley 1324 de 2009 es respetuosa de las características particulares de todos los procesos que se surten en las diferentes etapas del servicio educativo (básica, media y superior), y que los artículos 1 a 7 de la Ley demandada contienen parámetros mínimos, no “camisas de fuerza”, que orientaran la realización de los exámenes de Estado, en su propósito de establecer sí los objetivos específicos fijados para cada nivel o programa por las leyes 115 de 1994 y 30 de 1992 y sus reglamentos, se han alcanzado o no y en qué grado.

En este sentido, anota el Ministerio, la Ley 1324 de 2009 es la respuesta del Congreso de la República al fallo de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería), que ordenó la definición de “criterios y parámetros” por parte del legislativo como requisito indispensable para el establecimiento y desarrollo de los exámenes de Estado como una de las herramientas de las que se vale el Gobierno Nacional para el ejercicio de inspección y vigilancia en materia de educación.

De conformidad con lo anterior, corresponde a la Corte determinar si los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009, (i) al regular los parámetros y criterios a los cuales debe sujetarse la práctica de exámenes de Estado, conduce a una estandarización de los procesos educativos que impide la libre definición de los planes de estudio, vulnerando por tanto la reserva de ley en materia de autonomía universitaria (arts. 1, 27, 67, 69 y 365 de la CP); y (ii) al otorgar facultades al Gobierno Nacional en relación con el diseño, aplicación y modificación de los

exámenes de Estado, excede el ámbito propio de la facultad de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado sobre el servicio público de educación (arts. 67, 189-21-22 de la CP).

7.2. Los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009 no vulneran la reserva de ley en materia de autonomía universitaria ni exceden el ámbito propio de la facultad de inspección y vigilancia otorgada al Gobierno Nacional

Para la resolución del problema jurídico planteado, la Corte abordará en primer término el contexto en el que se inscriben las normas acusadas de la Ley 1324 de 2009, en la presente demanda.

7.2.1. La Ley 1324 de 2009 es la respuesta del Gobierno Nacional a la sentencia C-782 de 2007

La Ley 1324 de 2009 es el resultado del trámite que surtió en el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 004 de 2008 Cámara, 106 de 2008 Senado.<sup>50</sup> En la exposición de motivos que acompañaba el Proyecto, el Ministerio de Educación Nacional sustentó el propósito y urgencia de la iniciativa en la sentencia C-782 del 26 de septiembre de 2007.<sup>51</sup> En esta providencia, la Corte Constitucional encontró inexecutable el aparte final del artículo 8 de la Ley 749 de 2002<sup>52</sup>, pero difirió los efectos de la declaratoria de inexecutable hasta el 16 de diciembre del 2008, término dentro del cual el Congreso de la República debía establecer por medio de ley, parámetros y criterios mínimos para practicar los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, requeridos para el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia que compete al Gobierno Nacional.

Efectivamente dice la Ministra de Educación, que la Corte, sobre la base de que los criterios básicos relativos al Sistema Nacional de Evaluación (artículo 80 de la Ley 115 de 1994)<sup>53</sup> y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, debían ser determinados mediante ley, declaró inexecutable la expresión “El gobierno Nacional: reglamentará el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior”, contenida en el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica y se dictan otras disposiciones”.

Adicionalmente, la Ministra señaló que la fijación de los parámetros y criterios mínimos exigidos por la Corte, hicieron necesaria la adecuación de los instrumentos empleados durante largos años para realizar la evaluación del sistema educativo, a saber, el examen del Icfes y las pruebas Saber, así como la reforma del Icfes.

La evaluación educativa a la que se refiere el proyecto de ley, fue definida como “aquella que tiene como propósito medir los resultados académicos de los estudiantes, a partir de instrumentos estandarizados o pruebas”, y en este sentido se regula uno de los aspectos constitutivos del sistema de evaluación de la educación.

El proyecto de ley contiene, bajo este contexto, “los parámetros y criterios mínimos que el

Gobierno considera necesarios para reglamentar, a partir de ellos, las evaluaciones que hagan las entidades estatales sobre la calidad de la educación superior.” Precisa el Ministerio que tales parámetros y criterios mínimos son generales y básicos con el objeto de orientar la actuación de la administración así como la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pero también se extienden a todas las evaluaciones externas que realicen las entidades estatales en asuntos de educación mediante la aplicación de exámenes, porque considera necesario esta entidad que la regulación de todas ellas obedezca en la medida de lo posible a pautas uniformes. Incluso estima, que tales criterios deben aplicarse igualmente cuando sean entidades privadas, externas a las instituciones educativas, las que diseñan y administran las pruebas. El Ministerio entiende por evaluaciones externas, aquellas distintas de las que realizan las mismas instituciones educativas respecto de sus alumnos.<sup>54</sup>

El Proyecto de Ley finalmente fue aprobado con modificaciones y publicado como Ley 1324 de 2009, “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes”. La Ley desarrolla cuatro temas centrales: (i) fija los criterios y parámetros para organizar el sistema de evaluación de resultados de calidad de la educación; (ii) dicta normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado; (iii) transforma el Icfes en empresa social del Estado; y (iv) traslada funciones y recursos del Icfes al Ministerio de Educación Nacional. Estos temas son regulados en quince artículos, estructurados de la siguiente manera<sup>55</sup>:

Artículo 1. Parámetros y criterios.

Artículo 2. Definiciones.

Artículo 3. Principios Rectores de la Evaluación de la Educación.

Artículo 4. De la publicidad y reserva.

Artículo 5. Requisitos para la evaluación profesional de la educación.

Artículo 6. Protección de la confianza de las evaluaciones educativas.

Artículo 8. Procedimiento básico para organizar cada tipo de Exámenes de Estado.

Artículo 9. Sanciones para los evaluados.

Artículo 10. Funciones y recursos para el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 11. Recursos para el fomento de la educación superior.

Artículo 12. Transformación del Icfes.

Artículo 13. Transitorio.

Artículo 14. Transitorio.

Artículo 15. Aplicación, vigencia y derogación.

### 7.2.2. Sentencia C-782 de 2007: la ley debe regular de manera general, básica y mínima las materias relativas a la educación superior

La demanda que dio origen a la sentencia C-782 de 2007 impugnaba el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”, por dos razones: en primer lugar, porque estimaba que violaba la atribución general de competencia legislativa del Congreso de la República en materia de educación; y en segundo lugar, porque consideraba que la Ley no contenía disposiciones que constituyan criterios o parámetros normativos de carácter legal que orienten la labor de reglamentación del Gobierno Nacional, en materia del registro calificado, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior técnica y tecnológica, y que por lo tanto, el legislador estaba transfiriendo de manera íntegra al Gobierno Nacional la función reguladora en estas materias, vulnerando los artículos 67 y 68, los numerales 8 y 23 del artículo 150, el numeral 21 del artículo 189 y el artículo 365 de la Constitución.

La Corte después de realizar un análisis detallado de la cláusula general de competencia legislativa, del principio de reserva legal, de la facultad de inspección y vigilancia, del ejercicio de la potestad reglamentaria; del carácter y estatus de la educación y de la normatividad general aplicable en el tema de la educación superior, concluyó que la ley debe regular de manera general, básica y mínima las materias relativas a la educación, y que el ejercicio tanto de la inspección y vigilancia como de la potestad reglamentaria en la materia se encuentra limitado por claros requisitos y parámetros constitucionales y legales y debe estar orientado a lograr el cumplimiento de la ley y el desarrollo de los contenidos legales prefijados por el legislador. En los siguientes términos se pronunció la Corte:

“La educación superior en Colombia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional en sus artículos 67, 114 y 150, se encuentra sujeta al principio general constituido por la cláusula general de competencia legislativa, competencia asignada al Congreso de la República, en virtud de la cual, corresponde en principio al Legislativo regular con fuerza de ley lo relativo a la educación. Así mismo, la educación superior en su calidad de servicio público con función social (art. 67 CP) se encuentra sometida, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 150 y el artículo 365 de la Constitución Política, al principio de reserva de ley, en razón del cual, corresponde al Congreso de la República a través de leyes la expedición de la normatividad general que debe regir el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos y, por consiguiente, determinar los contenidos, criterios y la materialidad legal general, básica y esencial para que posteriormente pueda proceder tanto la inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley en materia de educación como la reglamentación de la ley.

Así mismo, la Constitución Nacional ha determinado, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 189, que corresponde al Presidente de la República, velar por el estricto cumplimiento de las leyes, y de acuerdo con el numeral 11 del artículo 189, ejercer de conformidad con los parámetros constitucionales y legales preexistentes, la potestad reglamentaria de las leyes, función, a partir de la cual expedirá los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las mismas. Igualmente, de conformidad con el artículo 67 CP, la función de vigilancia e inspección de la educación que corresponde al

Estado implica que los criterios y parámetros legales a partir de los cuales dicha función puede ejercerse los fija el Legislador, y en armonía con los numerales 21 y 22 del artículo 189 de la Carta Fundamental, que dicha función de inspección y vigilancia de la educación la ejerce el Presidente de la República en estricta sujeción a la Ley, con mayor razón por tratarse de un servicio público.”<sup>56</sup>

Para el caso específico de la Ley 749 de 2002, la Corte consideró que no existen ni en el artículo 8 acusado, ni en la Ley 749 de 2002, unos criterios normativos generales, básicos, esenciales y suficientes sobre las materias de que trata el artículo demandado, que puedan orientar la labor reglamentaria y la labor de inspección y vigilancia del Ejecutivo; y que lo que hace el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 es “delegar la regulación íntegra de las materias de que trata este artículo al Gobierno Nacional, ya que no existe un referente mínimo legal sobre los asuntos en cuestión, lo cual connota una mayor gravedad por tratarse en este caso de una regulación requerida en materia de un servicio público, regulación legal básica que es necesaria para que pueda proceder con posterioridad y de conformidad con los parámetros constitucionales ya analizados, tanto la reglamentación de dichas materias por parte del Ejecutivo, como la inspección y vigilancia de las materias en educación de que trata el artículo demandado. (...)

