

Sentencia C-829/10

Referencia: expediente D-8070

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1188 de 2008, “Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes:

Santiago Alejandro Jiménez Campiño y otro

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil diez (2010)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 16 de marzo de 2010, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Santiago Alejandro Jiménez Campiño y Aroldo Antonio Goez Medina presentaron demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1188 de 2008.

El 26 de marzo de 2009, en cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 24 de marzo del mismo año, la Secretaría General de esta Corporación remitió el expediente al despacho del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Mediante Auto del 16 de abril de 2010, el magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda y dispuso comunicarla al Ministerio de Educación Nacional, al Presidente de la

Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN y a los decanos de las Facultades de Derecho de la Universidades del Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar para que, si lo consideraban conveniente, interviniesen con el propósito de pronunciarse respecto de la exequibilidad o inexecuibilidad de la disposición acusada. Además, dispuso correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo y fijar en lista la disposición acusada por el término de diez días con el fin de que cualquier ciudadano la impugnara o la defendiera.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la Ley 1188 de 2008, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 46.971 de 25 de abril de 2008.

### LEY 1188 DE 2008

(abril 25)

Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo.

El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.

Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto

administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente.

ARTÍCULO 2o. CONDICIONES DE CALIDAD. Para obtener el registro calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional.

Condiciones de los programas:

1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título.
2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación.
3. El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas.
4. La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan los conocimientos teóricos y demuestren que facilitan las metas del proceso formativo.
5. La adecuada formación en investigación que establezca los elementos esenciales para desarrollar una actitud crítica, la capacidad de buscar alternativas para el desarrollo del país.
6. La adecuada relación, efectiva con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.
7. El fortalecimiento del número y calidad del personal docente para garantizar, de una manera adecuada, las funciones de docencia, investigación y extensión.
8. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea

autónomo y participante.

9. La garantía de una infraestructura física en aulas, bibliotecas, auditorios, laboratorios y espacios para la recreación y la cultura, que permitan la formación integral de los estudiantes como ciudadanos de bien y garanticen la labor académica.

Condiciones de carácter institucional:

1. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.

2. La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior.

3. El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.

4. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

5. La implantación de un modelo de bienestar universitario que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.

6. La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de acuerdo con las necesidades de la región y del país.

Lo anterior, sin menoscabo de la viabilidad institucional, las solicitudes de registro calificado de los programas de las instituciones de educación superior estatales tendrán plena financiación del Estado.

El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes fijará mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior.

En el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria.

ARTÍCULO 3o. La actuación administrativa no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de radicación, en debida forma, y con el cumplimiento de requisitos exigidos, de la correspondiente solicitud. En el curso de la actuación se designarán los respectivos pares académicos quienes deberán realizar visita de verificación con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de Educación Superior, y quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, Conaces, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.

A partir de la radicación, en debida forma, de la solicitud de registro calificado, por parte de la Institución de Educación Superior, el Ministerio de Educación Nacional tiene un plazo de seis (6) meses para el otorgamiento o no de registro. Cumplido el término establecido sin que el Ministerio comunique el otorgamiento o no del registro calificado, o sin que medie ninguna respuesta explicativa que justifique la demora, se entenderá que hay silencio administrativo positivo de conformidad con el Código Contencioso Administrativo. Dicho silencio dará lugar a investigación disciplinaria en contra del funcionario responsable.

PARÁGRAFO. A la institución de educación superior le asisten los derechos consagrados en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 4o. La información que reciba el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo de los procesos de evaluación y verificación de los programas y de las instituciones de Educación Superior, tendrá el carácter de reserva, y solo podrá ser conocida por la correspondiente Institución a través de su representante legal o apoderado.

El Ministerio de Educación Nacional publicará en el sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, las decisiones favorables de los correspondientes procesos de evaluación.

ARTÍCULO 5o. Todas las instituciones de Educación Superior podrán ofrecer programas académicos por ciclos propedéuticos hasta el nivel profesional, en todos los campos y áreas del conocimiento dando cumplimiento a las condiciones de calidad previstas en la presente ley y ajustando las mismas a los diferentes niveles, modalidades y metodologías educativas.

ARTÍCULO 7o. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 1o del Decreto 2566 de 2003.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Para los demandantes, la disposición impugnada vulnera los artículos 27, 67, 69, 113, 150 numeral 23, 189 numerales 11, 21, 22 y 365 de la Constitución Política.

