Sentencia C-782/07

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Regulación/PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL-Alcance

El principio de reserva legal limita en sus funciones tanto al Legislador como al Ejecutivo. Al primero, en cuanto no puede delegar su potestad legislativa en dichas materias, esto es, su función de regularlas mediante una ley general. Al segundo, en cuanto éste no se encuentra facultado para reglamentar, ámbitos jurídicos que por principio están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria, en cuanto deben ser regulados por el Legislador. La reserva de ley excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular ciertas materias.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Concepto

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

POTESTAD REGLAMENTARIA-Requisitos/POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

La educación está sometida no sólo a la cláusula general de competencia, sino más allá, al principio de reserva general de ley, por constituir un servicio público con función social, y por tanto le corresponde al Congreso de la República la regulación general en esta materia. Así mismo, concluye la Sala, que tanto el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo deben enmarcarse dentro de las reglas y premisas constitucionales y legales, y por consiguiente, sólo serán válidos, si

cumplen con dichos parámetros, esto es, si el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación se orienta a lograr el cumplimiento de la Ley en esta materia y el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra dirigido, orientado y determinado por unos contenidos y una materialidad previamente definida por la ley. Por consiguiente, no le es posible al Legislador, a través de una determinación legal y habilitación general, trasladar al Gobierno Nacional de manera íntegra la regulación de materias relativas a la educación, que le corresponden por mandato constitucional al Legislador, alegando como fundamento de dicha transferencia irregular la facultad de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria

INSPECCION Y VIGILANCIA-Concepto

Inspección y vigilancia no significa más que verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley, y es el legislador quien dicta las normas generales que sirven de fundamento jurídico para el ejercicio de dicho control. La facultad de inspección y vigilancia tiene un origen constitucional y un fundamento legal, ya que su ejercicio sólo procede de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el Legislador

EDUCACION SUPERIOR-Normatividad general aplicable

CONGRESO-Reglamentación exclusiva de Registro de Programas Académicos, estándares mínimos y exámenes de calidad ECAES

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 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. Esta transferencia inconstitucional no puede justificarse argumentado la facultad de inspección y vigilancia de

la enseñanza y de los servicios públicos, conferida al Presidente de la República que se encuentra limitada al control de la conformidad con la Ley; ni argumentando el ejercicio de la potestad reglamentaria conferida al Presidente, por cuanto esta potestad presupone la fijación de unos criterios y parámetros legales mínimos y esenciales definidos previamente por el Legislador. La delegación que hace el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional realice la reglamentación en relación al registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, resulta contraria a la Constitución Política.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Procedencia

Referencia: expediente D-6702

Demanda de inconstitucionalidad contra 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”

Demandante: Guillermo Isaza Herrera

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., septiembre veintiséis (26) de dos mil siete (2007).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Guillermo Isaza Herrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra el art. 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”, a la cual correspondió el expediente D- 6702.

Mediante Auto del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007), fue admitida por el Despacho la demanda presentada, por cumplir con las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

En consecuencia se dispuso fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana, y simultáneamente, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente. Igualmente, se dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio de Educación Nacional para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto dentro de este proceso de constitucionalidad.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 44.872, del 19 de julio de 2002:

"LEY NÚMERO 749 DE 2002

(julio 19)

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 Congreso de Colombia

DECRETA:

(… )

ART. 8.— Del ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior. Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica,

(y profesional de pregrado)1, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener el registro calificado del mismo. El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior."

III. DEMANDA

El demandante considera que la norma demandada viola los artículos 67, 68, los numerales 8 y 23 del artículo 150, y los artículos 189 y 365 de la Constitución Nacional.

Según el demandante, la norma acusada es inconstitucional por cuanto "desconoce las limitantes y prohibiciones que alrededor de la distribución general de competencias estableció la Constitución Política de 1991, en materia de servicios públicos, que tal y como lo establecen los artículos 14, 67, 68 y 150 es una competencia otorgada de manera exclusiva al Congreso de la República".

De la naturaleza jurídica de la educación en Colombia, consagrada como servicio público, de conformidad con el art. 67 CN, se deriva según la demanda, que se le tenga que aplicar los principios de distribución de competencias aplicables a los servicios públicos, los cuales deben surgir de la expedición de las leyes por parte del Congreso de la República. En este sentido, considera el accionante, que no se puede confundir la facultad reguladora general del Ejecutivo con la facultad de crear normas imperativas de carácter general, esencialmente en lo que se refiere a servicios públicos, los cuales son de competencia exclusiva del legislativo.

Por consiguiente, concluye el demandante, que en lo que a servicios públicos se refiere, y particularmente en materia de educación, "es única y exclusivamente el Congreso de la República el facultado para crear normas o en este caso en particular, para exigir nuevas condiciones referidas al servicio público de la educación, independientemente de las motivaciones o fines perseguidos con la misma".

De otra parte, alega el demandante, que la Ley 749 de 2002, no contiene ninguna referencia "ni tan siquiera general" respecto de las materias de que trata el artículo demandado, esto es, sobre los registros calificados de programas académicos, las condiciones mínimas y los

exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior. Dichas referencias generales de la ley son, de acuerdo con el criterio del actor, indispensables para poder transferir al Ejecutivo la potestad reguladora en estas materias.

Así mismo, señala el accionante, que de acuerdo con el artículo 365 de la Constitución, es el régimen especial dispuesto de manera específica y precisa por la ley en materia de servicios públicos, el que determina las condiciones de prestación y gestión de los mismos.

La demanda recurre a la jurisprudencia de esta Corporación en la materia bajo examen, citando para ello, la sentencia C-852 de 2005 que trata sobre la demanda parcial del mismo artículo 8 de la Ley 749 de 2002, en la cual se declaró inexequible la expresión "y profesional de pregrado", contenida en el artículo en cuestión; así como a la sentencia C-263 de 1996 sobre la competencia de regulación en materia de servicios públicos; a la sentencia 530 de 2003 y a la sentencia 710 de 2001 sobre cláusula general de competencia, reserva legal y potestad reglamentaria del Ejecutivo.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Educación Nacional

Mediante apoderada especial, el Ministerio de Educación Nacional intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma impugnada y solicitar a esta Corte desestimar las pretensiones de la demanda y declarar que el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 es constitucional. Para ello presentó el Ministerio los siguientes argumentos:

1.1. El Ministerio de Educación comienza haciendo un análisis sobre la educación y su condición especial para la prestación del servicio. Así, acude el Ministerio a lo preceptuado por el artículo 67 para consignar que la educación es uno de los principales derechos fundamentales de la persona humana, el cual le permite alcanzar a toda persona un desarrollo intelectual y mejores condiciones de vida.

Señala, que es responsabilidad del Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para el acceso y permanencia

en el sistema educativo".

Considera, que la educación como servicio público tiene especial regulación y en nuestro Estado Social de Derecho se puede ofertar y desarrollar en las condiciones en que el Estado reglamenta su prestación. En este sentido, le corresponde al Legislador, de conformidad con el numeral 23 del artículo 150 superior, expedir las Leyes que regirán para la prestación del servicio y señalar los parámetros que se deben observar tanto por las autoridades públicas como por las entidades que brindan el servicio para garantizar su calidad, eficiencia y cobertura y las condiciones para acceder a ese servicio.

Opina el Ministerio de Educación, que en desarrollo de esa facultad, el Legislador mediante las Leyes 30 de 1992 y 749 de 2002, y en armonía con lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, ha señalado las condiciones generales en las cuales puede prestarse el servicio educativo a nivel superior, por cuanto, en estas leyes se ha definido tanto la estructura del Sistema de educación, como los principios y objetivos de la misma, el alcance de la autonomía universitaria, las acciones que se pueden adelantar en materia de inspección y vigilancia, así como las competencias institucionales de los organismos que participan en la organización del sistema. Es en ese contexto, que según el Ministerio, el Gobierno ha expedido las normas reglamentarias con el fin de dar cumplida ejecución a estas leyes.

Por consiguiente, de acuerdo con el criterio del Ministerio, la facultad reglamentaria del Gobierno se ha desarrollado observando tanto las premisas y reglas definidas por el Constituyente, como lo dispuesto por el Legislador. En razón a ello, no existe para el Ministerio en la disposición demandada, una regulación que extralimite, exceda, u omita la competencia constitucional y legal en materia educativa, sino que por el contrario, es en desarrollo de las competencias constitucionales y legales que el Gobierno ha regulado "en el detalle y en lo procedimental, los aspectos que por sus consideraciones técnicas, no le es dable determinar al Congreso de la República".

En este caso concreto, concluye el Ministerio que "es por la preexistencia del contenido material fijado por el legislador que el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria desarrolló los aspectos que comprenden referirse a registro calificado de los programas académicos". De este modo, es con base en lo dispuesto en las Leyes expedidas por el Legislador, que en opinión del Ministerio, el Gobierno ha venido exigiendo las condiciones de

calidad “que no son otras que verificar que las propuestas de oferta de programas cuenten con las previsiones de calidad que en lo académico procede”. Exigencias éstas, que constituyen requisitos básicos de organización del Sistema de Educación para conceder una “autorización” o “registro calificado” de un programa en el nivel de educación superior.

1.2 En segundo término, realiza el Ministerio un análisis respecto de las competencias especiales en materia educativa.

Señala, que es el artículo 189 Superior, en sus numerales 21 y 22, el que le asigna al Presidente de la República el ejercicio de la inspección y vigilancia de la enseñanza y de la prestación de los servicios públicos. Considera, que es en virtud de esta disposición que le compete al Presidente de la República velar por las condiciones que deben cumplir quienes aspiran a prestar el servicio educativo, y ejercer especial control en el ofrecimiento del mismo por parte de quienes hayan sido autorizados.

De otra parte, considera que en materia de educación superior, el Presidente de la República, con fundamento en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 30 de 1992, mediante el Decreto 698 de 1993 delegó en el titular del Ministerio de Educación Nacional, la competencia para ejercer la inspección y vigilancia en relación con la educación superior.

En este sentido, considera el Ministerio que es precisamente el Legislador el que en virtud de sus competencias constitucionales, mediante la Ley 30 de 1992, ha señalado “el derrotero normativo” a partir del cual debe desarrollarse el fomento, la inspección y la vigilancia de la educación superior. Señala, que estas acciones deben estar encaminadas, de acuerdo con los criterios fijados por el legislador, “a propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior y a velar porque la calidad de la misma esté dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, al cumplimiento de sus fines, a la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, y al adecuado cubrimiento de los servicios de educación superior”.