Considera así esta Corte, que la habilitación que consagra el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional reglamente en su totalidad lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior, constituye una habilitación irregular e indebida, por cuanto como se ha anotado, no existe un referente legal mínimo y suficiente a partir del cual dicha reglamentación pueda llevarse a cabo y, en ese sentido, traspasa íntegramente al Ejecutivo la competencia de regulación general en esas materias sobre educación superior, las cuales corresponden al Congreso de la República, de conformidad con la cláusula general de competencia legislativa y de la reserva general de ley por tratarse de un servicio público. Considera la Corte que esta transferencia inconstitucional no puede justificarse argumentando la facultad de inspección y vigilancia de la enseñanza y de los servicios públicos, conferida al Presidente de la República por los numerales 21 y 22 CP, que como se analizó, se encuentra limitada al control de la conformidad con la Ley; ni argumentando el ejercicio de la potestad reglamentaria conferida al Presidente por el numeral 11 del artículo 189 CP, por cuanto esta potestad presupone la fijación de unos criterios y parámetros legales mínimos y esenciales definidos previamente por el Legislador. Por el contrario, considera la Corte que el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 da lugar a una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria conferida al Gobierno Nacional.”<sup>57</sup>

Por lo anterior, la Corporación declaró inexecutable la delegación contenida en el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional realizara la reglamentación en relación al registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

En tal sentido ya se había pronunciado la Corte en una demanda contra el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación)<sup>58</sup>, que le otorgaba al Ministerio de Educación

Nacional la competencia para crear un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que operaría en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Icfes y con las entidades territoriales, con el fin de velar por la calidad, el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo por violación de los artículos 26, 67, 68, 150-3 y 365 de la Carta.

En esa oportunidad, por medio de la sentencia C-675 de 200559, la Corporación consideró que la previsión de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación estaba comprendida dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia, pero declaró inexequibles las expresiones “el Ministerio de Educación Nacional” y “el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo”, contenidas en el artículo 80, por atribuir al Ministerio de Educación Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema sin señalar los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación, de modo que al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución sustituyen al legislador en una materia que la potestad reglamentaria limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley.

7.2.3. La Ley 1324 de 2009: establece los criterios y parámetros legales mínimos y esenciales exigidos por la jurisprudencia constitucional para que el Ejecutivo ejerza su potestad reglamentaria

Los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009, establecen el marco general al cual deberá someterse el Gobierno Nacional para poner en marcha el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, instrumento a través del cual ejercerá la función de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado sobre la educación con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines, entre otros aspectos (art. 67 CP).

Así, la Ley prevé que el Estado ejerce su función de inspección y vigilancia sobre la educación a través de los exámenes de Estado y otras evaluaciones externas; determina los tipos de exámenes y pruebas que se pueden realizar; consagra la obligatoriedad de los exámenes de Estado en las instituciones que impartan educación media y superior y además establece su presentación como requisito indispensable para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo; establece los principios que deben respetarse en su realización, así como en el fomento del mejoramiento de la calidad de la educación y de las evaluaciones; y el procedimiento básico para organizar cada tipo de exámenes de Estado; establece competencias concretas en cabeza del Icfes y del Ministerio de Educación Nacional para el diseño, práctica y evaluación de resultados de tales exámenes; y ordena al Gobierno Nacional reglamentar la materia.

La simple revisión de estos contenidos evidencia que se trata de normas típicas de organización, es decir, parámetros que le permitirán al regulador desarrollar la materia con unos límites claros previamente definidos por el órgano competente, lo cual confirma la intención expresada en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley que dio origen a la Ley 1324 de 2009, de fijar los criterios básicos relativos al Sistema Nacional de Evaluación y a los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

Efectivamente, en lo referente a la práctica o realización de tales exámenes y pruebas, la Ley

prevé que deberán respetarse los principios de independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia y relevancia; y que en el cumplimiento de la obligación de fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de las evaluaciones, se deberán respetar los principios de participación, equidad, descentralización, cualitativa, pertinencia y relevancia, principios con los cuales el legislador, en cumplimiento de lo ordenado por la sentencia C-782 de de 2007, pretende fijar los parámetros mínimos que deben orientar el diseño, elaboración y práctica de los exámenes de Estado y demás evaluaciones externas, sin que se pueda deducir de su contenido y alcance que constituyen mandatos imperativos que obligan a las instituciones educativas a redefinir sus programas de estudio de acuerdo con unos contenidos claramente preestablecidos por el Ejecutivo, haciendo nugatorio el principio de autonomía universitaria que prevé el ordenamiento superior.

Cada uno de estos principios tiene un contenido y alcance particular encaminado a servir de referente para el ejercicio de la facultad regulatoria que compete al Gobierno Nacional. Se trata de normas que establecen límites a la facultad regulatoria del Ejecutivo, y no de normas, que lo habilitan para excederse en su ejercicio.

Efectivamente, con el principio de independencia se busca garantizar que los exámenes de Estado y demás pruebas externas no sean realizadas por los mismos entes e instituciones educativas que van a ser evaluados sino por pares académicos coordinados por el Icfes, bajo el ejercicio de la libertad y la responsabilidad.

Con el principio de comparabilidad se pretende garantizar que los exámenes de Estado y demás pruebas externas sean realizados con metodologías uniformes aplicables a varias instituciones o personas de distintas regiones del país o de diversos países.

Con el principio de la periodicidad se busca que los exámenes de Estado y demás pruebas externas sean realizados con regularidad.

Con el principio de igualdad se pretende que en la práctica de los exámenes de Estados y demás evaluaciones externas, en la producción de sus resultados y en la publicidad de los mismos, se garantice a las personas e instituciones educativas la misma protección y trato, sin perjuicio de informes agregados que den cuenta del contexto particular de poblaciones e instituciones evaluadas.

Con el principio de equidad se busca reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.

En desarrollo del principio de descentralización, se atribuye al Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Icfes la realización de los exámenes de Estado y demás evaluaciones externas, así como la promoción de la formación del recurso humano en el nivel territorial y local.

Con el principio referente a la educación “cualitativa”, se pretende que de acuerdo con las exigencias y requerimientos de cada experiencia, el Ministerio de Educación Nacional promueva la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de

carácter cuantitativo, que contribuyan a la construcción de explicaciones de los resultados en materia de calidad.

Con el principio de pertinencia, se pretende que las evaluaciones valoren de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.

Con el principio de relevancia, se busca evaluar el grado de asimilación de un conjunto de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional, de tal manera que el estudiante pueda desempeñarse en un ámbito global competitivo.

En relación con los principios de pertinencia y relevancia que preocupan especialmente a los actores, encuentra la Corte que en tanto los exámenes y evaluaciones externas realizadas por el Estado se limitan a medir la calidad de la educación sobre la evaluación de unos contenidos mínimos, en cumplimiento de lo ordenado por la sentencia C-782 de 2007, no resulta plausible la interpretación dada por los demandantes en el sentido de que darían pie a la estandarización de los programas de estudio de las instituciones educativas de educación superior, constituyéndose así una limitación desproporcionada de la autonomía universitaria.

Por lo anterior y dado que la Corte, ya dictaminó que la previsión de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación estaba comprendida dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia (sentencia C-675 de 2005) y que la competencia para fijar estándares mínimos de calidad de los programas de formación y los criterios para la evaluación de los mismos, no hace parte integral de la potestad que la Constitución ha reconocido a los establecimientos de educación superior para establecer sus planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación, en virtud del principio de autonomía universitaria (sentencia C-782 de 2007), los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009 al permitir la reglamentación de tales aspectos por parte del Ejecutivo, dentro de los parámetros y criterios generales fijados por la misma ley para organizar el Sistema de Evaluación de Resultados de Calidad de la Educación y fomentar la cultura de la evaluación, no vulneran la reserva de ley en materia de educación superior, no desconocen la autonomía universitaria, no habilitan al Ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria, ni de la facultad de inspección y vigilancia que la Constitución le ha asignado sobre el servicio público de educación. En consecuencia, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de las normas demandadas por los cargos analizados en la presente demanda.

## 8. Segundo problema jurídico

### 8.1. Lo que se debate

Los demandantes consideran que el artículo 12, numeral 11, de la Ley 1324 de 2009 desconoce los artículos 338 y 345 de la Constitución, porque se limitó a determinar el sujeto activo de la tarifa, sin establecer otros elementos esenciales del tributo como el sistema y el método.

En este mismo sentido se pronunciaron la Universidad Nacional y la Procuraduría General de

la Nación, entidad que además señaló que la redacción de la norma es tan abstracta que no permite establecer con certeza la naturaleza jurídica del gravamen que consagra, al parecer una tasa o contribución especial, circunstancia que no exime al legislador de determinar el método y el sistema con arreglo a los cuales se debe fijar la tarifa correspondiente.

Por su parte, la representante del Icfes se pronunció a favor de la exequibilidad de la norma demandada con el argumento de que los elementos no previstos en el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, están definidos en otros apartes de ésta ley y de la Ley 635 de 2000 (artículos 1, 4, 5 y 7).

Debe entonces la Corte establecer en esta oportunidad si el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, que faculta al Icfes para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados, vulnera la reserva de ley en materia tributaria, contemplado en el artículo 338 de la Constitución, por no haber regulado el sistema y el método para establecerlas.

Para dar respuesta al anterior problema la Corte hará referencia al principio de reserva de ley en materia tributaria, a los elementos esenciales del tributo y establecerá la naturaleza jurídica de las tarifas correspondientes a los servicios prestados por el Icfes.