### 1. Explicación de los cargos

Para sustentar la demanda los accionantes presentan las siguientes consideraciones:

2.1. Con la ley demandada se desconoce el principio de la unidad de materia, puesto que una misma ley está regulando todas las instituciones de educación superior, entre las que se cuentan las instituciones técnicas profesionales o escuelas tecnológicas, desconociendo el artículo 69 de la Constitución Política, que confirió a las universidades la consagración de un régimen establecido en leyes especiales. Por ello, el legislador no podía regular en una misma disposición legal aspectos concernientes a entidades educativas de diverso contenido en su concepción y propósito.

2.2. Se vulnera la autonomía universitaria, dado que la ley impugnada establece la necesidad de que los programas académicos obtengan un registro calificado, otorgado por el

Ministerio de Educación Nacional, consagrando una serie de requisitos que posibilitan una intromisión del poder ejecutivo en las decisiones que hacen parte de la autonomía universitaria. Esta situación contraría el precepto constitucional del artículo 69, pues impide que los entes universitarios creen y diseñen los contenidos de los programas ofrecidos por los mismos.

A esa presentación general del cargo, los demandantes adicionan unas consideraciones particulares, que es posible referir a contenidos normativos concretos de la ley.

Así, señalan, en primer lugar, que la afectación de la autonomía universitaria se presenta por la previsión conforme a la cual se faculta al Ministerio de Educación Nacional para que, junto con los docentes y directivos docentes, fije mediante resolución, las características específicas de calidad de los programas de educación superior, identificando los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen.

En segundo lugar, para los demandantes, la previsión conforme a la cual debe existir correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título, constituye una diáfana invasión al campo de la autonomía académica, máxime si se considera que su aprobación gubernamental está supeditada a las características que el Ministerio de Educación Nacional establece por medio de resolución.

Del mismo modo, para los demandantes, la afectación de la autonomía universitaria también se predica, de manera especial, de la exigencia de una adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación, en la medida en que esa calificación de pertinencia quedaría supeditada a los criterios del gobierno y dejaría de ser una decisión autónoma de las universidades.

2.3. La Ley 1188 de 2008, viola la distribución de competencia legislativa en materia de educación superior, por cuanto el artículo 67 de la Constitución Política define la educación como un servicio público y corresponde al legislador su regulación. Por ello, al Gobierno Nacional no le compete establecer las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior, ni mucho menos ejercer controles que eventualmente conduzcan a la imposición de sanciones o medidas correctivas. Circunstancia que implica también un

desbordamiento de la potestad reglamentaria, pues se constituye en una injerencia en asuntos propios de las universidades, en relación con el diseño de sus planes de estudio.

2.4. Para los demandantes, la facultad que la Ley 1188 de 2008 le confiere al gobierno nacional para fijar las características específicas de los programas de educación superior, implica un desbordamiento de la potestad reglamentaria y vulnera la autonomía universitaria, porque permite una intervención del gobierno, con alcances homogenizadores, en el diseño de los planes de estudio y los programas académicos, aspecto que corresponde regular a las propias universidades, en el marco fijado con carácter general por el legislador.

2.5. En criterio de los demandantes, la Ley 1188 de 2008 vulnera el artículo 67 y los numerales 21 y 22 del artículo 189 de la Constitución Política, en la medida en que, en materia de educación, sólo al legislador corresponde regular la función de inspección y vigilancia, sin que pueda trasladar esa competencia al ejecutivo. Este desbordamiento de la función de inspección y vigilancia se aprecia específicamente en la exigencia de que se establezcan mecanismos adecuados de selección y evaluación de estudiantes y docentes, según criterios fijados por el Gobierno Nacional, lo cual usurpa la función académica exclusiva de las universidades, al señalar aspectos cómo la evaluación de los docentes, desconociendo de la misma forma el concepto constitucional de autonomía universitaria.

2.6. La norma en comento vulnera la libertad de cátedra, debido a que el registro calificado de programas académicos implica que las condiciones señaladas por el legislador sean definidas en su contenido por el Ministerio de Educación Nacional, lo que supone la imposición de criterios y métodos educativos vulnerando con ello el citado principio constitucional. En particular, para los demandantes, esa libertad se afecta cuando, como condición de calidad para obtener el registro calificado de los programas académicos, se impone una referencia obligada a un modelo de enseñanza que implique “[e]l uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante”.