Considera el Ministerio, que no es que se hayan fijado condiciones o reglas diferentes a aquellas que el Constituyente o el Legislador han establecido, sino que es precisamente en cumplimiento de las reglas preestablecidas por éstos, que el Ejecutivo ha cumplido su función constitucional de velar por las condiciones de calidad en la prestación del servicio

público de educación.

Señala igualmente, que los artículos 350 y 366 de la Constitución Nacional, disponen que la educación hace parte del gasto público social, lo cual indica que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y es objetivo fundamental la solución de las necesidades básicas de educación, salud, saneamiento ambiental y de agua potable.

1.3 En tercer lugar, el Ministerio de Educación presenta unas consideraciones acerca de los exámenes de calidad de la educación superior y su importancia y valor dentro de la competencia constitucional de velar por la calidad de la educación.

Señala el Ministerio, que los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECAES, que se aplican a los estudiantes de los programas académicos de pregrado, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1781, tienen una fuente normativa de origen constitucional –artículos 67 y 189 numerales 11, 21 y 22 de la Constitución Política- y una de origen legislativo –artículos 3º, 6º, 27, 31 literal h), 32 y 33 de la Ley 30 de 1992.

En este sentido, considera que tanto el diseño como la aplicación de los exámenes en cuestión por parte del Estado, se encuentran enmarcados dentro de lo dispuesto por el artículo 67 Superior, de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, en este caso de nivel superior de educación.

Por consiguiente, considera el Ministerio, que de conformidad con las normas constitucionales, así como de acuerdo con la ley 30 de 1992, los ECAES constituyen “un instrumento de medición que con observancia de los fines supremos de lo educativo, complementan el sistema de evaluación que desde cada institución y desde las estrategias de valoración y acreditación de los programas académicos de educación superior, estimula prácticas que fomentan excelencia, la calidad de la educación y aportan insumos que generen procesos de reflexión institucional conjunta con el Estado, el sector productivo y la comunidad académica y científica”.

Considera el Ministerio, que estas herramientas, junto con los demás mecanismos a los que se refiere la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002 “permiten que el servicio público de la

educación superior cuente con las estrategias académicas y de evaluación propias del sistema".

De esta forma, concluye en este punto el Ministerio, que no le asiste razón al accionante y que por el contrario la norma impugnada goza del amparo constitucional por cuanto se encuentra acorde con las competencias que la Constitución le asigna tanto al Legislador como al Gobierno Nacional.

1.4 Finalmente, presenta el Ministerio unas consideraciones respecto de la justificación de la norma acusada dentro del marco del llamado Sistema Nacional de Educación Superior.

Considera el Ministerio que con la Constitución de 1991 se creó la necesidad de actualizar la regulación existente en materia de educación superior, de conformidad con los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política, y que por ello se expidió la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior, y que a partir de esta ley el Ministerio de Educación inició un proceso dirigido a asegurar la calidad de la educación superior, lo cual dio origen a una serie de decretos que en conjunto configuraban el llamado "Sistema Nacional de Educación Superior", del cual hacían parte, entre otros instrumentos, los estándares mínimos de calidad y el registro calificado de programas, la acreditación voluntaria de instituciones y de programas, los exámenes de calidad de la educación superior y el sistema de créditos académicos. Asegura el Ministerio, que de estos mecanismos, sólo el de acreditación voluntaria, y, parcialmente el de los exámenes de Estado, tuvieron un desarrollo directo en la Ley 30 de 1992.

Observa el Ministerio que en este contexto, se expidió 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. En esta ley, se señala de manera expresa que corresponde al gobierno reglamentar el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

El Ministerio se remite, para concluir, a algunas afirmaciones de la sentencia C-852 de 2005, para concluir que no le asiste razón al demandante al alegar que el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 es inconstitucional por desconocimiento de la distribución general de competencias establecida por la Constitución, como por no incluir ninguna referencia ni tan siquiera general sobre los registros calificados de programas académicos y las condiciones mínimas.

Con fundamento en estas razones, el Ministerio de educación solicita a la Corte desestimar las pretensiones de la demanda y en su lugar, declarar la constitucionalidad del artículo demandado.

2. Dirección de Calidad de la Educación Superior – Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior CESU – Ministerio de Educación Nacional.

Mediante escrito No. 2007EE16325 recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 17 de abril del 2007, la Directora de Calidad de la Educación Superior de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior CESU, la doctora Maritza Rondon Rangel, dio contestación oficial a la solicitud de opinión respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada en el presente proceso, defendiendo la constitucionalidad de la misma.

En su concepto, la norma acusada se encuentra de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, y presenta para ello en su escrito de defensa, iguales argumentos a los presentados por el Ministerio de Educación Nacional respecto de la condición de la educación y la potestad legislativa y reglamentaria en esta materia, así como respecto de las competencias especiales en materia educativa; argumentos que se encuentran ya reseñados en el aparte de la intervención del Ministerio.

Para sustentar su concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada, el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales, Conciencias, presenta las siguientes razones:

3.1 En primer lugar, presenta Conciencias unas consideraciones respecto de las competencias que en materia de educación atribuyó la Constitución Política de 1991 al Estado colombiano.

Considera, que la Carta Política consagra en su artículo 67 la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la técnica y a los demás bienes de la cultura.

Señala, que en la misma norma superior se estableció también que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física

de los educandos, lo cual es desarrollado en los artículos 150, numeral 8, y artículo 189, numeral 21, de la Constitución, disposiciones en las que se establece que corresponde al Congreso expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución, y de otra parte, que le corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

En este sentido, opina que corresponde al Gobierno Nacional velar por la calidad en la prestación del servicio público de educación, para lo cual deberá regular las condiciones mínimas que deberán cumplir los programas académicos que sean ofrecidos a los ciudadanos.

Señala igualmente, que la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de educación superior, establece los objetivos de la educación superior –art. 6-, así como los criterios generales a los que debe ceñirse el fomento, la inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Presidente de la República –artículos 31, 32-, así como las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior de proponer al Gobierno Nacional la reglamentación y procedimiento para establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, así como los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas –art. 36-.

Considera, que el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 se encuentra en armonía y constituye un desarrollo de los criterios generales consagrados tanto en la Ley 30 de 1992 como en la misma Ley 749 de 2002 en sus artículos 9, 10, 11 y 12, en los cuales "se establecen parámetros y contenidos orientados a regular el alcance del registro y los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos".

De esta manera, concluye Colciencias, que la función de reglamentar el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior conferida al Gobierno Nacional responde al deber de inspección y vigilancia de la educación establecido a su cargo por la propia Constitución Política, función de reglamentación que el Gobierno Nacional deberá desempeñar dentro del marco constitucional y legal definido para el efecto por los artículos 67, 68, 69, 150 y 189 de la

Constitución Política y por las Leyes 30 de 1992 y 749 de 2002.

La función de reglamentación en cuestión tiene entonces, según Colciencias, claros referentes tanto constitucionales como legales, y resulta necesaria para que puedan cumplirse éstas y así garantizarse la calidad de la educación en el país, y no desconoce por tanto ni la distribución de competencias sobre regulación, ni la reglamentación a este respecto.

Por las anteriores razones considera Colciencias, que la norma impugnada no contraviene lo previsto en la Constitución Política.

4. Universidad Santo Tomás

El director de Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, Dr. José Joaquín Castro Rojas, argumenta en su escrito presentado ante esta Corporación, que la norma acusada es constitucional, y esgrime para la defensa de la norma impugnada las siguientes razones:

Considera de un lado, que la Constitución como "normas de normas" establece ella misma los medios y procedimientos que constituyen los controles para garantizar la supremacía y prevalencia de la misma.

En el caso concreto, opina que el artículo 8 de la Ley 749 del 2002 no configura delegación de facultades del poder legislativo al poder ejecutivo, sino que es ejemplo claro del ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes, que por expreso mandato constitucional se le ha conferido al ejecutivo, y que en consecuencia, con respecto a cualquier ley, así esta no lo diga o exprese, corresponde al gobierno su correspondiente reglamentación.

Señala, que lo anterior ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial mediante la sentencia C-320 de 1999, que determinó que la potestad reglamentaria puede ser ejercida por el Presidente de la República en cualquier momento, con la sola restricción que le impone la propia Constitución. Considera, que dicha restricción es de carácter sustancial, lo cual significa que "con esta potestad no se podrá modificar, adicionar o cambiar disposiciones creadas por el legislador", lo cual, en su criterio, no sucede en el presente caso, ya que lo que el ejecutivo está haciendo es cumplir con la labor de salvaguardar la cabal y efectiva ejecución de la Ley 749 de 2002, labor que de acuerdo con el artículo 31 de la ley 30 de 1992

le corresponde al Presidente de la República, esto es, propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas de educación superior, en ejercicio de la función de suprema vigilancia e inspección de la educación.

Respecto de los estándares mínimos de calidad, las condiciones para el registro de los programas académicos, los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, considera la Universidad Santo Tomás, que de acuerdo con la voluntad del legislador, "no es conveniente establecer, una regulación fragmentada en asuntos que por su naturaleza son similares en todas las modalidades de la educación superior, que, por el contrario, deben conformar el llamado "Sistema Nacional de Educación Superior".

Afirma la Universidad, que tales requisitos se encuentran plasmados en el decreto 2566 del 2003, normatividad expedida en cumplimiento de lo preceptuado en la Ley 749 del 2002 y que entró a regir coetáneamente con la norma acusada, conformando el llamado Sistema Nacional de Educación Superior.

Como conclusión, considera la Universidad Santo Tomás que la norma impugnada es constitucional, por no infringir de manera alguna los límites de la reserva legal en cabeza del legislativo, por cuanto el Gobierno Nacional no está legislando sobre el asunto materia de ley sino tan solo reglamentando una ley expedida por el legislador relativa a la educación como servicio público.

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4309 del 14 de mayo de 2007, solicita a esta Corte declarar la inexequibilidad de la expresión "(e)l 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, con fundamento en las siguientes razones:

1. En primer término, el señor Procurador General de la Nación realiza unas consideraciones generales respecto del carácter de la educación superior, la competencia legislativa y la potestad reglamentaria.

Señala el Ministerio Público, que el artículo 67 de la Constitución establece que la educación es un derecho y un servicio público y atribuye al Estado la función de regular y ejercer la

suprema inspección y vigilancia de la misma con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines. Sostiene, que corresponde al Legislador establecer las condiciones para la creación y gestión de los establecimientos educativos que funden los particulares.

De otra parte, señala que el numeral 8 del artículo 150 constitucional asigna al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer, entre otras, las funciones de expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución; así mismo anota, que de acuerdo con el numeral 23 del artículo 150 corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, considera el Procurador, que de conformidad con la jurisprudencia constitucional –sentencia C-675 de 2005-, la facultad de regulación de la educación que la Constitución le atribuyó al Estado, le corresponde al legislador, con fundamento en el principio de división de poderes y por encontrarse radicada la representación popular en el Congreso.