## 8.2. El principio de reserva de ley en materia tributaria. Reiteración de jurisprudencia

El principio de legalidad tributaria puede ser entendido, según la jurisprudencia constitucional, al menos en tres sentidos diversos. En primer lugar, como la exigencia de respetar la reserva competencial de los órganos de representación popular pluralistas para decretar, modificar o suprimir tributos.<sup>60</sup> En la Constitución, este principio se encuentra plasmado esencialmente en el artículo 150 numeral 12, que le confiere al Congreso de la República la facultad de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales, en los casos y bajo las condiciones señaladas por la ley; y también en el artículo 338, de acuerdo con el cual en tiempos de paz, sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales.<sup>61</sup>

En segundo lugar, el principio de legalidad tiene el sentido de una orden, dirigida a los órganos de representación popular facultados para establecer las contribuciones fiscales y parafiscales, enderezada a garantizar que todo acto de imposición predetermine debidamente los elementos mínimos de la obligación tributaria. Esta orden sufre una variación en sus alcances materiales, dependiendo de la especie tributaria que pretenda crearse. En general, en el Constitucionalismo Colombiano se han identificado tres clases de gravámenes: los impuestos, las tasas y las contribuciones. La Constitución, en su artículo 338, dispone que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar “directamente” los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables de todos los tributos, y además “las tarifas de los impuestos”. En cambio, cuando se trata de tasas o de contribuciones, dice la Constitución, “[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa [...] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”, siempre y cuando el correspondiente acto de creación tributaria establezca “el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.”<sup>62</sup> La jurisprudencia de

esta Corte ha interpretado, en ese contexto, que sólo cuando se trata de impuestos, y si ese es el cometido del órgano de representación popular pluralista, y deliberativo, es obligación de quien crea el tributo fijar directamente la tarifa con los elementos inherentes a la misma. Por lo mismo, cuando la normatividad se refiera a tasas y contribuciones, la obligación de los órganos populares pluralistas no se extiende hasta la fijación precisa y clara de la tarifa, sino hasta la determinación del sistema y el método, en virtud de los cuales otras autoridades habrán de fijar la tarifa de esas especies tributarias.<sup>63</sup>

Finalmente, el principio de legalidad tributaria es entendido en el contexto de un Estado unitario, como la prohibición de que las entidades territoriales establezcan contribuciones en contravención a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Este precepto puede ser deducido de dos enunciados de la Carta, el artículo 300 numeral 4, que le atribuye a las asambleas departamentales la facultad de “[d]ecretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales” (subrayas fuera del texto), y el artículo 313 numeral 4, que le atribuye a los concejos la competencia para votar los tributos, “de conformidad con la Constitución y la Ley.”<sup>64</sup> En suma, como lo dijo la Corporación en la Sentencia C-987 de 1999<sup>65</sup>:

“[e]n anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos. A imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP: art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal.”

### 8.3. Elementos esenciales del tributo

El Congreso de la República y los órganos de representación popular regionales y locales, de conformidad con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, son competentes para establecer las contribuciones fiscales y parafiscales, a través de la determinación precisa de sus elementos esenciales.

La jurisprudencia constitucional ha definido como elementos esenciales del tributo, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravado, la base gravable y la tarifa, en los siguientes términos:

“[E]n la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la

obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación” 66

Ahora bien, en materia de tasas y contribuciones especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.<sup>67</sup>

La Corte Constitucional ha reconocido que se debe analizar caso por caso si el legislador ha establecido los criterios que permitan determinar cuándo se entiende cumplido el deber constitucional, por parte del Congreso de la República (art. 338, CP), de establecer el sistema y el método para fijar la tarifa de una tasa o de una contribución parafiscal, en los casos en que tal función es delegada a la administración.<sup>68</sup> En cada caso deben aplicarse los parámetros jurisprudenciales sobre lo que ha de entenderse por sistema y método.

En la sentencia C-155 de 2003<sup>69</sup> la Corte precisó al respecto: “Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.”<sup>70</sup>

En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes.”<sup>71</sup> Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.”

No obstante lo anterior, la Corte ha precisado que el deber constitucional del legislador de fijar el método y el sistema para la definición de la tarifa de una tasa o una contribución, como requisito para delegar en la administración la facultad de fijarla, no se viola por no

hacerlo detallada y rigurosamente. La jurisprudencia constitucional ha considerado “(...) que tanto el ‘sistema’ como el ‘método’, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.”<sup>72</sup>

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.”<sup>73</sup>

Sin embargo, también ha precisado la Corte que el legislador desconoce claramente tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto, y no fija ningún parámetro con relación a dichos elementos de la obligación tributaria (sistema y método), así aluda al concepto genérico de recuperación de costos.<sup>74</sup>

8.4. Las tarifas previstas en el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009 responden a la naturaleza jurídica de las tasas

En relación con el carácter de las tarifas previstas en el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009, correspondientes a los costos de los servicios prestados por el Icfes en el ejercicio de sus funciones, no parece haber dudas entre los demandantes e intervinientes de su carácter fiscal, y la remisión que hace el mismo legislador a la Ley 635 de 2000, en la cual se fija el sistema y el método para que el Icfes fije las tarifas por concepto de los servicios que presta, así lo confirma. No obstante, la Corte deberá dilucidar previamente si se trata, en el caso concreto, de un impuesto, de una tasa o de una contribución parafiscal, para luego abordar la resolución del problema jurídico planteado.

Los tributos han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional “como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)”.<sup>75</sup> La Corte ha identificado en el sistema fiscal colombiano actual la existencia de por lo menos tres (3) clases de tributos, a saber: los impuestos, las tasas y las contribuciones<sup>76</sup>, los cuales tienen características propias que los diferencian.<sup>77</sup>

Por otra parte, esta Corte también ha reconocido la existencia de contraprestaciones que al no tener la naturaleza de ingresos tributarios del Estado, no es posible predicar de ellas la vulneración del principio de legalidad tributaria, como en efecto ocurre con el precio público.

El precio público ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como una contraprestación que tiene como finalidad remunerar la utilización de bienes y servicios del Estado y que se caracteriza por “proceder de la libre iniciativa de un particular que pretende beneficiarse o lograr un margen de utilidad por el uso o la explotación de un bien de propiedad exclusiva del Estado.”<sup>78</sup> Así lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia

C-927 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil), donde definió que en el campo específico de las comunicaciones, en materia de habilitación para el uso del espectro electromagnético, debe interpretarse la contraprestación exigida como un precio público, derivado de la autonomía de la voluntad de las partes con fundamento en la relación contractual que se establece entre un particular y el Estado. De hecho, “el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria.”

Más adelante, la Corte puntualizó que “las contraprestaciones que surgen por el permiso para el uso del espectro electromagnético, por la autorización para la instalación de redes de telecomunicaciones y por las concesiones que legitiman la prestación de los servicios de transmisión de datos, tienen la naturaleza de ingresos no tributarios del Estado, cuyo origen es la expedición de un título habilitante de raigambre voluntario o contractual, sujeto a la previa y expresa aprobación del Estado. No se trata de obligaciones tributarias pues lejos de tener su fuente en un acto legal impositivo, proceden de la libre iniciativa de un particular que pretende beneficiarse o lograr un margen de utilidad por el uso o la explotación de un bien de propiedad exclusiva del Estado, el cual, en este caso, son los canales radioeléctricos y demás medios de transmisión. Las contraprestaciones previstas en las disposiciones acusadas no reúnen los caracteres que identifican a una tasa tributaria, sino que, por el contrario, corresponden como se señaló previamente a un precio público.”<sup>79</sup>

“(i) Aun cuando la tasa y el precio público comparten el mismo supuesto de hecho, cual es que el Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido; en el caso de la tasa la obligación que se impone surge como “recuperación de los costos” que le representan al Estado, directa o indirectamente, garantizar el acceso permanente a una actividad, bien o servicio de interés público, tal y como lo reconoce expresamente el artículo 338 Superior; mientras que, en el caso del precio público la contraprestación que se causa no se origina a título de costo, sino como remuneración obvia por la utilización exclusiva de un bien de dominio público, como lo es, en este caso, el espectro electromagnético.

(ii) La tasa como recuperación de los costos del servicio, excluye el reconocimiento de una utilidad económica a favor del Estado, por lo que se entiende que el precio pagado por el contribuyente guarda relación directa con los costos en que incurre el Estado y con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.<sup>80</sup> Por el contrario, el precio público constituye un derecho de contenido económico cuyo titular es la Administración Pública, como contraprestación de la habilitación que ésta realiza para permitirle a un particular el uso y la explotación de un bien de propiedad del Estado. Así las cosas, mientras que la tasa es equivalente al costo, el precio público es sinónimo de rentabilidad.

(iii) Si bien la tasa tan sólo resulta obligatoria a partir de la solicitud del servicio o del bien público por parte del contribuyente, es claro que su finalidad es garantizar el acceso a actividades de interés público o general, las cuales se demandan generalmente por toda la comunidad, dando lugar a que se presente lo que la doctrina denomina la coacción interna del tributo, tal y como ocurre, por ejemplo, con el pago de peajes o la cancelación de las tasas aeroportuarias, de servicio aduaneros y ambientales. En cambio, el precio público

siempre se origina por el interés de un particular de acceder al uso o explotación económica de un bien del Estado, sin que la Administración Pública se encuentre obligada a su otorgamiento, como ocurre, por ejemplo, cuando un particular pretende obtener una concesión o licencia para la prestación de servicios postales o el logro de una autorización o permiso para acceder a los canales radioeléctricos y demás medios de transmisión.