## I. INTERVENCIONES

1. Mediante escrito allegado a esta Corporación, el 6 de mayo de 2010, el ciudadano Héctor Fabio Jaramillo Santamaría intervino para coadyuvar las pretensiones de la demanda y solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1188 de 2008.

Sostiene que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 69 de la Constitución Política, las universidades gozan de una autonomía que les otorga una garantía institucional, la cual debe ser protegida mediante un régimen especial que establezca el legislador.

Indica, por otra parte, que el artículo 67 de la Carta Política reconoce la educación como un derecho de las personas y un servicio público que tiene una función social.

Precisa que la primera función es entendida como la competencia para expedir normas reguladoras del servicio público de educación, mientras que la función de inspección y vigilancia es de competencia del Presidente de la República, competencia que debe ejercerse con sujeción a la regulación existente.

Con base en lo anterior, sostiene que algunos apartes de la ley demandada vulneran la Constitución Política. En efecto, señala que el artículo 2 de la ley al otorgarle una competencia especial de regulación al Ministerio de Educación Nacional para determinar los elementos generales de los programas educativos, contraría la garantía institucional y la autonomía universitaria, pues la creación de los programas académicos y sus características principales, forman parte connatural del desarrollo de la actividad que cumplen las universidades de ofrecer un servicio público de calidad. Por esa razón, considera que trasladar la competencia de regulación al Ministerio de Educación viola algunos artículos de la Constitución Política.

Indica que la facultad que se le concede al Ministerio de Educación rebasa con creces el ámbito de la inspección y vigilancia, porque conlleva la expedición de normas generales con carácter vinculante, reguladoras de un asunto que es de la esencia de las universidades, como son sus programas académicos, lo cual, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 67 de la Carta Política, es función del Congreso de la República y no del mencionado Ministerio.

Además, señala que la norma demandada le otorga al Ministerio de Educación una facultad

regulatoria absolutamente amplia, sin ningún referente concreto que le de precisión, pues se refiere a aspectos generales de los programas sin que éstos hayan sido definidos por la ley.

## 2. Asociación Colombiana de Universidades

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 7 de mayo de 2010, la Asociación Colombiana de Universidades intervino en el proceso de la referencia para señalar que considera acertadas las razones expuesta por los demandantes y, en consecuencia, coadyuvar su solicitud de que se declare la inexequibilidad de la Ley 1188 de 2008.

Para este interviniente, la ley demandada vulnera la autonomía universitaria pues, fija unilateralmente condiciones específicas para los programas académicos y para las instituciones universitarias.

Señala que la norma demandada excede los límites impuestos por la Constitución, toda vez que regula aspectos propios de la universidad conjuntamente con disposiciones que están destinadas, por ejemplo, a las instituciones técnicas y tecnológicas.

Indica que la ley desconoce la autonomía universitaria y abre las puertas para que el ejecutivo exceda su potestad reglamentaria y, adicionalmente, condiciona, incluso, la libertad de cátedra, aspecto en el cual comparten las consideraciones de la demanda en cuanto a que la norma acusada impone criterios y métodos de enseñanza al educador, quien debe sujetarse a la estandarización de los contenidos que ello implica.

## 3. Universidad Nacional de Colombia

En escrito radicado en la Corte el 11 de mayo de 2010, el Rector de la Universidad Nacional de Colombia intervino para oponerse a las pretensiones de la demanda.

Expresa que al revisar los antecedentes de la regulación de la universidad en la Asamblea Constituyente, es claro que el propósito del constituyente fue el de permitir una amplia libertad para las universidades, pero sin llegar al extremo de sustraer la educación superior al cumplimiento de algunos estándares, al menos mínimos, de calidad, ni vedarle al Estado su función de inspeccionar la calidad de las instituciones de educación superior.

Agrega que el artículo 67 de la Constitución plasma un deber estatal, cual es el de garantizar

a la sociedad que las instituciones educativas, incluyendo a las universidades, cumplan unos parámetros mínimos, los cuales no pueden fijarse autónomamente por las universidades, puesto que se trata de actividades que trascienden el ámbito puramente privado de estudiantes y universidades, por su enorme relevancia social.