Así mismo, afirma que a esta misma conclusión se arriba en virtud del principio de la reserva de ley, "según el cual el legislador es el único facultado para regular determinadas materias, como los servicios públicos" –artículo 365 a 370 de la Constitución Nacional-, entre los cuales se encuentra la educación. En este tema se remite el Procurador a lo determinado mediante sentencia C-539 de 1995.

De otra parte, señala la Vista Fiscal que el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política consagra que corresponde al Presidente de la República, ejercer, entre otras funciones, la potestad reglamentaria, a través de la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para dar cumplida ejecución de las leyes.

2. En segundo término y, con base en las anteriores consideraciones generales, procede el señor Procurador a realizar el análisis de constitucionalidad del artículo demandado frente a los cargos de presunta violación de los artículos 67, 68, 150 numerales 8 y 23, 189, numeral 21, y 365 de la Constitución.

En concepto del Procurador, la disposición acusada es inconstitucional por cuanto desconoce

la competencia otorgada de manera exclusiva al Congreso de la República para expedir las leyes que regulan la prestación de los servicios públicos, entre ellos la educación.

Reitera que de conformidad con el artículo 67 Superior, la educación es de un lado, un derecho de la persona, y de otro lado, un servicio público que tiene una función social. Conceptúa, que en su condición de servicio público, la educación está sometida a lo dispuesto por la Constitución y la Ley sobre los servicios públicos en general (artículos 150, numeral 23, 365 a 370 CN). Por consiguiente, y con base en la sentencia C-675 de 2005, sostiene que "la educación debe ser regulada exclusivamente por el legislador ordinario o extraordinario, pues en esa materia existe reserva de ley, por lo tanto es obligatorio que el legislador señale los parámetros, criterios o bases a los que debe someterse el ejecutivo al momento de cumplir la función de reglamentación (artículo 189, numeral 11, superior)".

De otra parte, señala la Vista Fiscal que de conformidad con el artículo 67 superior, inciso 5, corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, entre otros.

Sostiene que esta potestad reglamentaria, que corresponde no solo al Presidente de la República sino a otros funcionarios del Estado a quienes la ley les asigne en forma expresa y determinada, "requiere, por un lado, la existencia de una materia que pueda ser reglamentada y, por el otro, que la autoridad que la ejerza respete el contenido de la misma, así como el ordenamiento constitucional y las demás leyes", y se remite para ello a la sentencia C-675 de 2005.

Señala que la Ley 749 de 2002 consagra en el Capítulo II las normas relativas al aseguramiento de la calidad de la educación superior técnica y tecnológica, y del análisis de los artículos 7, 8, 9, 10 y 11, concluye que estos artículos "son los únicos preceptos consagrados en este ordenamiento que se refieren al registro de programas académicos, a los estándares mínimos y a los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior técnica y tecnológica, los cuales, como puede advertirse de su simple lectura, no contienen normas concretas sobre tales materias, sino que le asignan expresamente al Gobierno Nacional la facultad de reglamentarlas".

Advierte el Ministerio Público, que el Presidente de la República en ejercicio de las facultades

constitucionales y legales, y de conformidad con los artículos 31 a 33 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, expidió el Decreto 2566 de 2003, mediante el cual el ejecutivo estableció las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior.  Así mismo, considera que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2566 de 2003, reglamentó algunas materias señaladas en el artículo demandado, "como el registro calificado de programas académicos, las condiciones mínimas de calidad y las características específicas de calidad que deben demostrar las instituciones de educación superior para obtener tal registro, aunque nada dijo sobre los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior".

De conformidad con el análisis realizado, el Procurador concluye que la Ley 749 de 2002 no contiene normas concretas sobre registro de programas académicos, estándares mínimos y exámenes de calidad para programas de formación técnica profesional, tecnológica o de especialización, ya que lo que hizo fue atribuirle expresamente al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar tales asuntos, sin señalarle los parámetros o criterios que debe observar en el ejercicio de tal función.

Igualmente, concluye el Ministerio Público, que tampoco existen en las normas generales sobre educación superior, disposiciones concretas sobre tales materias, ya que tampoco en la Ley 30 de 1992 fueron regulados los temas respecto de estándares mínimos de calidad, el registro calificado de programas y el sistema de créditos académicos, lo mismo que los exámenes de calidad de los estudiantes, no fueron regulados de manera general sino que sólo fueron objeto de disposiciones reglamentarias, expedidas a través de decretos, que conjuntamente con la citada ley conforman el llamado Sistema Nacional de Educación Superior. En este punto el Procurador se remite a la sentencia C-852 de 2005 en cuanto mediante esta sentencia se realizó un recuento normativo sobre la educación superior.

De acuerdo con el Ministerio Público, en este caso son válidas las mismas razones que expresó la Corte en la sentencia C-852 de 2005, que declaró la inexequibilidad de la expresión "y profesional de pregrado", contenida en el mismo artículo ahora acusado, pues en este caso como en aquel, el legislador no incluyó los presupuestos de orden constitucional para que el Gobierno desarrollara su facultad reglamentaria en materia educativa.

3. Finalmente, el Ministerio Público considera, que los cargos presentados en la demanda no

están dirigidos contra la primera parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, sino contra su parte final que establece que "(e)l 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", razón por la cual el Procurador solicita a esta Corte la declaratoria de inexequibilidad de esta última parte de la norma impugnada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia puesto que la disposición demandada forma parte de una Ley de la República.

2. El asunto bajo revisión

La demanda de inconstitucionalidad presentada dentro del presente proceso, se dirige contra el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, por considerar que dicha norma viola los artículos 67, 68, numerales 8 y 23, y artículos 189 y 365 de la Constitución Nacional, por dos razones: en primer lugar, por cuanto viola la distribución general de competencia que consagra la Constitución Nacional en materia de servicios públicos, competencia que es otorgada de manera exclusiva al Congreso; en segundo lugar, por cuanto la Ley 749 de 2002 no incluyó dentro de su articulado ninguna referencia, ni tan siquiera general, respecto de los registros calificados de programas académicos, las condiciones mínimas de calidad y los exámenes de los estudiantes de educación superior.

En sus conceptos, tanto el Ministerio de Educación Nacional, la Dirección de Calidad de la Educación Superior de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior CESU, COLCIENCIAS, y la Universidad Santo Tomás, coinciden en defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Para estas entidades, el artículo acusado no es contrario a la Constitución Nacional por cuanto, en primer lugar, de conformidad con el artículo 67 y los numerales 21 y 22 del

artículo 189 de la Constitución Política, es responsabilidad del Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, así como ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes.

En segundo lugar, señalan que la norma demandada no viola ni la competencia general legislativa señalada en la Constitución en los artículos 114 y el artículo 150 CP, ni la regulación especial determinada por la propia Constitución en materia de educación en su calidad de servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 150 y 365 de la Constitución Política. Por el contrario, en su concepto, el Legislador en desarrollo de estas competencias expidió las Leyes 30 de 1992 y 749 de 2002, que en armonía con lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, señala las condiciones generales en las cuales puede prestarse el servicio de educación a nivel superior. Consideran estas entidades, que es a partir de lo regulado por estas leyes, las cuales contienen en su opinión criterios y parámetros legales respecto de las materias de que trata el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, que el Gobierno Nacional ha expedido las normas reglamentarias con el fin de dar cumplida ejecución a las mismas.  Por lo tanto, consideran que la facultad reglamentaria del Gobierno se ha desarrollado observando las premisas y reglas definidas por la Constitución y las Leyes en materia de educación.

Por el contrario, el concepto del señor Procurador General de la Nación afirma la inconstitucionalidad de la parte final de la norma demandada, en la cual se atribuye al Gobierno Nacional la reglamentación del registro de los programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior técnica y tecnológica, por cuanto considera, que dicha disposición es violatoria de la competencia otorgada de manera exclusiva al Congreso de la República para expedir las leyes que regulan la prestación de los servicios públicos, entre ellos la educación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67, numeral 23 del artículo 150 y artículo 365 a 370 de la Constitución Política. Sostiene, que tanto el ejercicio de la potestad reglamentaria (numeral 11 del artículo 189 CP) como la suprema inspección y vigilancia de la educación (art. 67 y numeral 21 y 22 del artículo 189 CN) por parte del Presidente de la República están subordinadas al cumplimiento y ejecución de la ley, y que por tanto la reglamentación por parte del Gobierno, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, presupone unos contenidos y una materialidad legal a partir de lo cual se pueda reglamentar.

Concluye el Procurador, que ni la Ley 30 de 1992, ni la Ley 749 de 2002, contienen unos contenidos legales mínimos en relación con las materias bajo examen, sino que se ha dejado la regulación de dichas materias en su totalidad a decretos reglamentarios, atribuyéndole expresamente al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar tales asuntos, sin señalarle los parámetros o criterios que debe observar en el ejercicio de tal función, lo cual es violatorio de las disposiciones constitucionales para ejercer tal potestad reglamentaria. Por consiguiente, considera el Ministerio Público en este caso, que el aparte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002 que atribuye al Gobierno Nacional la reglamentación de las materias de que trata dicho articulo debe ser declarado inexequible.

3. El problema jurídico

Corresponde a esta Corte resolver si la norma demandada viola los artículos 67, 68, numerales 8 y 23 del artículo 150, así como los artículos 189 y 365 de la Constitución Nacional, por vulnerar tanto la cláusula general de competencia legislativa, como el principio de reserva legal en materia de servicios públicos, así como también por extralimitar la potestad reglamentaria del Ejecutivo y la facultad de inspección y vigilancia, desconociendo los criterios establecidos en la Constitución Nacional, así como la jurisprudencia constitucional consolidada de esta Corte para estas materias.

Para resolver este problema jurídico esta Corte se referirá (i) en primer término a consideraciones generales respecto de la cláusula general de competencia legislativa, el principio de reserva legal, la facultad de inspección y vigilancia, y el ejercicio de la potestad reglamentaria; (i) en segundo término, desarrollará esta Corporación un análisis acerca del estatus y carácter de la educación superior y la aplicación en esta materia de la cláusula general de competencia, la reserva de ley, la facultad de inspección y vigilancia y la potestad reglamentaria; (iii) en tercer lugar, analizará la normatividad general aplicable en educación superior; y (iv) finalmente, pasará a estudiar la constitucionalidad de la norma demandada en el caso concreto.