(iv) Como ya se dijo, la tasa al tener como fuente el poder de imperio del Estado somete su creación al principio de legalidad (origen ex lege); mientras que el precio público se origina en una relación contractual y voluntaria (origen ex contractu), cuyas partes son la entidad estatal que ofrece un bien o servicio y el particular que asume la obligación económica de pagar el precio por acceder a la explotación y aprovechamiento del mismo. En este sentido, como previamente se demostró las concesiones, autorizaciones o permisos en materia de telecomunicaciones surgen por virtud de una relación eminentemente contractual.

(v) La cuantía de la tasa como modalidad tributaria no debe sobrepasar la capacidad contributiva del contribuyente (C.P. arts. 95 y 363); a diferencia del precio público en el que se somete su señalamiento al principio de libertad. Así se reconoce, en el caso de las telecomunicaciones, entre otros, en los artículos 32 y 33 de la Ley 80 de 1993, previamente citados.”

En materia de ingresos tributarios, impuestos, tasas y contribuciones, la jurisprudencia constitucional los ha caracterizado con las particularidades que a continuación se presentan.

En relación con los impuestos ha dicho:

“(i) Tienen una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) En cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, éste puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general – No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.”<sup>81</sup>

En relación con las tasas, ha sostenido:

“(i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público<sup>82</sup>; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la

utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>83</sup>; (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales.”<sup>84</sup>

Respecto a las contribuciones<sup>85</sup>, ha señalado que:

“Las contribuciones tienen las siguientes características: (i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido (...).”<sup>86</sup>

En el caso que nos ocupa, la Corte encuentra que las tarifas bajo estudio, correspondientes a los costos de los servicios prestados por el Icfes en el ejercicio de sus funciones, no se ajustan a la noción de impuesto, porque (i) son una contraprestación exigible sólo a la persona natural o jurídica que solicite la prestación de los servicios ofrecidos por el Icfes o quien haga sus veces, mientras que los impuestos se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; (ii) tienen una destinación específica, pues se dirigen en forma íntegra a “fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación”<sup>87</sup>, en cambio, los dineros recaudados en virtud de los impuestos no tienen una destinación específica, por el contrario, una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él indiscriminadamente, sin destinarlo a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios; y (iii) se cobran a cambio de los servicios prestados por el Icfes, en tanto los impuestos no tienen una relación directa e inmediata con un beneficio recibido por el contribuyente.

Tampoco se ajustan a la noción de contribución porque (i) las tarifas en cuestión responden a una contraprestación directa, es decir, al costo que generan los servicios prestados por el Icfes a una persona natural o jurídica, en tanto que en la contribución parafiscal los beneficios obtenidos están destinados a satisfacer las necesidades de un grupo de personas determinado con intereses comunes; (ii) ingresan al presupuesto estatal, mientras que la contribución parafiscal no; y (iii) no son obligatorias porque queda a discrecionalidad del interesado decidir si adquiere o no el bien o servicio que preste el Estado, en cambio, la contribución parafiscal es obligatoria para el grupo de personas sobre la que recae.

En consecuencia, la Corte encuentra que la naturaleza jurídica de las tarifas previstas en el artículo 12-11 de la Ley 1324 de 2009, responde a la de las tasas, porque se trata de

ingresos tributarios establecidos unilateralmente por el Estado, exigibles cuando la persona natural o jurídica decide utilizar los servicios prestado por el Icfes, con el propósito de recuperar total o parcial los costos que genera la prestación de los mismos, de manera que tales servicios se autofinancian mediante la remuneración que se paga a la entidad administrativa que los presta.

8.5. El legislador determinó en las leyes 1324 de 2009 y 635 de 2000 los elementos fundamentales del tributo

La Ley 1324 de 2009, en términos generales, regula dos tipos de recursos, unos destinados al Ministerio de Educación Nacional para el cumplimiento de las funciones relativas al fomento de la educación superior antes ejercidas por el Icfes y para inversión social en educación superior, previstos en los artículos 10 y 11; y otros dirigidos al Icfes, para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por el legislador, previstos en el artículo 12 de la Ley 1324 de 2009.

La demanda cuestiona específicamente por violación del principio de legalidad tributaria, el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, referente a las “tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el Icfes.”

En desarrollo del objeto que el legislador ha asignado al Icfes (art.12, inciso 2 la Ley 1324 de 2009), que no es otro diferente a “ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el Icfes podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000”, le corresponden, por lo menos las funciones consagradas en el inciso 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, referentes al establecimiento de metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación; al desarrollo de la fundamentación teórica, diseño, elaboración y aplicación de instrumentos de evaluación de la calidad de la educación; al diseño, implementación, administración y mantenimiento actualizados las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados; a la organización y administración del banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas; al diseño, implementación y control del procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo; a la prestación de asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las secretarías de educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación; a la realización de estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación; al impulso y fortalecimiento de la cultura de la evaluación; a desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, solicitados por entidades oficiales o privadas; a propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones; a definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el Icfes; a participar en el diseño,

implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles; así como las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

El inciso 13 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, define como fuentes de recursos del Icfes, las siguientes: (i) las partidas que con destino al Icfes se incluyan en el presupuesto General de la Nación; (ii) los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios; (iii) los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto; (iv) las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares; y (v) los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.

En lo relacionado con los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios, el artículo 12 en su inciso 10 prevé que “el Icfes establecerá las tarifas necesarias para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de contabilidad generalmente aceptados, salvo las excepciones contempladas en la Ley 635 de 2000.”

Posteriormente, el inciso 12 del artículo 12 contempla que “el Icfes destinará en forma íntegra los beneficios y utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.”

Finalmente, los incisos 10 y 11 del artículo 7 de la Ley señalan que el Icfes al realizar los exámenes de Estado, deberá hacerlo en “condiciones que cubran todos sus costos, según criterios de contabilidad generalmente aceptados”, y que tales costos se “establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000”. Además dispone que una parte o todos esos costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago, y que el recaudo se hará por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio.

Una lectura sistemática de las normas citadas permite deducir (i) que las tarifas a que hace referencia la disposición demandada, numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, son las que puede cobrar el Icfes por la prestación de sus servicios; (ii) que tales servicios están estrechamente relacionadas con las funciones que le han sido asignadas por el legislador y que tienen que ver principalmente con el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y con la realización de investigaciones sobre los factores que inciden en la calidad educativa con el fin de ofrecer información para mejorarla; (iii) que el Icfes debe realizar los exámenes de estado en condiciones que cubran todos los costos y gastos que ellos generen; (iv) que tales costos se establecerán de acuerdo con la Ley 635 de 2000; (v) que todos o parte de los costos se recuperarán con precios que se cobren a los evaluados, según su capacidad de pago; (vi) que el recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio; (vii) que el Icfes además de los exámenes de Estado podrá realizar otras evaluaciones por encargo de entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000; y (viii) que lo recaudado con tales tarifas deberá destinarse a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Dentro de este contexto, resulta evidente que las tarifas que debe cobrar el Icfes por la prestación de sus servicios están reguladas en dos leyes distintas: la Ley 1324 de 2009 y la Ley 635 de 2000.

La Ley 635 de 2000, “por la cual se fijan el sistema y método para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictas otras disposiciones”, en relación con los elementos esenciales del tributo que ocupan la atención de esta Sala, dispone:

(i) Hecho generador: los servicios prestados por el Icfes en el desarrollo de las funciones asignadas (art. 12-11 de la Ley 1324 de 2009).

(ii) Sujeto activo: el Icfes o a quien haga sus veces es la entidad autorizada para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados (arts. 1 y 2 de la Ley 635 de 2000).

(iii) Sujeto pasivo: persona natural o jurídica que solicite la prestación de los servicios ofrecidos por el Icfes o quien haga sus veces (art. 6 de la Ley 635 de 2000).

(v) Tarifas: señala que las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios mensuales vigentes, de acuerdo con un sistema y un método.]

Respecto al sistema para determinar los costos, señala que con las tarifas fijadas para cada uno de los servicios prestados por el Icfes (enumerados en el artículo 2 de la Ley 635 de 2000), se buscará la recuperación total o parcial de los costos de los servicios prestados, para lo cual se utilizarán las siguientes pautas técnicas, teniendo en cuenta los costos de las operaciones y los costos de los programas de tecnificación:

“a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas.

b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados, anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general del Icfes o quien haga sus veces cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos.

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará el valor del servicio contratado.

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación de servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal del Icfes o quien haga sus veces así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto.

e) Cuantificación de los costos y programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios.

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por el Icfes o quien haga sus veces.” (art. 4 de la Ley 635 de 2000).

Se trata de un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de

los factores que intervienen en su definición, se realizarán por medio de procedimientos técnicamente aceptados de costeo (inciso 1 del art. 5).

Tanto la definición de los procedimientos como la cuantificación de los costos, deberá hacerse bajo parámetros de máxima eficiencia teniendo en cuenta los principios establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública (parágrafo 1 del art. 4).

En relación con el método utilizado para establecer el monto específico a cobrar, dispone que la tarifa para cada uno de los servicios prestados por el Icfes (enumerados en el artículo 2 de la Ley 635 de 2000), será la resultante de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del artículo 4o., dividido por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del mismo artículo (art. 5, inciso 2).

Además, para fomentar la democratización en el acceso a la educación superior, el Icfes fijará las tarifas del examen de Estado para el ingreso a la educación superior con base en rangos que respondan a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes de grado 11 según el valor mensual de la pensión escolar informada por cada plantel educativo (parágrafo 2 del art. 4).

Cabe recordar, en todo caso, que el deber constitucional del legislador de fijar el sistema y el método para la definición de la tarifa de una tasa o contribución, no se cumple con una regulación detallada y rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta en la fijación de la tarifa, sino que basta con una regulación clara y precisa, tendiente a evitar que los órganos de representación popular desatiendan un mandato constitucional expreso.

Pues bien, en tanto ingreso tributario, la tarifa analizada cumple con los requisitos previstos en el artículo 338 constitucional, puesto que el legislador determinó en las leyes 1324 de 2009 “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES”(arts. 7 y 12) y 635 de 2000, “por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones”, los elementos fundamentales del tributo, entre los cuales se encuentra el sistema y el método para definir los costos y la forma de hacer su reparto.

En estas circunstancias, el cargo formulado por el actor, según el cual, el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, que faculta al Icfes para definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados, al no establecer el sistema y el método, vulnera el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución, no está llamado a prosperar y la Corte procederá a declarar su exequibilidad, por el cargo analizado en la presente demanda.

## VII. DECISION

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

## RESUELVE

Primero.- Declarar exequibleS, los artículos 1 a 7 de la Ley 1324 de 2009 “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.”, por los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 11 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009, por el cargo analizado en la presente demanda.

Tercero.- Declararse INHÍBIDA para examinar la constitucionalidad de toda la Ley 1324 de 2009 por violación del principio de unidad de materia, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cuarto.- Declararse INHÍBIDA para examinar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 1324 de 2009 por ineptitud sustantiva de la demanda.

Sexto.- Declararse INHÍBIDA para examinar la constitucionalidad de los artículos 8, 13, 14 y 15 de la Ley 1324 de 2009 por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-704/10

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Alcance (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Aplicación (Aclaración de voto)

La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere al establecimiento incontestable en el texto constitucional de que la normación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal, y por tanto prohíbe que la regulación de un asunto se haga mediante reglamentos. Así pues, existe en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, la cual supone que todas las materias pueden y deben ser desarrolladas mediante leyes, pero no de todas las materias se puede pregonar que nuestra Constitución exija que se deban desarrollar en sus aspectos principales por parte del legislador. En materia de derechos fundamentales, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. Así también, sobre otros asuntos, la Carta asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador.

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA DE EDUCACION-Aplicación en cuanto al derecho, no así en cuanto al deber del Estado en materia educativa (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY-Inaplicable en materias referidas a la relación entre el Estado y las Universidades (Aclaración de voto)

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

Referencia: expediente D-8071

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1324 de 2009, “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES”.

Actor: Arnoldo Antonio Goez Medina y otros.

Magistrado Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, con base en las siguientes consideraciones:

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

La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere al establecimiento incontestable en el texto constitucional de que la normación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohíbe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que, en materia de derechos fundamentales, es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. También, sobre otros asuntos, la Carta de 1991 asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador.

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

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

aspectos de la educación que precisamente, en nuestra Constitución tienen reserva de ley. En mi opinión, no todos los aspectos que conforman la regulación de la educación superior hacen relación a ésta como derecho fundamental. El deber estatal en materia de educación, en cuanto a la inspección y vigilancia debe ejercerse de acuerdo a la ley, en su dimensión de derecho fundamental. Esto es, inspección y vigilancia del cumplimiento de lo que la ley diga sobre el derecho a la educación. Pero no necesariamente que la ley diga previamente cómo se debe ejercer la inspección y vigilancia en comento.

El artículo 365 de la Constitución, establece que la educación como servicio público debe ser regulado exclusivamente por la ley, al menos en sus parámetros generales. Pero de nuevo, la regulación de su prestación es la que debe necesariamente fijar la ley, además de los aspectos que desarrollan dicha prestación en los artículos 366 a 370 superiores. Su control, inspección y vigilancia en cabeza del Ejecutivo sugieren sujeción a la ley, respecto de lo que ésta diga que debe ser su prestación. Derivar de ello la necesidad de una ley previa que se pronuncie sobre cómo se debe hacer dicha vigilancia, implica hacer caso omiso de los parámetros que para esto establece la misma Constitución.

Dejo, pues, expuestas las razones que me llevan a aclarar el voto con respecto a la línea argumentativa que llevó a esta Corporación a adoptar la decisión en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV Humberto Antonio Sierra Porto; SV. y AV. Jaime Araújo Rentería; y SV. Nilson Pinilla Pinilla).

2 El texto del artículo 38 de la Ley 30 de 1992 decía: “ARTÍCULO 38. Las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes). son: // a) Ejecutar las políticas que en materia de Educación Superior trace el Gobierno Nacional, lo mismo que ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). // b) Constituirse en centro de información y documentación de la Educación Superior, para lo cual las instituciones suministrarán los informes académicos, financieros y administrativos que se les soliciten. // c) Realizar los estudios de base de la Educación Superior. // d) Estimular la cooperación entre las instituciones de Educación Superior y de éstas con la comunidad internacional. // e) Colaborar con las instituciones de Educación Superior para estimular y

perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación. // f) Fomentar la preparación de docentes, investigadores, directivos y administradores de la Educación Superior. // g) Promover el desarrollo de la investigación en las instituciones de Educación Superior. // h) Estimular el desarrollo de las instituciones de Educación Superior en las regiones, así como su integración y cooperación. // i) Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior. // j) Definir las pautas sobre la nomenclatura de los programas académicos de Educación Superior. // k) Realizar los exámenes de estado de conformidad con la presente Ley.”

3 Sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. y AV. Jaime Araújo Rentería).

4 MP. Mauricio González Cuervo.

5 MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería y SV. Clara Inés Vargas Hernández.

6 El texto de las normas demandadas, en subrayas, es el siguiente: “ARTÍCULO 8o. DEL OFRECIMIENTO Y DESARROLLO DE PROGRAMAS ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, (y profesional de pregrado), o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. (El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior).” El primer aparte tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería. Con salvamento y aclaración de voto del magistrado ponente). Los efectos de la declaración de inexecutable se difieren hasta el 16 de diciembre de 2008. Fallo inhibitorio respecto al resto del artículo. El segundo aparte tachado fue declarado inexecutable por medio la sentencia C-852 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil. Con salvamento de voto del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto. Salvamento parcial de voto del magistrado Alfredo Beltrán Sierra; y aclaración de voto del magistrado Álvaro Tafur Galvis). Los efectos de la declaración de inexecutable fueron diferidos hasta el 16 de diciembre de 2006.

“ARTÍCULO 9o. DE LA DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES MÍNIMOS DE CALIDAD Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN. El Gobierno Nacional con la participación de la comunidad académica y el sector productivo del país, definirá en un término no mayor de un año, los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos, los cuales serán tenidos en cuenta, tanto por las instituciones de educación superior que los ofrezcan, como por quienes efectúen la evaluación de la información presentada por las mismas.”

7 Sentencia 1087 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Jaime Araújo Rentería); Auto 122 de 2008 (MP. Jaime Araújo Rentería).

8 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Cfr. Ibídem. Sentencia C-142 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En dicha

oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

10 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

11 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Cfr. Sentencia C-143 de 1993 (MP. José Gregorio Hernández). Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3 de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

13 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra el artículo 5 del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

14 Sentencia C-504 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

15 Cfr. Sentencia C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se inhibe en esta oportunidad de proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se pueden predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-1516 de 2000 (MP. Cristina Pardo Schlesinger) y C-1552 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

16 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-1048 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-011 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

17 Cfr. Sentencia C-568 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

18 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-519 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-013 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-380 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

19 Cfr. Sentencia C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero). La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

20 *Ibidem*.

21 Cfr. Sentencia C-504 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). La Corte declaró exequible en esta oportunidad el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

22 Cfr. *Ibid.* Sentencia C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

23 Cfr. Sentencia C-296 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

24 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-357 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-374 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. AV. y SPV. Antonio Barrera Carbonell; SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio; C-012 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra); C-040 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz); C-645 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-876 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-955 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa; SPV. José Gregorio Hernández Galindo; y SPV. Álvaro Tafur Galvis); C-1044 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz); C-052 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-201 de 2001 (MP. José Gregorio

Hernández Galindo).

26 Sentencias C-540 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Álvaro Tafur Galvis; SV. Rodrigo Escobar Gil; y SV. Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra); C-618 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería); C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett; AV. y SPV. Manuel José Cepeda Espinosa; y SPV. Clara Inés Vargas Hernández); C-230 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

27 Sentencias C-579 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-832 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Jaime Córdoba Triviño y SPV. Álvaro Tafur Galvis).

28 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-417 de 1992 (MP. Fabio Morón Díaz); C-398 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-473 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-568 de 1997 (MP. Fabio Morón Díaz); C-543 de 1998 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-1191 de 2000 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes); y C-234 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

29 Ver, entre otras, las sentencias C-710 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-234 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

30 Sentencia C-570 de 1997 (MP. Carlos Gaviria Díaz), consideración VI.4.2. Ver también, entre otras, la sentencia C-1191 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). Fundamento 39.

31 Sentencia C-474 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra). Reiterada, entre otras, por las sentencias C-1648 de 2000 (MP. Cristina Pardo Schlesinger); C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería) C-852 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Antonio Sierra Porto; SPV. Alfredo Beltrán Sierra; y AV. Álvaro Tafur Galvis).

32 Ver Sentencias C-372 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Luis Ernesto Vargas Silva); C-1005 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería); C-805 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-302 de 1999 (MP. Carlos Gaviria Díaz. SV. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz), entre otras.

33 Sentencias C-734 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Gálvis. SV. Jaime Araújo Rentería); C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería).

34 Sentencias C-570 de 1997 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-1191 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes).

35 Sentencia C-508 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Álvaro Tafur Galvis; AV. Manuel José Cepeda Espinosa).

36 Sentencias C-290 de 1997 (MP. Jorge Arango Mejía. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-530 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Jaime Araújo Rentería).