La jurisprudencia de esta Corte ha analizado en reiteradas oportunidades los temas de la cláusula general de competencia, el principio de reserva legal, la facultad de inspección y vigilancia, y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia educativa, criterios jurisprudenciales que nos permitimos sintetizar y reiterar a continuación2:

4.1 Cláusula General de Competencia: La cláusula general de competencia legislativa tiene su origen en la división tripartita del poder público en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, división consagrada en nuestro ordenamiento por el artículo 113 de la Constitución Política. Esta cláusula implica el otorgamiento de la facultad general de regulación legislativa al Legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público.

En virtud de esta 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, de conformidad con los artículos 114 y 150 CP.

En este sentido la jurisprudencia ha sostenido, que "(e)n este orden de ideas, a la rama legislativa corresponde dictar las leyes (Arts. 114 y 150 C. Pol.), a la rama ejecutiva ejecutarlas y a la rama judicial declarar con base en las mismas si existen o no los derechos y obligaciones y quiénes son sus titulares.

Con fundamento en ello, la doctrina constitucional ha entendido que el Congreso de la República es el titular de la llamada cláusula general de competencia legislativa, lo que significa que en principio es el órgano encargado de desarrollar la Constitución, salvo cuando ésta asigna dicha competencia en forma expresa a otro órgano estatal"3.

De esta manera, esta Corte ha insistido en que en virtud de la cláusula general de competencia, la cual la Constitución radica en cabeza del Legislador, las Leyes constituyen las reglas generales del ordenamiento jurídico, las cuales regulan y determinan los ámbitos de interés general y público, y por ende, la convivencia social y ciudadana, constituyendo aquellas normas imperativas de carácter general, impersonal y abstracto, a las cuales debe sujetarse la reglamentación del Ejecutivo en aras de asegurar la debida ejecución de las mismas4.

Así mismo esta Corte ha sostenido5, que ese reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento atiende finalidades esenciales de un Estado constitucional y democrático de derecho, tales como que se respete el principio democrático, el principio de soberanía popular y del pluralismo. En criterio de esta Corte, este constituye el sentido último de la cláusula general de competencia legislativa.

En síntesis, respecto de este punto, reitera la Corte que es al poder Legislativo, materializado en el órgano del Congreso de la República, a quien, en virtud de la cláusula general de competencia, corresponde el ejercicio de la función legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política y, que sólo en circunstancias excepcionales, corresponde al Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 150-10 y 212 CP dicha competencia. Así mismo, que dicha competencia legislativa se encuentra encaminada al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto.

4.1.1 Cómo interpretar entonces la Constitución cuando atribuye competencias al Estado? En estrecha relación con el tema de la cláusula general de competencia se encuentra el tema de la correcta interpretación de la Constitución cuando ésta afirma que atribuye competencias al Estado. Cuando la Constitución atribuye una competencia al Estado, no la atribuye por regla general al Gobierno o al Ejecutivo, sino que la atribuye en principio al Legislador como representante de la soberanía y voluntad popular, representación que debe manifestarse como voluntad de Estado.

De este modo, si la Constitución consagra que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de alguna materia o ámbito jurídico, lo que quiere decir la Carta Política es que la propia Constitución y el legislador son quienes fijan los parámetros fundamentales para los otros órganos del poder público y que éstos no pueden ser determinados por el Ejecutivo. La Constitución y el Legislador determinan entonces los contenidos y criterios esenciales que regulan una materia jurídica y el ejecutivo controla que esos parámetros fijados por la Constitución y la ley se cumplan.

Por tanto, considera la Sala que cuando la Constitución asigna las competencias de regulación e inspección y vigilancia al Estado, esta atribución debe 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.

Por consiguiente, en armonía con el principio de división de poderes, la primacía del legislativo, y la expresión de la voluntad del Estado a través de la Constitución y la Ley en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Corte entiende que cuando la Constitución expresa en forma general la asignación de una competencia al Estado, con esa

expresión en realidad le está entregando dicha competencia en principio al Legislador, de conformidad con la propia Constitución.

4.2 Reserva de Ley: En estrecha relación con la cláusula general de competencia legislativa se encuentra la figura de la reserva legal, que constituye una institución jurídica de origen constitucional y fundamento en el principio democrático, con base en la cual, el propio constituyente determina que algunas materias específicas, como los servicios públicos, deben ser reguladas o desarrolladas por el Legislador, es decir, por medio de una Ley de la República, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 23 y 365 de la Constitución Política.

En este orden de ideas, el principio de reserva legal limita en sus funciones tanto al Legislador como al Ejecutivo. Al primero, en cuanto no puede delegar su potestad legislativa en dichas materias, esto es, su función de regularlas mediante una ley general. Al segundo, en cuanto éste no se encuentra facultado para reglamentar, ámbitos jurídicos que por principio están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria, en cuanto deben ser regulados por el Legislador6.

La diferencia entre cláusula general de competencia legislativa y reserva legal radica entonces, en que la primera define una facultad reguladora general respecto de todas las materias y ámbitos jurídicos que en principio se encuentra en cabeza del Legislador y, sólo de manera excepcional, puede ser ejercida por el Ejecutivo, y esto con base en facultades extraordinarias y expresas concedidas a éste. Mientras que la reserva legal se predica de determinadas materias que por mandato expreso de la Constitución Política compete regular al Legislador, como en materia de servicios públicos (num. 23 art. 150 y art. 365 CP).

En este orden de ideas, esta Corte ha sostenido, que en el caso que una materia o un asunto no se encuentre 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 debe entender, con base en la cláusula general de competencia, que se trata de una materia o un asunto que corresponde desarrollar primariamente al Legislador, lo cual no significa que la ley deba desarrollar íntegramente o agotar en el detalle toda la materia.

En este orden de ideas, la Corte evidencia que 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. De este modo, cuando no sólo existe cláusula general de competencia sino también reserva de ley, es tanto como afirmar, que un determinado tema debe ser regulado por el Legislador y no puede ser tocado mediante facultades extraordinarias. Así mismo, evidencia la Sala 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 determinadas mediante ley.

Por consiguiente, esta Corporación entiende, que una cosa es que una determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, y otra distinta, que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta Política. 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 existe una mayor exigencia de regulación para el Legislador7, y ello como requisito para que pueda proceder tanto la inspección y vigilancia respecto de la ejecución y cumplimiento de la ley como el desarrollo reglamentario de la misma.

4.3 Inspección y vigilancia: Como ya lo anotó la Sala en apartado anterior, cuando la Constitución afirma que la inspección y vigilancia corresponde al Estado, ello debe interpretarse en el sentido que los criterios y parámetros a partir de los cuales esta función de control debe desarrollarse corresponde fijarlos al Legislador, máxime cuando se trata de materias sometidas a reserva de ley como en el caso de los servicios públicos, y bajo el entendido que la función de inspección y vigilancia se encuentra dirigida a velar por el estricto cumplimiento de los criterios y parámetros prefijados por el Legislador.

El tema de la inspección y vigilancia es un tema que tiene que ver con la organización de la administración y los principios y finalidades de la función administrativa –Ley 489 de 1998-. Respecto del tema de la función de inspección y vigilancia por parte del Estado, esta Sala quiere resaltar en esta oportunidad, que esta función depende estrictamente de la Ley, esto es, que el fundamento jurídico de su ejercicio viene dado por los criterios generales

demarcados por la ley, con mayor razón cuando determinadas materias se encuentran bajo reserva legal.

En este sentido ha sostenido esta Corporación:

"… Ahora bien, como se infiere de distintos mandatos constitucionales, las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República, deben ser desarrolladas con la anuencia y participación del órgano legislativo a quien le corresponde definir el fundamento jurídico de su ejercicio. En efecto, según ,lo preceptuado en el numeral 8º del artículo 150 Superior, al Congreso le compete "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución." En el caso específico de los servicios públicos, también el numeral 23 de la norma antes citada, le asigna al legislador la función de ."Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos ", al tiempo que el inciso segundo del articulo 365 ibidem señala que éstos "estarán sometidos al régimen jurídico que fije le ley.

… Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas".8

En otra ocasión estableció la Corte:

"Ahora bien, al Congreso de la República le corresponde, expedir las normas a las cuales se debe sujetar el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución Política, según lo dispone el artículo 150, numeral 8°, el (sic) la Carta Política".9

La inspección y vigilancia es en realidad control, lo cual es diferente de la intervención, en donde se modifica el estatus jurídico previo. La diferencia entre intervención e inspección, vigilancia y control consiste en que la primera sólo se hace por mandato de la Constitución y la ley. Las normas de intervención son competencia del Legislador y no del Gobierno, por tanto, el sujeto legitimado es el Legislador, no el Gobierno. Así mismo, la intervención modifica, de un lado, el objeto de intervención, esto es, el estatus jurídico de lo intervenido.

De otro lado, como lo sostiene la doctrina, se interviene lo ajeno y no lo propio, por cuanto respecto de lo propio se ejerce control y disposición. Por el contrario, la inspección y vigilancia no implica, de un lado, modificación del sujeto controlado, ya que lo que se busca es que éste se acomode a la ley, y si no lo hace, se obliga mediante sanciones o medidas correctivas a que lo haga. De otro lado, el control no se ejerce respecto de lo ajeno sino de lo propio, esto es, en el caso del control estatal, éste se ejerce en ámbitos que por su propia naturaleza se encuentran bajo la regulación estricta de la Ley, como en el caso de los servicios públicos.

En síntesis, inspección y vigilancia no significa más que verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley, y es el legislador quien dicta las normas generales que sirven de fundamento jurídico para el ejercicio de dicho control. En este sentido, el Gobierno Nacional puede inspeccionar y vigilar, pero el Gobierno no puede dictar las normas, criterios o parámetros generales a partir de los cuales se debe llevar a cabo la inspección y vigilancia, máxime cuando, como se ha insistido, se trata de materias sujetas a la reserva de ley. Lo que hace el Gobierno, cuando se trata de vigilar e inspeccionar, tiene que ver con la toma y adopción de medidas correctivas y coercitivas con el fin de lograr que unos determinados sujetos en una determinada materia cumplan la ley.

Por consiguiente, concluye la Sala, en primer término, que la facultad de inspección y vigilancia tiene un origen constitucional y un fundamento legal, ya que su ejercicio sólo procede de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el Legislador.

En segundo lugar, que cuando el Presidente de la República o el Gobierno ejercen funciones de inspección y vigilancia, en armonía con lo dispuesto por el artículo 189 Superior, lo deben hacer 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.

Finalmente, la Corte reitera que la facultad de vigilancia e inspección constituye una facultad de control, entendida ésta como el poder de determinar la conformidad con la ley, esto es, encaminada a verificar si las normas respecto de un determinado ámbito jurídico se han

cumplido o no para tomar las medidas sancionatorias o correctivas que sean del caso.