37 Sentencia C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería).

38 Sentencia C-162 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; SV. Clara Inés Vargas Hernández).

39 En la sentencia C-782 de 2007, el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto salvo su voto en los siguientes términos: “(...) 3.- En opinión de la mayoría “la ley debe regular de manera general, básica y mínima las materias relativas a la educación la regulación y, así mismo (...) el ejercicio tanto de la inspección y vigilancia como de la potestad reglamentaria en materia de educación se encuentra limitado por claros requisitos y parámetros constitucionales y legales (...)”. En esa medida, concluyó que, al no encontrar en el precepto demandado ni en la Ley 749 de 2002 criterios normativos suficientes relacionados con las materias que el artículo 8 confiaba a la reglamentación del Gobierno, no se trataba del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Presidente de la República sino de una “deslegalización” de lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, de manera tal que se configuraba “una transferencia irregular e indebida de competencias, que no puede ser justificada de ninguna manera alegando las facultades de inspección y vigilancia ni la potestad reglamentaria”. Razones que en definitiva condujeron a la declaratoria de inexecutable del enunciado normativo acusado.// 4.- La Sala estructuró la anterior conclusión a partir de las siguientes premisas: // En virtud de la cláusula general de competencia legislativa corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley. // Las previsiones contenidas en el texto constitucional que atribuyen competencias al Estado, deben entenderse en el sentido que éstas son asignadas en principio al Poder Legislativo. Por lo tanto las atribuciones en materia de regulación, inspección y vigilancia en cabeza del Estado deben entenderse en el sentido “que es la propia Constitución y el legislador quienes fijan los criterios y parámetros a seguir por los otros órganos del poder público, y a partir de los cuales debe llevarse a cabo la función de inspección y vigilancia”. // Se debe diferenciar la cláusula general de competencia legislativa de la reserva de ley. En el primer caso la ley no debe desarrollar íntegramente la materia “pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos”, mientras que la reserva de ley supone “una mayor exigencia de regulación por el Legislador”. En todo caso no pueden otorgarse facultades extraordinarias para la regulación de materias sujetas a reserva de ley, y respecto de estas materias el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra claramente limitado. // El ejercicio de las funciones gubernamentales de inspección y vigilancia está sujeto a los criterios demarcados en la ley. Se trata de funciones de control las cuales se diferencian de la intervención en donde se modifica el estatus jurídico previo. // El ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia de unos contenidos o criterios generales fijados con anterioridad por el Legislador, que sirvan de guía a la reglamentación. A su vez el texto la ley y la Constitución sirven de límite para el ejercicio de la potestad reglamentaria. // El artículo 67 constitucional establece una reserva de ley en materia de regulación de la educación, la cual se ve reforzada por su carácter de servicio público con función social, en esa medida le corresponde al Congreso de la República la regulación general de la materia. Por lo tanto el ejercicio de la potestad reglamentaria, al igual que las funciones de inspección y vigilancia “se encuentra dirigido, orientado y determinado por unos contenidos y una materialidad previamente definida por la ley”. // 5.- Debido a que la anterior línea argumentativa es similar a la que condujo a la declaratoria de inexecutable de otros

enunciados normativos contenidos en el mismo artículo 8 de la Ley 749 de 2002 por medio de la sentencia C-852 de 2005, creo necesario reiterar los argumentos expuestos en el salvamento de voto de la anterior decisión. // 6.- En primer lugar, en el presente caso no existe reserva de ley. La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere a la previsión incontestable en el texto constitucional de que la regulación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohíbe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos. Si bien es cierto que existe en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, la cual supone que todas las materias pueden y deben ser desarrolladas mediante leyes, no lo es menos que el principio de legalidad que subyace a esta cláusula se encuentra matizado en nuestro orden constitucional, por lo tanto no de todas las materias se puede pregonar que nuestra Constitución exija que se deban desarrollar en sus aspectos principales por parte del legislador. Ha sido claro para este Tribunal Constitucional, que por ejemplo, en materia de derechos fundamentales, es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. También, sobre otros asuntos, la Carta de 1991 asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador. // 7.- El contenido del enunciado normativo declarado inexecutable hace referencia a la educación. Ahora bien, la educación en el ordenamiento constitucional colombiano, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución, tiene diversas facetas, entre las cuales se encuentra la educación como derecho fundamental, como una obligación prestacional del Estado colombiano, y el servicio público de educación. Si bien sobre algunas de ellas existe reserva de ley -entendida como la prohibición de deslegalizar su regulación- específicamente sobre las facultades de inspección y vigilancia estatal sobre el servicio público de educación, la Carta de 1991 no establece tal reserva y los enunciados normativos declarados inexecutables regulaban precisamente esta materia. // En efecto, la postura mayoritaria carece de respaldo en el texto constitucional pues la reserva de ley respecto de las facultades gubernamentales de control, inspección y vigilancia no se derivan del citado artículo 67, como tampoco del numeral 21 del artículo 189 constitucional, pues la alusión que hace este precepto a que la vigilancia de la enseñanza se ejerce por parte del Gobierno conforme a la ley, debe ser entendida en relación con aquellos aspectos de la educación que precisamente tienen reserva de ley en virtud de otros mandados constitucionales, como por ejemplo, lo relacionado con el derecho fundamental a la educación. // El inciso 5º del artículo 67 superior es el origen de la función estatal de inspección y vigilancia en materia educativa, pero este precepto no señala en manera alguna una reserva de ley. Entender como hace la mayoría que de la expresión “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación”, se deriva que estas atribuciones reposan en cabeza del Legislador y que sobre ellas existe reserva legal significa desconocer la distinta naturaleza de las referidas competencias, pues por su esencia la inspección y vigilancia son funciones en cabeza del poder ejecutivo, debido a que implican actividades del orden material cuya ejecución es extraña, al menos desde la perspectiva tradicional de la división de poderes en el constitucionalismo colombiano, al poder legislativo. El mismo sentido del término regular contenido en esta disposición constitucional es equívoco y no puede ser entendido sólo en el sentido de expedir normas de carácter general, impersonal y abstracto, es decir de expedir leyes, sino que puede tener la acepción de ejercer la potestad reglamentaria o incluso ejercer las funciones propias de los órganos

reguladores, tal como ha sido defendido en otras materias, como los servicios públicos domiciliarios, por esta Corporación. // Considero entonces que cuando el referido inciso hace referencia al Estado atribuye tales competencias irrestrictamente al Ejecutivo, y que corresponde a éste desarrollarlas de conformidad con aspectos de rango constitucional tales como calidad, formación moral, física e intelectual, adecuado cubrimiento, y los criterios señalados en el artículo 67 constitucional. Pero, no prescribe la necesidad de que para hacerlo lo regule primero la ley. // También consideró la Sala que la referencia del numeral 21 del artículo 189 constitucional, en el sentido que la vigilancia de la enseñanza se ejerza por parte del Gobierno conforme a la ley, reforzaba entonces la configuración de una reserva de ley en dicha materia. Sobre esto, considero que la mencionada conformidad a la ley se refiere a aquellos aspectos de la educación que precisamente, en nuestra Constitución tienen reserva de ley. // Tal como lo expresé más arriba, no todos los aspectos que conforman la regulación de la educación superior hacen relación a ésta como derecho fundamental. El deber estatal en materia de educación, en cuanto a la inspección y vigilancia debe ejercerse de acuerdo a la ley, en su dimensión de derecho fundamental. Esto es, inspección y vigilancia del cumplimiento de lo que ley diga sobre el derecho a la educación. Pero no necesariamente que la ley diga previamente cómo se debe ejercer la inspección y vigilancia en comento. // (...) Igual sucede con el argumento referido a la estipulación constitucional de la educación como servicio público, y la reserva legal para regular éstos. La educación como servicio público es uno de los aspectos de la educación para ser regulados exclusivamente por la ley, al menos en sus parámetros generales. Así lo establece el artículo 365 de la Constitución. Pero de nuevo, la regulación de su prestación es la que debe necesariamente fijar la ley, además de los aspectos que desarrollan dicha prestación en los artículos 366 a 370 superiores. Su control, inspección y vigilancia en cabeza del Ejecutivo sugieren sujeción a la ley, respecto de lo que ésta diga que debe ser su prestación. Derivar de ello la necesidad de una ley previa que se pronuncie sobre cómo se debe hacer dicha vigilancia, implica hacer caso omiso de los parámetros que para esto establece la misma Constitución. La referencia a la Superintendencia de Servicios Públicos en artículo el 370 de la Carta, demuestra que el Gobierno se sujeta a la ley para dirigir el sentido de su facultad de inspección y vigilancia, y no para el sólo hecho de ejercerla.”

40 Sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. y AV. Jaime Araújo Rentería).

41 Sentencias C-508 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis); C-313 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra); C-734 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Jaime Araújo Rentería); y C-852 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Alfredo Beltrán Sierra; AV. Álvaro Tafur Galvis).

42 Sentencia C-852 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

43 Sentencias C-926 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil y Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-162 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; SV. Clara Inés Vargas Hernández).

44 Sentencia C-162 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; y SV. Clara Inés Vargas Hernández).

45 Sentencias C-188 de 1996 (MP. Fabio Morón Díaz); C-926 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa).

46 Sentencia C-162 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; y SV. Clara Inés Vargas Hernández).

47 Ibídem.

48 Ibídem.

49 Ibídem.

50 El Proyecto de Ley número 004 de 2008 Cámara con su correspondiente exposición de motivos fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por la ministra de Educación Cecilia María Vélez White, el día 20 de julio de 2008. Ver Gaceta del Congreso No. 431, 23 de julio de 2008, pp. 22-23.

51 MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y SAV. Jaime Araújo Rentería.

52 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones”. El texto del artículo 8 demandado es el siguiente: “ARTÍCULO 8o. DEL OFRECIMIENTO Y DESARROLLO DE PROGRAMAS ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, y profesional de pregrado, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior.” La Corte ha estudiado en tres oportunidades demandas contra este artículo. En la primera, mediante sentencia C-162 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la primera parte del artículo. En la segunda, mediante Sentencia C-852 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil) declaró inexecutable el aparte en negrita, pero precisó que los efectos de la declaración de inexecutableidad quedaban diferidos hasta el 16 de diciembre de 2006. Por último, por medio de la sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araujo Rentería. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y SAV. Jaime Araújo Rentería), declaró inexecutable el párrafo subrayado y difirió los efectos de su decisión hasta el 16 de diciembre de 2008. Respecto del resto del artículo, el fallo fue inhibitorio.

53 Sentencia C-675 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería).

54 Ver Gaceta del Congreso No. 431, 23 de julio de 2008, p. 23.

55 Los artículos 11 y 12 carecen de título, así que la referencia que allí aparece está relacionada con el tema que regulada cada uno.

56 Sentencia C-782 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y SAV. Jaime Araújo Rentería). El magistrado Humberto Antonio Sierra Porto salvo su voto en los siguientes términos: "(...) 3.- En opinión de la mayoría "la ley debe regular de manera general, básica y mínima las materias relativas a la educación la regulación y, así mismo (...) el ejercicio tanto de la inspección y vigilancia como de la potestad reglamentaria en materia de educación se encuentra limitado por claros requisitos y parámetros constitucionales y legales (...)". En esa medida, concluyó que, al no encontrar en el precepto demandado ni en la Ley 749 de 2002 criterios normativos suficientes relacionados con las materias que el artículo 8 confiaba a la reglamentación del Gobierno, no se trataba del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Presidente de la República sino de una "deslegalización" de lo relacionado con el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, de manera tal que se configuraba "una transferencia irregular e indebida de competencias, que no puede ser justificada de ninguna manera alegando las facultades de inspección y vigilancia ni la potestad reglamentaria". Razones que en definitiva condujeron a la declaratoria de inexecutable del enunciado normativo acusado.// 4.- La Sala estructuró la anterior conclusión a partir de las siguientes premisas: // En virtud de la cláusula general de competencia legislativa corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley. // Las previsiones contenidas en el texto constitucional que atribuyen competencias al Estado, deben entenderse en el sentido que éstas son asignadas en principio al Poder Legislativo. Por lo tanto las atribuciones en materia de regulación, inspección y vigilancia en cabeza del Estado deben entenderse en el sentido "que es la propia Constitución y el legislador quienes fijan los criterios y parámetros a seguir por los otros órganos del poder público, y a partir de los cuales debe llevarse a cabo la función de inspección y vigilancia". // Se debe diferenciar la cláusula general de competencia legislativa de la reserva de ley. En el primer caso la ley no debe desarrollar íntegramente la materia "pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos", mientras que la reserva de ley supone "una mayor exigencia de regulación por el Legislador". En todo caso no pueden otorgarse facultades extraordinarias para la regulación de materias sujetas a reserva de ley, y respecto de estas materias el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra claramente limitado. // El ejercicio de las funciones gubernamentales de inspección y vigilancia está sujeto a los criterios demarcados en la ley. Se trata de funciones de control las cuales se diferencian de la intervención en donde se modifica el estatus jurídico previo. // El ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia de unos contenidos o criterios generales fijados con anterioridad por el Legislador, que sirvan de guía a la reglamentación. A su vez el texto la ley y la Constitución sirven de límite para el ejercicio de la potestad reglamentaria. // El artículo 67 constitucional establece una reserva de ley en materia de regulación de la educación, la cual se ve reforzada por su carácter de servicio público con función social, en esa medida le corresponde al Congreso de la República la regulación general de la materia. Por lo tanto el ejercicio de la potestad reglamentaria, al igual que las funciones de inspección y vigilancia "se encuentra dirigido, orientado y determinado por unos contenidos y una materialidad previamente definida por la ley". // 5.- Debido a que la anterior línea argumentativa es similar a la que condujo a la declaratoria de inexecutable de otros enunciados normativos contenidos en el mismo artículo 8 de la Ley 749 de 2002 por medio de la sentencia C-852 de 2005, creo necesario reiterar los argumentos expuestos en el

salvamento de voto de la anterior decisión. // 6.- En primer lugar, en el presente caso no existe reserva de ley. La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere a la previsión incontestable en el texto constitucional de que la regulación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohíbe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos. Si bien es cierto que existe en cabeza del Congreso una cláusula general de competencia, la cual supone que todas las materias pueden y deben ser desarrolladas mediante leyes, no lo es menos que el principio de legalidad que subyace a esta cláusula se encuentra matizado en nuestro orden constitucional, por lo tanto no de todas las materias se puede pregonar que nuestra Constitución exija que se deban desarrollar en sus aspectos principales por parte del legislador. Ha sido claro para este Tribunal Constitucional, que por ejemplo, en materia de derechos fundamentales, es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. También, sobre otros asuntos, la Carta de 1991 asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador. // 7.- El contenido del enunciado normativo declarado inexecutable hace referencia a la educación. Ahora bien, la educación en el ordenamiento constitucional colombiano, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución, tiene diversas facetas, entre las cuales se encuentra la educación como derecho fundamental, como una obligación prestacional del Estado colombiano, y el servicio público de educación. Si bien sobre algunas de ellas existe reserva de ley -entendida como la prohibición de deslegalizar su regulación- específicamente sobre las facultades de inspección y vigilancia estatal sobre el servicio público de educación, la Carta de 1991 no establece tal reserva y los enunciados normativos declarados inexecutables regulaban precisamente esta materia. // En efecto, la postura mayoritaria carece de respaldo en el texto constitucional pues la reserva de ley respecto de las facultades gubernamentales de control, inspección y vigilancia no se derivan del citado artículo 67, como tampoco del numeral 21 del artículo 189 constitucional, pues la alusión que hace este precepto a que la vigilancia de la enseñanza se ejerce por parte del Gobierno conforme a la ley, debe ser entendida en relación con aquellos aspectos de la educación que precisamente tienen reserva de ley en virtud de otros mandatos constitucionales, como por ejemplo, lo relacionado con el derecho fundamental a la educación. // El inciso 5º del artículo 67 superior es el origen de la función estatal de inspección y vigilancia en materia educativa, pero este precepto no señala en manera alguna una reserva de ley. Entender como hace la mayoría que de la expresión “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación”, se deriva que estas atribuciones reposan en cabeza del Legislador y que sobre ellas existe reserva legal significa desconocer la distinta naturaleza de las referidas competencias, pues por su esencia la inspección y vigilancia son funciones en cabeza del poder ejecutivo, debido a que implican actividades del orden material cuya ejecución es extraña, al menos desde la perspectiva tradicional de la división de poderes en el constitucionalismo colombiano, al poder legislativo. El mismo sentido del término regular contenido en esta disposición constitucional es equívoco y no puede ser entendido sólo en el sentido de expedir normas de carácter general, impersonal y abstracto, es decir de expedir leyes, sino que puede tener la acepción de ejercer la potestad reglamentaria o incluso ejercer las funciones propias de los órganos reguladores, tal como ha sido defendido en otras materias, como los servicios públicos domiciliarios, por esta Corporación. // Considero entonces que cuando el referido inciso hace

referencia al Estado atribuye tales competencias irrestrictamente al Ejecutivo, y que corresponde a éste desarrollarlas de conformidad con aspectos de rango constitucional tales como calidad, formación moral, física e intelectual, adecuado cubrimiento, y los criterios señalados en el artículo 67 constitucional. Pero, no prescribe la necesidad de que para hacerlo lo regule primero la ley. // También consideró la Sala que la referencia del numeral 21 del artículo 189 constitucional, en el sentido que la vigilancia de la enseñanza se ejerza por parte del Gobierno conforme a la ley, reforzaba entonces la configuración de una reserva de ley en dicha materia. Sobre esto, considero que la mencionada conformidad a la ley se refiere a aquellos aspectos de la educación que precisamente, en nuestra Constitución tienen reserva de ley. // Tal como lo expresé más arriba, no todos los aspectos que conforman la regulación de la educación superior hacen relación a ésta como derecho fundamental. El deber estatal en materia de educación, en cuanto a la inspección y vigilancia debe ejercerse de acuerdo a la ley, en su dimensión de derecho fundamental. Esto es, inspección y vigilancia del cumplimiento de lo que ley diga sobre el derecho a la educación. Pero no necesariamente que la ley diga previamente cómo se debe ejercer la inspección y vigilancia en comento. // (...) Igual sucede con el argumento referido a la estipulación constitucional de la educación como servicio público, y la reserva legal para regular éstos. La educación como servicio público es uno de los aspectos de la educación para ser regulados exclusivamente por la ley, al menos en sus parámetros generales. Así lo establece el artículo 365 de la Constitución. Pero de nuevo, la regulación de su prestación es la que debe necesariamente fijar la ley, además de los aspectos que desarrollan dicha prestación en los artículos 366 a 370 superiores. Su control, inspección y vigilancia en cabeza del Ejecutivo sugieren sujeción a la ley, respecto de lo que ésta diga que debe ser su prestación. Derivar de ello la necesidad de una ley previa que se pronuncie sobre cómo se debe hacer dicha vigilancia, implica hacer caso omiso de los parámetros que para esto establece la misma Constitución. La referencia a la Superintendencia de Servicios Públicos en artículo el 370 de la Carta, demuestra que el Gobierno se sujeta a la ley para dirigir el sentido de su facultad de inspección y vigilancia, y no para el sólo hecho de ejercerla.”