4.4 Potestad Reglamentaria: En materia de potestad reglamentaria, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, establece 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".

Respecto del tema de la potestad reglamentaria, existe numerosa jurisprudencia de esta Corporación, en la cual ha sostenido que dicha potestad se encuentra en principio en cabeza del Presidente de la República, siendo éste el titular constitucional de dicha potestad, sin necesidad de que la ley lo habilite de manera especial para ejercerla en cada caso, por tener esta función un directo fundamento constitucional. No obstante, ha sostenido la jurisprudencia constitucional, que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, por cuanto puede ser ejercida de igual forma por otros órganos y funcionarios del Estado, en materias de orden técnico o especializado dentro de sus respectivas competencias, por expresa atribución legal y, teniendo un carácter residual o subordinado frente a la potestad presidencial10.

En virtud de la potestad reglamentaria entonces, el Presidente de la República, así como otras entidades administrativas, se encuentran facultadas para expedir normas generales subordinadas a la ley y cuya finalidad debe ser el estricto cumplimiento de la misma.

En este orden de ideas, esta Sala entiende que la Constitución en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, asigna la facultad de regulación general, en cabeza del Legislador; mientras que la Carta Política asigna al Presidente de la República y de manera subordinada a otras entidades del Ejecutivo la potestad reglamentaria, con la finalidad de asegurar la debida ejecución de las leyes 11.

De otra parte, esta Corporación ha señalado como requisitos y parámetros constitucionales para el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria, de un lado, la existencia de unos contenidos o criterios legales generales y básicos fijados con anterioridad por el Legislador, los cuales deben ser reglamentados en detalle y deben orientar dicha reglamentación. De otra parte, esta Sala ha exigido, que la autoridad que expide la reglamentación respete los contenidos y criterios legales de carácter general prefijados por el Legislador, así como de

contera, el texto de las demás leyes y, por ende, el de la propia Constitución Política12.

El primer requisito mencionado es producto de la cláusula general de competencia legislativa, según la cual, como se anotó anteriormente, corresponde al Congreso de la República como regla general la expedición de las leyes, exigencia ésta que se intensifica en razón del principio de reserva legal, esto es, para aquellas materias, como es el caso de los servicios públicos, respecto de las cuales el propio constituyente ha decidido que deben ser reguladas exclusivamente por el Legislador. El segundo requisito, se deriva de la estructura y las reglas jurídico-formales de producción del derecho positivo en el ordenamiento jurídico. Ambos requisitos se encaminan a evitar que el Legislador transfiera competencias regulativas que le son propias y que el poder Ejecutivo termine invadiendo la esfera de competencia del poder Legislativo y ejerza funciones adscritas al Congreso.

Adicionalmente, es de anotar, que en relación con la primera exigencia mencionada, esto es, la preexistencia de contenidos y criterios legales generales fijados por el Legislador, esta Corte ha sostenido, que si bien no puede exigirse al Legislador una regulación detallada de las materias que le corresponde regular, y ello por limitaciones de carácter fáctico o técnico, si le es exigible al Legislador que determine unos parámetros generales y básicos que orienten la actuación de la administración así como la potestad reglamentaria del Presidente de la República y de las entidades de carácter administrativo14.

Así mismo, ha señalado esta Corporación, que si bien la generalidad de las disposiciones legales deja un margen amplio para el desarrollo específico de las normas legales en ejercicio de la potestad reglamentaria, la regulación concreta de la administración depende de que las disposiciones legislativas establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores, en el marco de los cuales pueda desarrollarse idóneamente el ejercicio de la función ejecutiva y se preserven los principios básicos y fines esenciales del estado social y democrático de derecho15.

Por tanto, el “requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria”, ha dicho esta Corte, es como lo dicta la sana lógica “la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar”, de lo contrario no puede admitirse el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria16.

Adicionalmente, esta Corte ha precisado que existe una relación inversamente proporcional

entre el grado de desarrollo de la facultad legislativa por parte del Congreso y la amplitud de campo dejado al ejercicio de la potestad reglamentaria, de modo que a mayor precisión y detalle de los contenidos legales, menor será el espacio otorgado a la potestad reglamentaria, y viceversa, a menor detalle y precisión de la ley, esto es, a mayor generalidad de la misma, mayor amplitud se termina concediendo a dicha potestad de reglamentación17.

En este punto, esta Sala considera necesario resaltar, que si bien pueden coexistir en la regulación de una determinada materia o ámbito jurídico tanto la cláusula general de competencia legislativa junto con la potestad reglamentaria, así como el principio de reserva legal junto con la potestad reglamentaria; lo que no puede suceder en ningún caso, a excepción de las facultades extraordinarias, es que el Legislador le atribuya total e integralmente la regulación de una determinada materia al Gobierno Nacional, pues ello es violatorio de las disposiciones constitucionales que configuran tanto la cláusula general de competencia legislativa como la reserva de ley para determinadas materias, ya que el Legislador traspasaría al Gobierno la facultad regulativa que por expreso mandato constitucional le corresponde, y ello con mayor razón, cuando se trata de una materia sujeta al principio de reserva legal, como es el caso de los servicios públicos.

De otra parte, ha sostenido esta Corte que no se requiere de una habilitación especial por parte de la ley para que el Presidente de la República pueda ejercer la potestad reglamentaria, por cuanto esta constituye una facultad directa y expresamente atribuida por la Constitución –numeral 11 del artículo 189 Superior- que puede ser ejercida por el Presidente en cualquier momento y respecto de cualquier contenido legislativo, en cuanto éste requiera ser reglamentado en aras de asegurar su cabal cumplimiento y ejecución. Por ello, una habilitación especial contenida en una ley para ejercer la potestad reglamentaria respecto de la misma, no sólo constituye una repetición de la habilitación general de orden constitucional y por tanto superior, sino que además, si esta habilitación no se encuentra acompañada de un referente legal debidamente desarrollado que se encuentre en condiciones de orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria frente a la ley, dicha habilitación constituye una "deslegalización" o una transferencia indebida e irregular de competencias por parte del legislativo al ejecutivo.

A este respecto, ha sostenido esta Corporación que " …en razón de la cláusula general de

competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia. Cuando ello ocurre, porque se defiere al reglamento la regulación de una materia, sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría una "deslegalización" contraria a la Constitución, debido a que contenidos que de acuerdo con ésta son propios de la ley serían adoptados por el gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento"18.

De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Constitucional insiste en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno exige, y ello de manera categórica y con base tanto en la cláusula general de competencia legislativa como del principio de reserva de ley, que en la legislación se configure previamente una regulación básica o materialidad legislativa mínima, la cual pueda orientar al Gobierno en su función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa y que debe estar siempre subordinada a la ley19.

En síntesis, esta Sala concluye que la preexistencia de un contenido y de unos criterios legales básicos fijados por el Legislador constituye una condición sine qua non para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que éstos fungen como base legal para el desarrollo de la reglamentación correspondiente; así como que, la materialidad legislativa prefijada por la ley debe ser respetada en el desarrollo de su reglamentación. Estos criterios cobran mayor severidad e importancia cuando se trata de materias que tienen reserva de ley, en donde corresponde al Legislador su regulación general y la potestad reglamentaria debe ejercerse de manera completamente subordinada y subsidiaria a la ley.

5. El carácter y estatus de la Educación y la aplicación en esta materia de la Cláusula General de Competencia, la Reserva Legal, la Facultad de Inspección y Vigilancia y la Potestad

Reglamentaria

La Constitución Nacional define  la educación en su artículo 67 teniendo en cuenta las dos características centrales propias de su naturaleza jurídica: como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social, cuya finalidad es el acceso del colombiano al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Estas dos condiciones de la educación determinan su configuración jurídica20:

"Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje (Art. 27 C. Pol.), como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago (art. 67 inc. 4 C. Pol.). En su doble dimensión derecho-deber la Constitución exige que se curse como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica,  entre los cinco (5) y los quince (15) años de edad (art. 67 inc. 3 C. Pol.).

Por su significado social,  la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 67 inc. 5 C. Pol.)"21

Adicionalmente, respecto de la educación, la Constitución consagró una serie de disposiciones mediante las cuales se persigue la regulación por parte de la ley de las condiciones para la creación y gestión de los establecimientos educativos particulares, la profesionalización y dignificación de la actividad docente –art. 68 C.P.-; así como la garantía de la autonomía universitaria "de acuerdo con la ley", el establecimiento por ley de un régimen especial para las universidades del Estado –art. 69 CN-.

El mismo artículo 67 Superior, asigna al Estado la regulación y el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el objetivo de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; así como con el fin de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en ella.

Estas competencias en materia de educación asignadas por la Constitución al Estado por el

artículo 67 Superior deben entenderse, de acuerdo con lo expuesto por la Corte, como atribuidas al Legislador, en el sentido no sólo de que es al Congreso al que corresponde la regulación general de la educación, con mayor razón por tratarse de un servicio público sometido a reserva legal, sino que es con fundamento en los criterios y parámetros definidos previamente por el legislador que se puede llevar a cabo el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la facultad de inspección y vigilancia, la cual sólo implica el control del cumplimiento de la ley.

En cuanto se refiere al aspecto de la regulación de la educación, el mandato del artículo 67 de la Constitución Nacional expresa un principio general, el cual debe interpretarse en armonía con la cláusula general de competencia legislativa, consagrada en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, cláusula según la cual, como ya lo anotó esta Corte, corresponde en principio al Congreso de la República la regulación mediante normas de carácter imperativo, general, impersonal y abstracto de todas las materias, ámbitos y asuntos dentro del ordenamiento jurídico.

De otro lado, el mandato de regulación en educación por parte del Estado contenida en el artículo 67 Superior, debe entenderse en consonancia con las determinaciones constitucionales específicas relativas a la educación en cuanto servicio público con función social, sometido por tanto al principio de reserva legal, de conformidad con el numeral 23 del artículo 150 y el artículo 365 de la Constitución Nacional. Es entonces, la propia Constitución en los artículos mencionados, la que determina expresamente que corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, y que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley.

Es entonces, con fundamento en el artículo  67 de la Constitución Política que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han entendido que la potestad de regulación de la educación que el constituyente asignó al Estado debe ser ejercida por el Legislador. Esto significa, que en materia de educación, y por ser ésta un servicio público con función social, está determinada no solamente por la cláusula general de competencia legislativa, como todos los demás ámbitos del ordenamiento jurídico, sino que además, las materias relativas a la educación, están sujetas al principio de reserva legal.

Lo anterior significa, de un lado, que el Legislador no puede delegar o trasladar su función

regulativa mediante leyes generales en materia de educación; y de otro lado, que el Ejecutivo no puede usurpar la función regulativa en esta materia, alegando facultades de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria, por cuanto, como lo ha reiterado la Corte, la facultad de regulación general, mínima y esencial corresponde al Legislador, máxime cuando el servicio público de la educación se encuentra sometido a reserva legal, y tanto las funciones de inspección y vigilancia como la potestad reglamentaria del ejecutivo se encuentran sujetas y subordinadas a lo determinado mediante ley.

En relación con el principio de reserva legal en materia de servicios públicos, esta Corte ha sostenido que por expreso mandato de la Constitución Política es al Congreso de la República a quien por medio de leyes corresponde la regulación de las actividades que constituyen servicios públicos, y ello en aspectos tales como su carácter, naturaleza, extensión, cobertura, sujetos prestadores, su gestión y fiscalización, condiciones de prestación, usuarios y sus derechos y deberes, el régimen tarifario, así como el control, inspección y vigilancia por parte del Estado; todo ello de conformidad con los artículos 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política22.

De otra parte, la función de inspección y vigilancia de la educación asignada al Estado por el artículo 67 Superior debe entenderse, como ha venido insistiendo esta Corte, en el sentido que es el Legislador quien fija los criterios y parámetros legales a partir de los cuales puede desarrollarse el control del cumplimiento y conformidad con la ley en materia de educación. Así las cosas, si bien el Presidente de la República, en armonía con lo dispuesto por los numerales 21 y 22 del artículo 189, debe ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza, así como la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, estas funciones debe cumplirlas "conforme a la ley".

En este sentido, la Corte ha señalado 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" (C.P. Art. 189 num. 21)." 23

Ahora bien, al Presidente de la República corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de educación, potestad conferida de manera general por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en virtud de la cual se encuentra

facultado para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que rijan en materia de educación. Cabe reiterar aquí, como ya se anotó en el apartado anterior, que la potestad reglamentaria radica en principio en cabeza del Presidente de la República pero no es exclusiva de éste, por cuanto puede ser ejercida por otros órganos o entidades del Estado de carácter administrativo, aunque siempre se encuentra subordinada y tiene un carácter subsidiario respecto de la potestad reglamentaria presidencial.

A este respecto, la Corte insiste en que ni el Presidente de la República ni cualquier otro órgano o entidad del Ejecutivo goza de autonomía para ejercer la potestad reglamentaria reconocida y asignada por el constituyente, sino que por el contrario, dicha potestad se encuentra siempre subordinada a la ley y tiene un carácter subsidiario y complementario de ésta última, en cuanto debe tener como referente necesario unos contenidos y una materialidad legal básica y suficiente para orientar la labor reglamentaria, y en cuanto debe encontrarse dirigida a la debida ejecución, cumplimiento, desarrollo e implementación de la ley. Esta segunda conclusión se deriva tanto de la cláusula general de competencia y del principio de reserva legal, como del carácter subordinado, subsidiario y complementario que caracteriza la potestad reglamentaria, ya analizada por esta Corte.

En relación con este tema ha sostenido la jurisprudencia constitucional en materia de educación, que "… a diferencia de lo que ocurría en la Constitución anterior, el gobierno, en el actual contexto constitucional, carece en esta materia de competencias de regulación autónomas y las que le atribuye el ordenamiento superior, están siempre subordinadas a la ley. También es preciso anotar, que, tal como se desprende del propio artículo 67 de la Constitución, una es la función de regular la educación, y otra distinta, la de ejercer la inspección y vigilancia de la misma, y que ésta última debe adelantarse de conformidad con la ley. De este modo se tiene que, ni la potestad reglamentaria, ni la competencia de inspección y vigilancia, habilitan al gobierno para la expedición de reglamentos autónomos o independientes y que, en ambos casos, sus competencias están subordinadas a la ley."24

En este sentido, y tal y como lo ha señalado en otras ocasiones esta Corte25, el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere necesariamente de la existencia previa de unos contenidos o una materialidad legal manifestada en unos criterios mínimos, básicos, claros, inteligibles y orientadores del desarrollo reglamentario que debe cumplir la administración.

Así mismo, esta Corte resalta, que si una habilitación para ejercer dicha potestad no se encuentra acompañada de un referente legal preexistente y debidamente desarrollado, que se encuentre en capacidad para orientar la reglamentación de la ley, constituye una deslegalización de la materia y una transferencia indebida e irregular de competencias26.

Así mismo se evidencia, que lo que no puede hacer el legislador en materia de educación, y con mayor razón por tratarse de una materia sometida a reserva legal, es transferir su facultad regulativa en esta materia de manera íntegra al Ejecutivo, lo cual resulta claramente violatorio tanto de la cláusula general de competencia como del principio de reserva legal, y excede los límites y presupuestos constitucionales fijados para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y no puede justificarse tampoco de ninguna manera con fundamento en las facultades para ejercer la inspección y vigilancia.

Del análisis realizado en relación con las facultades asignadas al Estado en materia de educación por el artículo 67 de la Constitución Política, esta Corte concluye, en primer lugar, que una cosa es la función reguladora de la educación, la cual, de conformidad con la cláusula general de competencia y la reserva de ley, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República, a través de leyes imperativas, generales, impersonales y abstractas; y otra cosa muy diferente, es la función relativa a la suprema inspección y vigilancia de la educación, así como la potestad reglamentaria en esta materia.

En este orden de ideas, esta Sala entiende que de conformidad con la cláusula general de competencia, la facultad de regulación general en materia de educación corresponde al Congreso de la República, con fundamento en el principio de reserva legal al que se encuentra sujeta la educación por constituir un servicio público con función social. Así mismo, evidencia esta Corporación que la inspección y vigilancia de la educación se encuentra sujeta y subordinada a la Ley, en cuanto se restringe al control del cumplimiento y de la ejecución de la Ley en esta materia, y que el ejercicio de la potestad reglamentaria está determinado igualmente por la Ley, esto es, por unos criterios o parámetros legales generales, mínimos y fundamentales a partir de los cuales dicha potestad pueda ejercerse. De esta forma, insiste la Sala en 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.

En síntesis, esta Corte concluye que, de conformidad con las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 67, 68, 69 de la Constitución Política, así como en el numeral 23 del artículo 150 y 365 de la CP, la educación está sometida no sólo a la cláusula general de competencia, sino más allá, al principio de reserva general de ley, por constituir un servicio público con función social, y por tanto le corresponde al Congreso de la República la regulación general en esta materia. Así mismo, concluye la Sala, que tanto el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo deben enmarcarse dentro de las reglas y premisas constitucionales y legales, y por consiguiente, sólo serán válidos, si cumplen con dichos parámetros, esto es, si el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación se orienta a lograr el cumplimiento de la Ley en esta materia y el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra dirigido, orientado y determinado por unos contenidos y una materialidad previamente definida por la ley. Por consiguiente, concluye la Corte que no le es posible al Legislador, a través de una determinación legal y habilitación general, trasladar al Gobierno Nacional de manera íntegra la regulación de materias relativas a la educación, que le corresponden por mandato constitucional al Legislador, alegando como fundamento de dicha transferencia irregular la facultad de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria.

6. La normatividad general aplicable en materia de educación superior

Mediante la sentencia C-852 de 2005, esta Corte realizó ya un análisis detallado respecto de la fuentes normativas en materia de educación superior. En esta oportunidad, la Corte destaca que las materias de que trata el artículo 8 de la ley 749 de 2002, referentes a los estándares mínimos de calidad, al registro calificado de programas y a los exámenes de calidad de los estudiantes en materia de educación técnica profesional y tecnológica, que son objeto de examen en esta ocasión, son instrumentos de calidad que deben estar regulados por las disposiciones legales del Sistema Nacional de Educación.

No obstante, de la lectura y análisis tanto de las disposiciones de la Ley 30 de 1992 como de la Ley 749 de 2002, en armonía con lo dispuesto por la Ley 115 de 1995, disposiciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior, evidencia esta Corte que éstas no contienen disposiciones o parámetros legales mínimos, básicos y suficientes, en materia de registro de programas académicos, estándares mínimos de calidad y exámenes de estudiantes, y ello en lo relativo a la educación superior técnica y tecnológica, como para dar

lugar, de conformidad con las disposiciones constitucionales, a la reglamentación de las mismas por parte del Gobierno Nacional.

Advierte esta Sala, que lo que hacen estas leyes, específicamente el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 demandado, que determina expresamente que corresponderá al Gobierno reglamentar el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, es trasladar al Gobierno Nacional la facultad de regulación general e íntegra en estas materias, y ello en cuanto hace específicamente a los programas de formación técnica profesional y tecnológica, a pesar de que la educación en general y las materias que son objeto de examen en el presente proceso de constitucionalidad en particular, gozan de la reserva legal de origen constitucional.

En consecuencia, esta Corte insiste en que, por existir reserva de ley en materia de educación, tal y como se indicó en estas consideraciones, el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de jerarquía de Ley, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria establecida en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes, así como la facultad de inspección y vigilancia de la enseñanza y de los servicios públicos consagrada en los numerales 21 y 22 del artículo 189 Superior.

En este sentido, insiste esta Sala, en que en materia de educación tanto el ejercicio de la inspección y vigilancia como el de la potestad reglamentaria del Ejecutivo se encuentran sometidos a la Constitución y a la Ley. La inspección y vigilancia es el poder de control del cumplimiento de la Ley, mientras que la potestad reglamentaria el de desarrollar la Ley, más nunca el de reemplazarla o usurparla, y por consiguiente, tanto la inspección y vigilancia como el poder reglamentario del Gobierno Nacional deben conservarse dentro de los precisos y claros límites demarcados por la Constitución y la Ley27.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Corte abordará a continuación el estudio de constitucionalidad de la norma acusada frente a los cargos formulados.

7. Examen de los cargos formulados

La demanda que dió origen a este proceso impugna el artículo 8 de la Ley 749 de 2002, en

razón a que considera en primer lugar, que dicho artículo viola la atribución general de competencia legislativa del Congreso de la República en materia de educación, así como, en segundo lugar, porque considera que la Ley 749 de 2002 no contiene 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, en su criterio el Legislador termina traspasando de manera íntegra al Gobierno Nacional la función reguladora en estas materias, lo que constituye en su criterio una clara vulneración de los artículos 67 y 68, de los numerales 8 y 23 del artículo 150, del numeral 21 del artículo 189 y del artículo 365 de la Constitución Política.