Por su parte, el magistrado Jaime Araújo Rentería en el salvamento y aclaración de voto a la sentencia C-782 de 2007, expresó su inconformidad por los efectos diferidos de la sentencia, así: “la Corte no puede postergar los efectos de sus fallos en el tiempo, pues con ello desconoce el principio de supremacía de la Constitución al permitir, que pese a que una disposición de inferior jerarquía sea inconstitucional, siga rigiendo aún siendo contraria al ordenamiento superior.” Respecto a algunos temas tratados en la parte considerativa y motiva de la decisión, en relación con la primacía del órgano legislativo y la reserva de ley frente a determinadas materias, aclaró su voto con base en los siguientes argumentos: (i) “si la Constitución consagra que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de alguna materia o ámbito jurídico, lo que quiere decir la Carta Política es que el legislador es quien fija los parámetros fundamentales que deben existir en el tema de que se trate y que éstos no pueden ser determinados por el Ejecutivo. El Legislador determina entonces los contenidos y criterios esenciales de regulación y el ejecutivo controla que esos parámetros fijados por la ley se cumplan, pero dichos parámetros normativos no los puede crear el ejecutivo, mucho menos en materias sometidas a reserva de ley, como los servicios públicos, en este caso la educación.”; (ii) “En relación con el fundamento de la reserva de ley considero necesario diferenciar en este tema entre una ley cualquiera y una ley que trate

sobre derechos fundamentales, respecto de la cual, el gobierno no puede desarrollar estos temas. Respecto de los derechos fundamentales, considero por tanto que el gobierno no puede tocar estos asuntos ni siquiera autorizado por el legislador”; (iii) “existe una contradicción entre la idea de reserva de ley y el ejercicio de facultades extraordinarias, por cuanto la reserva de ley excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular ciertas materias, como en el caso de los derechos fundamentales. De este modo, cuando no sólo existe cláusula general de competencia sino también reserva de ley, es tanto como afirmar, que un determinado tema sólo puede ser regulado por el Legislador y no puede ser tocado mediante facultades extraordinarias; y (v) “Así mismo, evidencia el suscrito magistrado que existe también una tensión jurídica entre la reserva de ley y el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto frente a materias sometidas a reserva legal, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra claramente limitado. Lo contrario, supone la existencia de una deslegalización de materias que por voluntad del propio constituyente deben ser exclusivamente determinadas mediante ley, lo cual resulta claramente inconstitucional.”

57 *Ibidem*.

58 “ARTÍCULO 80. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo. // El Sistema diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio. // Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente. // El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo.”

59 MP. Jaime Araújo Rentería.

60 Cfr., sobre el carácter pluralista de los órganos de representación que están llamados a regular la esencia de los tributos, las Sentencias C-084 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-569 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz). Acerca de la legitimidad de estos órganos para crear, modificar o suprimir tributos, en la Sentencia C-246 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Jorge Arango Mejía y AV. Carlos Gaviria Díaz), la Corte interpretó que los órganos de representación popular pluralistas no sólo eran los competentes para decretar tributos, sino también para modificarlos o suprimirlos. Dijo, sobre el particular: “[e]s evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en

punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.”

61 El artículo 150 numeral 12 dispone: “[c]orresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. Por su parte, el artículo 338, en el apartado respectivo, dispone: “[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.”

62 Al respecto, la Sentencia C-084 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) señaló que el artículo 338 constitucional “consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido”. Véase, más adelante, la Sentencia C-114 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

63 Sobre esta interpretación constitucional, y sobre las implicaciones específicas de las expresiones “sistema y método” en el contexto del artículo 338 de la Constitución, puede verse la Sentencia C-155 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En ella la Corte consideró inconstitucional que una ley, que contemplaba una contribución por valorización, delegara en autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de ese tributo, sin haber definido de forma precisa el sistema y el método para alcanzar ese propósito. En esta providencia salvaron el voto parcialmente los magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, al considerar que la Corte debió diferir los efectos de la inexecutable con el fin de evitar una situación que, desde una perspectiva constitucional, resultara más gravosa que el retiro inmediato de las disposiciones acusadas.

64 Sentencia C-413 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), en la cual la Corte, al estudiar las competencias de las asambleas y de los concejos en materia tributaria, especificó que las fórmulas empleadas por los artículos 300 numeral 4 y 311 numeral 4 de la Constitución, de acuerdo con las cuales a estas autoridades les correspondía expedir normas tributarias con sujeción a la ley, eran manifestación del principio de legalidad de los tributos y no una norma que pudiera dar lugar “a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador”. Por su parte, en la Sentencia C-1097 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Rodrigo Escobar Gil), la Corte advirtió que el principio de legalidad significaba en este ámbito, que si una ley autorizaba a las asambleas o los concejos para crear un tributo, estas estaban en libertad de hacerlo, pero en cualquier caso si lo hacían debían sujetarse a lo dispuesto sobre el mismo en la ley y en la Constitución.

65 MP. Alejandro Martínez Caballero. Reiterado entre otras en las sentencias C-227 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil); C-155 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett, Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra); C-690 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Araújo Rentería); y C-1043 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV.

Rodrigo Escobar Gil).

66 Sentencia C-583 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

67 Sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra). Los anteriores magistrados salvaron parcialmente su voto a pesar de compartir los argumentos de la sentencia, porque consideraron que “la Corte debió diferir los efectos de la inexecuibilidad con el fin de evitar una situación que, desde una perspectiva constitucional, resultara más gravosa que el retiro inmediato de las disposiciones acusadas.”

68 Ibídem.

69 Ibídem.

70 Ibídem.

71 Sentencia C-251 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil).

72 Sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra).

74 Ibídem.

75 Sobre la materia se puede consultar la sentencia C-776 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SPV y AV. Jaime Araújo Rentería). Ver también la sentencia C-927 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

76 En sentencia C-546 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero), este Tribunal precisó que: “[Aun] cuando la Constitución de 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta Fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (C.P. art. 15 inciso 4°), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (C.P. art. 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (C.P. art. 150. ord. 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (C.P. art. 154 inc. 2°)”. En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia C-711 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería). Ahora bien, hoy en día, es preciso resaltar que un sector importante de la doctrina por fuera de la clasificación tradicional de los tributos ha hecho referencia a figuras impositivas como “las exacciones”, las cuales representan los pagos que se deben realizar por un sector específico de la población a favor de los organismos descentralizados del Estado, cuyo origen es el hecho de recibir un beneficio concreto por las actividades que éstos desarrollan. Así, por ejemplo, en sentencia C-1148 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) este Tribunal reconoció que por fuera de las habituales categorías de tributos pueden existir otros de carácter

especial, como lo es la denominada “tarifa de control fiscal”. En sus propias palabras, la Corte manifestó: “hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la “tarifa de control fiscal” no está enmarcada dentro de los conceptos de “tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen” (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta).”

77 En relación con las características de los tributos que existen en el sistema fiscal, se pueden examinar, entre otras, las siguientes providencias: C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón); C-465 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell); C-545 de 1994 (MP. Fabio Morón Díaz); C-577 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-1371 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-1067 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1170 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-1171 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-536 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-927 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

78 Sentencia C-927 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

79 Sentencia C-927 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil). Reiterada en la sentencia C-403 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa): “En conclusión, las contraprestaciones que surgen por el permiso para el uso del espectro electromagnético, por la autorización para la instalación de redes de telecomunicaciones y por las concesiones que legitiman la prestación de los servicios de transmisión de datos, tienen la naturaleza de ingresos no tributarios del Estado, cuyo origen es la expedición de un título habilitante de raigambre voluntario o contractual, sujeto a la previa y expresa aprobación del Estado. No se trata de obligaciones tributarias pues lejos de tener su fuente en un acto legal impositivo, proceden de la libre iniciativa de un particular que pretende beneficiarse o lograr un margen de utilidad por el uso o la explotación de un bien de propiedad exclusiva del Estado, el cual, en este caso, son los canales radioeléctricos y demás medios de transmisión.”

80 Precisamente, en sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón), la Corte manifestó: “se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los beneficios derivados. (..) El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión”. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2002. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13408.

81 *Ibíd.*

82 En relación con esta característica, en sentencia del 24 de octubre de 2002, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sostuvo que: “El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de

funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión”. (Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13.408).

83 En cuanto a esta característica, en sentencia C-1171 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis), este Tribunal puntualizó: “la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado.”

84 *Ibídem*.

85 El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), por el cual se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, señala lo que debe entenderse por tales gravámenes: “Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. // Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.”

86 Sentencia C-243 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. y AV. Rodrigo Escobar Gil y Humberto Antonio Sierra Porto; AV. Jaime Araújo Rentería). Los magistrados Rodrigo Escobar Gil y Humberto Antonio Sierra Porto salvaron parcialmente y aclararon su voto por considerar que “En el presente caso, la ley establece una clara decisión de regular como tasa el servicio de certificación de antecedentes judiciales. El modelo adoptado por el Estado para la prestación de este servicio es de cobrar. Se trata, por tanto, de una tasa. La inconstitucionalidad se declara porque evidentemente se desconoce la exigencia constitucional según la cual la ley debe establecer el método y el sistema que ha de servir de pauta para la administración en el momento de señalar la tarifa. En este caso, con la declaración de inconstitucionalidad se afecta o se puede afectar normas de funcionamiento del DAS en la elaboración de los certificados de pasado judicial. // Habida cuenta de la importancia del recaudo y su destinación, y que con la vigencia de la ley no se desconoce, sino, por el contrario, se garantiza el normal funcionamiento de la administración y se asegura, de esta forma, el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que procede en esta oportunidad es una sentencia con efecto diferido.”

87 Inciso 12 del artículo 12 de la Ley 1324 de 2009. En la Ley 635 de 2000 se establece el sistema y el método para que el Icfes fije las tarifas por concepto de los servicios que presta.