Con fundamento en el análisis realizado en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, en primer término, respecto de la cláusula general de competencia legislativa, el principio de reserva legal, la facultad de inspección y vigilancia y el ejercicio de la potestad reglamentaria; en segundo término, en relación con el carácter y estatus de la educación y la aplicación de estas competencias y principios en esta materia; y en tercer lugar, respecto de la normatividad general aplicable en el tema de la educación superior, especialmente de la ley 749 de 2002, esta Corte concluye lo siguiente:

7.1 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.

En consecuencia, concluye esta Sala, que la ley debe regular de manera general, básica y mínima las materias relativas a la educación y, así mismo, que 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 y debe estar orientado a lograr el cumplimiento de la ley y el desarrollo de los contenidos legales prefijados por el Legislador.

7.2 No encuentra esta Corte en la normatividad general que regula la materia referente a la educación superior, especialmente en lo referente a la educación superior técnica y tecnológica, unos contenidos, criterios, materialidad o parámetros legales generales, básicos y fundamentales respecto del registro calificado, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior28.

En este sentido, no existe ni en la Ley 749 de 2002, ni en el artículo acusado, en relación con la educación superior técnica y tecnológica, unos criterios normativos suficientes orientados a regular las materias de que trata el artículo 8 demandado, esto es, el registro de programas académicos, los estándares de calidad de los programas de educación superior de carácter técnico profesional y tecnológica, y los exámenes de calidad de los estudiantes, sino que dichas materias son transferidas íntegramente para su regulación al Gobierno Nacional, lo cual configura, de acuerdo con lo expuesto por esta Corte, una “deslegalización” de la materia y 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.

Por consiguiente, considera esta Corte en síntesis, 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.

7.3 En este orden de ideas, concluye esta Sala, 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 argumentado 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.

Por consiguiente, la delegación que hace el artículo 8 de la Ley 749 de 2002 para que el Gobierno Nacional realice la reglamentación en relación al registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, resulta contraria a la Constitución Política y en razón de ello esta Corte la declarará inexequible.

7.4 Finalmente, si bien la acción pública de inconstitucionalidad de que trata este proceso, se encuentra dirigida contra la totalidad del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, evidencia esta Corte, en concordancia con lo observado por el Ministerio Público, que los cargos de la demanda se dirigen específicamente contra el aparte final del artículo impugnado, en el que se delega en el Gobierno Nacional la reglamentación del registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior técnica y tecnológica.

Por lo tanto, es específicamente en la habilitación general contenida en el aparte final del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, habilitación mediante la cual corresponde al Gobierno Nacional reglamentar íntegramente unas materias, que de conformidad con la Constitución debe regular el Legislador mediante Ley, en donde esta Corte encuentra una vulneración al ordenamiento superior.

En consecuencia, en relación con la primera parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, “Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener el registro calificado del mismo”, esta Corte no se pronunciará respecto de su constitucionalidad, por cuanto, como ya se anotó, tanto los cargos presentados por el demandante como el examen de los mismos ha estado dirigido al análisis de constitucionalidad de la segunda parte del artículo acusado, en cuanto es este aparte de la norma el que vulnera la cláusula general de competencia, la reserva de ley en materia de educación superior, y extralimita la facultad de inspección y vigilancia, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en esta materia. Por consiguiente, la Corte se declarará inhibida respecto de la primera parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002.

7.5 Con fundamento en todo lo expuesto y por ser contraria a lo preceptuado en los artículos 67, numeral 23 del artículo 150, numeral 11 del artículo 189 y artículo 365 de la Constitución, la Corte declarará inexequible 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 8º de la Ley 749 de 2002.

Así mismo, esta Corte no se pronunciará sobre la primera parte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, por no encontrarse cargos de inconstitucionalidad en contra de la misma.

7.6 Finalmente, esta Sala, con el fin de evitar traumatismos, diferirá los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del aparte final del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, encontrado inconstitucional por esta Corporación, hasta diciembre 16 del 2008, término dentro del cual el Congreso de la República deberá tramitar la regulación legal correspondiente en estas materias.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar INEXEQUIBLE 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 8º de la Ley 749 de 2002.

Segundo. INHIBIRSE de proferir decisión de fondo respecto de la constitucionalidad de la expresión "Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener el registro calificado del mismo", contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002.

Tercero. DIFERIR los efectos de la anterior declaración de inexequibilidad hasta el 16 de

diciembre del 2008.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO-

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

EN COMISIÓN

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-782 DE 2007

RESERVA DE LEY-Concepto (Salvamento 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. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohibe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos.

RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Alcance/RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Regulación de la educación como derecho/RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Regulación de la educación como deber del Estado/FACULTAD REGLAMENTARIA-Inspección y vigilancia de la educación/RESERVA DE LEY EN MATERIA EDUCATIVA-Inspección y vigilancia de la educación (Salvamento de voto)

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. En lo relativo a la norma declarada inexequible, su contenido está referido a la educación. Pero, no regula aspectos de la educación como derecho, sino lo relativo a la relación entre el Estado y las Universidades con ocasión de las facultades de inspección y vigilancia del primero sobre las segundas, es decir, en la dimensión de la educación como deber del Estado. En efecto, una cosa es el derecho fundamental a la educación y otra el deber del Estado en materia educativa. La regulación constitucional de este deber, cuya fuente principal la ubica acertadamente la Sala en el inciso 5º del artículo 67 superior, no determina en manera alguna una reserva de ley. 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.

Referencia: expediente D-6702

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley 749 de 2002.

Demandante: Guillermo Isaza Herrera

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento de voto manifestado en la Sala Plena respecto de la sentencia C-782 de 2007.

2.- En dicha providencia se resolvió excluir del ordenamiento jurídico el enunciado normativo que facultaba al Gobierno para reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior.

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 inexequibilidad 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 la 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 limite 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 inexequibilidad 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 prohibe 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 inexequible 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 inexequibles 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.

8.- 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.

9.- Igual sucede con el argumento referido a la estipulación constitucional de la educación como servicio público, y la reserva legal para regular éstos. La educación como servicio público es uno de los aspectos de la educación para ser regulados exclusivamente por la ley, al menos en sus parámetros generales. Así lo establece el artículo 365 de la Constitución. Pero de nuevo, la regulación de su prestación es la que debe necesariamente fijar la ley, además de los aspectos que desarrollan dicha prestación en los artículos 366 a 370 superiores. Su control, inspección y vigilancia en cabeza del Ejecutivo sugieren sujeción a la ley, respecto de lo que ésta diga que debe ser su prestación. Derivar de ello la necesidad de una ley previa que se pronuncie sobre cómo se debe hacer dicha vigilancia, implica hacer caso omiso de los parámetros que para esto establece la misma Constitución. La referencia a la Superintendencia de Servicios Públicos en artículo el 370 de la Carta, demuestra que el Gobierno se sujeta a la ley para dirigir el sentido de su facultad de inspección y vigilancia, y no para el sólo hecho de ejercerla.

10.- Considero adicionalmente que la sentencia de la cual me aparto introduce confusiones innecesarias entre figuras tales como la cláusula general de competencias y la reserva de ley, de manera tal que no queda claro cual es el deber de configuración del Legislador de determinadas materias en virtud de una u otra figura. Parece creer la mayoría que la prohibición de deslegalizar ciertos asuntos también deriva de la cláusula general de competencia legislativa, entendimiento claramente erróneo a la luz del texto constitucional porque la prohibición de deslegalización procede exclusivamente de la reserva de ley. Disiento también de la apreciación según la cual la reserva de ley excluye la delegación en ciertas materias porque nuestra Constitución no señala una reserva formal de ley sino exclusivamente una reserva material, esto es, las materias sobre las cuales pueden se predica pueden ser reguladas mediante la técnica de una ley de facultades extraordinarias y decretos leyes.

10.- Por todas las anteriores razones me aparto de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO Y ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA

C-782 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos inmediatos (Salvamento de voto)

Si una norma ha sido encontrada y declarada inconstitucional el efecto inmediato es que tiene que ser excluida del ordenamiento jurídico y, no por el contrario, mantenerla en el ordenamiento. La Corte no puede postergar los efectos de sus fallos en el tiempo, pues con ello desconoce el principio de supremacía de la Constitución. El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexequible, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia

LEY-Presunción de constitucionalidad (Salvamento de voto)

No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexequibilidad), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo. La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituído, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley".

SEGURIDAD JURIDICA-Competencia expresa (Salvamento de voto)

ESTADO DE DERECHO-Individuo y funcionario público (Salvamento de voto)

En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas.

CONGRESO-Regulación exclusiva en materia de educación (Aclaración de voto)

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA Y RESERVA DE LEY-Diferencias (Aclaración de voto)

RESERVA DE LEY SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES-Facultad regulativa exclusiva del Congreso (Aclaración de voto)

RESERVA DE LEY-Excluye el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular ciertas materias (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-6702

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º de la Ley 749 de 2002 "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar y aclarar mi voto a la decisión adoptada en la presente sentencia, por las siguientes razones:

1. En primer lugar salvo mi voto respecto del numeral tercero (3) de la parte resolutiva de la presente sentencia, por cuanto si bien estoy de acuerdo con la decisión de inexequibilidad de la norma demandada, discrepo respecto del efecto diferido de la inconstitucionalidad que se decidió por la mayoría de los magistrados de esta Corporación.

En este sentido, no comparto el diferir los efectos de la decisión de inconstitucionalidad en el tiempo, hasta el 16 de diciembre del 2008, por cuanto considero que si una norma ha sido encontrada y declarada inconstitucional el efecto inmediato es que tiene que ser excluida del ordenamiento jurídico y, no por el contrario, mantenerla en el ordenamiento.

Por consiguiente, en mi concepto 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.

En concordancia, en numerosas oportunidades me he pronunciado respecto de este punto en mis salvamentos de voto29, a partir de argumentos que me permito reiterar en esta oportunidad, a continuación:

“

1. Antes de la declaratoria de inexequibilidad, la ley tiene una presunción de constitucionalidad.  De manera tal que si el fallo encuentra la norma ajustada a la constitución, no ha variado la situación jurídica anterior.

1. Si la sentencia declara que una ley es contraria a la Constitución, no es lógico que una norma que ya se sabe que es inconstitucional siga produciendo efectos en el orden jurídico;

lo lógico es que dejara de producirlos inmediatamente ya que precisamente el fallo ha constatado que se opone a la Constitución.

1. El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexequible, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia.  La razón por la cual la ley sigue rigiendo hasta la publicación de la sentencia es una razón de seguridad jurídica y que en el fondo es la misma por la cual la ley sólo tiene eficacia con su publicación pues sólo con la publicación la conocen sus destinatarios; de manera tal que así como la eficacia de la ley sólo tiene inicio con la publicación de la deliberación legislativa, la sentencia que declara la inexequibilidad de una ley, sólo tiene efecto a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad.

Este principio conserva su validez a pesar de lo dispuesto en la parte final del artículo 56 de la Ley 270 de 1996 que establece que la sentencia tendrá la fecha en que se adopte; pues una cosa es la fecha de la decisión y otra distinta a partir de cuando produce efectos la decisión, que no puede ser si no hasta que sea conocida y este objetivo lo cumple la publicación.

1. Fuera de ese lapso de tiempo que media entre la producción de la sentencia y la publicación de la misma no existe ninguna razón lógica para que la norma inconstitucional siga rigiendo.

1. Hans Kelsen el gran teórico y creador de los Tribunales Constitucionales consideraba que las Cortes Constitucionales eran una especie de legisladores y más exactamente de legislador negativo; por oposición a los Congresos o Parlamentos a los que consideraba unos legisladores positivos.

La diferencia fundamental entre estas dos clases de legisladores, estaba en que el legislador positivo (Congreso o Parlamento) podía no sólo derogar la ley, sino también y de manera inmediata, reemplazar la ley que derogaba.  El legislador positivo podía simultáneamente

derogar una norma y reemplazarla en el mismo acto por otra distinta, de manera tal que no existan vacíos legislativos.  En cambio el legislador negativo (Corte Constitucional) si bien podía acabar con una norma jurídica, no tenía el poder para reemplazarla por otra ya que esta función sólo podía realizarla el Parlamento.  Pues bien, entre el momento en el cual la Corte Constitucional declara inexequible una norma y el momento en el cual el Congreso dicta la ley que debe reemplazarla o llenar el vacío dejado por la ley inconstitucional, puede transcurrir un lapso de tiempo bastante grande y pueden, además, verse afectadas ciertas instituciones del Estado.  Con el fin de evitar estos traumatismos fue que Kelsen en el Primer Tribunal Constitucional que se creó y que fue la Constitución Austriaca de 1920 ideó un mecanismo que permitía deferir en el tiempo los efectos del fallo de Constitucionalidad, con el fin de que durante ese tiempo el Parlamento pudiese dictar una nueva ley ajustada a la constitución que reemplazase a la declarada inconstitucional. Con ese propósito se permitía a la Corte Constitucional Austriaca en una norma de la propia constitución deferir los efectos de sus fallos por un término máximo de seis (6) meses y se exigía además un pronunciamiento expreso de la Corte cuando hacía uso de esta facultad.  Posteriormente por una reforma de la Constitución Austriaca se amplió dicho término hasta por un (1) año, que es el que actualmente rige.

1. Como se puede observar en la Constitución Austriaca existía una norma expresa que permitía deferir en el tiempo los efectos de la inconstitucionalidad y esa competencia expresa es la que precisamente hace falta en la Constitución Colombiana. No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexequibilidad), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo.

La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituído, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

1. La filosofía del derecho señala, que al lado del bien común y de la justicia, existe el valor

fundamental de la seguridad jurídica que solo la da la existencia de una facultad o competencia expresa; cuando hay norma expresa como en la Constitución Austriaca se conoce de antemano por la autoridad y por los ciudadanos el tiempo máximo que se pueden deferir los fallos de inconstitucionalidad; en cambio en donde no existe un término establecido en la Constitución, y se defieren los efectos, estos pueden ser deferidos arbitrariamente, de tal manera que hoy se ha deferido por un lapso de ocho (8) meses, pero mañana podría deferirse por un lapso de ocho (8) años o por un tiempo de ochenta (80) años; con el resultado paradójico de que una norma declarada inconstitucional y que se sabe que es inconstitucional siga rigiendo ochenta (80) años más. Cuando hay norma expresa y que fija un límite en el tiempo, existe consecuencialmente un límite para el poder de la propia Corte Constitucional. Todo órgano constituído incluida la Corte Constitucional debe tener unos límites, que es la garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, todo órgano sin control es nocivo para el estado de derecho así este órgano sea la Corte Constitucional.

9. En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas. Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido. Al particular le basta con saber que su conducta no está prohibida para que pueda realizarla; en cambio, al gobernante no le sirve este mismo argumento. Para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculte para ello; si no existe esa norma, le está implícitamente prohibida esa actuación. En el Estado de derecho las competencias de la autoridad son siempre expresas, explícitas no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no sólo para el más humilde de los funcionarios, si no también para la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional por mucho que sea la cabeza de la jurisdicción constitucional, no deja de ser un órgano constituido y por lo mismo sometido a la Constitución, siéndole en consecuencia aplicable los artículos 121 y 6 de la Constitución Colombiana. La Corte Constitucional, por muy alta que sea su misión es un órgano aplicador de la Constitución y no un órgano creador de la misma, de manera tal que el vacío sobre la falta de norma para deferir los efectos de sus fallos en el tiempo no puede llenarlo la propia Corte Constitucional,

por el contrario, debe ser colmado por el propio constituyente."30

Igualmente, discrepo del argumento respecto de un supuesto vacío normativo que supondría sacar la norma jurídica del ordenamiento de manera inmediata, arguido para justificar los efectos diferidos de la declaración de inconstitucionalidad, ya que en mi criterio, la regla general en el derecho es la libertad y con las disposiciones normativas se limita de alguna manera la libertad, la cual se recupera cuando se sacan dichas disposiciones del ordenamiento jurídico. Por tanto, el efecto inmediato de la declaratoria de inconstitucionalidad vuelve al estado normal y general el ordenamiento jurídico.

Para el suscrito magistrado, es claro entonces que si una norma viola la Constitución, de manera inmediata debe ser expulsada del ordenamiento por la Corte Constitucional cuando decida sobre el particular. El diferir los efectos de inconstitucionalidad de una norma constituye una anormalidad, por cuanto la ley viene con una presunción de legalidad y posteriormente que ha sido declarada inconstitucional se cae dicha presunción, no obstante lo cual se permite que la ley siga siendo vigente por un determinado tiempo, práctica que convierte en irrisorios los fallos de constitucionalidad de esta Corporación.

En síntesis reitero mi posición jurídica en cuanto resulta imposible desde el punto de vista constitucional en Colombia, aplazar los efectos de una decisión de inexequibilidad de una norma, declaración que debe tener efecto inmediato, en la medida que no existe ninguna norma en la Carta Política que autorice diferir en el tiempo los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica de inferior jerarquía, lo cual por lo demás crea una gran inseguridad jurídica para los ciudadanos.

2. En segundo lugar, me permito aclarar mi voto a la presente decisión respecto de algunos temas tratados en la parte considerativa y motiva de la presente de decisión, en relación con la primacía del órgano legislativo y la reserva de ley frente a determinadas materias.

2.1 En relación con la primacía del órgano legislativo, considero que el legislador goza de primacía frente a los otros dos poderes, precisamente por manifestar el principio democrático. Por consiguiente, la voluntad del Estado se expresa por medio de la Ley y las competencias otorgadas por la Constitución al Estado deben entenderse en principio otorgadas al Legislador.

En este sentido es que Rousseau afirmaba que la Ley es la expresión de la voluntad general, la cual debe expresar a su vez la voluntad de Estado en el marco de un estado democrático y constitucional de derecho. Por ello también Kelsen afirmaba el primado del Parlamento frente a los otros dos poderes, el cual implica una supremacía del legislador, por cuanto es éste quien expresa la voluntad del Estado en un Estado de Derecho. Por el contrario, el Ejecutivo se limita a ejecutar -por esto mismo se denomina ejecutivo- la voluntad que ha expresado ya el legislador y de ninguna manera puede sustituirlo, reemplazarlo y mucho menos usurparlo.

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

En consecuencia, 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.

2.2 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.

Por tanto, en mi criterio la definición y diferenciación entre cláusula general de competencia legislativa y reserva de ley tiene consecuencias directas en varias materias, como en el caso

de los derechos fundamentales, de los cuales se afirma que no pueden ser tocados en su núcleo esencial ni siquiera por el propio legislador. La cláusula general legislativa significa, que es al legislador a quien corresponder por regla general la regulación de todas las materias objeto de regulación en el estado constitucional y democrático de derecho. Por su parte, la reserva de ley predicable respecto de determinados asuntos significa que existen unos temas que sólo los puede regular de manera exclusiva el legislador, y que por tanto, dicha facultad regulativa no puede ser delegada o trasladada por el legislador a otro órgano o entidad. En realidad, la reserva de ley implica casi una prohibición de regulación por otros órganos diferentes al Legislador en materias expresamente señaladas por la propia Constitución.

En este orden de ideas, el suscrito magistrado evidencia que 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. 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.

Con fundamento en las razones expuestas, salvo y aclaro mi voto a la presente decisión.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Este aparte del artículo 8 de la Ley 749 de 2002 fue declarado inexequible por esta Corte mediante la sentencia C-852 de 2005, con un efecto de inconstitucional diferida a partir del 16 de diciembre del 2006.

2 Ver entre otras las sentencias C- 539 de 1995, C- 263 de 1996, C-710 de 2002, C-530 de 2003, C-675 de 2005 y C-852 de 2005.

3 Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

4 Ver por ejemplo Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto M. Jaime Araujo Rentería.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

6 Ver Sentencia C-570 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Ver Sentencia C-570 de 1997 y Sentencia C-1191 de 2001 entre otras.

8 Sentencia C-199 del 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

9 Sentencia C-1093 del 2003, M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

10 Ver Sentencia C-805 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Araújo Rentería.

11 Ver por ejemplo Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto M. Jaime Araujo Rentería, y Sentencia C-852 de 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

12 Ver Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

13 Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

14 Ver Sentencia C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

15 Ver Sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y Sentencia C-734 de 2003, M. P. Alvaro Tafur Gálvis, Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

16 Sentencia C-290 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía, y Sentencia C-530 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento Parcial de Voto de Jaime Araújo Rentería.

17 Ver Sentencia C-508 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

18 Sentencia C-852 de 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

19 Ver Sentencia C-675 de 2005.

20 Sentencias C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-675 de 2005, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

21 Sentencia C-675 del 2005.

22 Ver Sentencia C-263 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, y Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

24 Sentencia C-852 de 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

25 Ver Sentencias C-290 de 1997, C-265 de 2002, C-530 de 2003, C-734 de 2003, C-675 de 2005, entre otras.

26 Ver por ejemplo Sentencia C-852 de 2005.

27 Ver sentencia C-675 de 2005.

28 A esta misma conclusión se arribó en la sentencia C-852 de 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

29 Ver salvamentos a las sentencias C-442 del 2001, C-858 del 2006, entre otros.

30 Ver Salvamento de Voto de la Sentencia C-442 de 2001.