En ese contexto sostiene que el propósito del constituyente fue determinar la exigencia de que sea la ley la que establezca los parámetros mínimos de calidad que deben reunir los programas educativos que ofrecen las universidades, sin que los mismos puedan provenir autónomamente del gobierno.

Después de hacer un breve recuento sobre la autonomía universitaria en la Constitución Colombiana, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como una sucinta reseña internacional sobre los alcances de esa autonomía, este interviniente concluye que la Ley 1188 de 2008 no es contraria al ordenamiento constitucional.

#### 4. Ministerio de Educación Nacional

Mediante escrito de mayo 11 de 2010, el Ministerio de Educación, obrando mediante apoderado judicial, se opone a las pretensiones de la demanda y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la Ley 1188 de 2008.

Considera el interviniente que los demandantes incurren en error al indicar que la ley demandada es contraria al principio de unidad de materia legislativa, toda vez que es claro que la Ley 30 de 1992 reglamentó en su conjunto el servicio público de la educación superior y que lo que hace la Ley 1188 de 2008 es regular lo concerniente al registro calificado de los programas de educación superior ofrecidos por las instituciones de educación superior, sin exista exigencia de ningún orden de hacerlo en forma separada para las universidades. Es decir, no existe imperativo constitucional alguno, conforme al cual el legislador deba regular de manera separada las instituciones de educación superior que posean el carácter de universidades, sin que le sea dado incluirlas dentro de contexto regulatorios más amplios en materia educativa.

En lo relacionado con la autonomía universitaria, en primer lugar, sostiene que esta facultad no debe ser entendida como un poder omnímodo de las instituciones de educación superior, sino que ella debe ejercerse con su consecuente limitación dentro del ámbito constitucional y legal, respetando los intereses superiores del Estado en la prestación de un servicio público que tiene una función social, como lo es el de la educación.

Con base en lo anterior, indica que es pertinente considerar que la suprema inspección y vigilancia que por mandato constitucional corresponde al Estado, en perfecta armonía con el ejercicio de la autonomía universitaria, le otorga la legitimidad necesaria para reglamentar la prestación del servicio público 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; garantizando el adecuado cubrimiento del servicio. Señaló que la ley es expresa al establecer que para ejercer la inspección y vigilancia, el Estado debe propender por la creación de mecanismos de evaluación de calidad de programas académicos de las instituciones de educación superior.

A su vez, sostiene que esa reglamentación encuentra su fundamento en el artículo 150 de la Constitución, cuando preceptúa que le corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán el ejercicio de la función pública y la prestación de los servicios públicos y, en ellas determinar los parámetros que, tanto las autoridades públicas, como las entidades privadas, deben atender para garantizar la calidad y la eficiencia de dichos servicios, así como las condiciones que se exigirán para acceder a ellos.

En cuanto a la supuesta violación de la distribución de competencia legislativa en materia de educación superior, señala que mediante la Ley 1188 de 2008 el legislador simplemente reglamenta el servicio público de educación superior, sin dejar el ejercicio de esta facultad al gobierno.

Indica que uno de los objetivos pretendidos por el legislador al expedir la Ley 1188 de 2008 es el de ejercer la facultad de reglamentar el registro de programas académicos, señalando mediante ley los criterios y los parámetros con base en los cuales el Presidente puede ejercer su potestad reglamentaria. Así pues, el contenido y los criterios establecidos por el legislador fueron planteados de manera general y básica para que posteriormente fuesen reglamentados en detalle por el gobierno.

Adicionalmente, manifiesta que como consecuencia de la existencia del sistema de aseguramiento de la calidad y específicamente del registro calificado, el ofrecimiento, el desarrollo y la publicidad de los programas académicos de educación superior se limitaba al requisito de notificación e información de programas al Ministerio de Educación Nacional, por intermedio del ICFES, quien registraba en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, la información correspondiente. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad y, especialmente el registro calificado surgieron como instrumento del Estado para garantizar a la sociedad y a los estudiantes en particular, que un determinado programa posee los requisitos y condiciones que la comunidad académica ha establecido como propios de la naturaleza de dicho programa y que su ofrecimiento a la sociedad está exento de distorsiones, ofertas engañosas y falta de transparencia.

Manifiesta que con la expedición de la Ley 1188 de 2008, se encarga al Ministerio de Educación Nacional, que, con el concurso de la comunidad académica, fije mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior e identifique los elementos generales de cada programa, sin perjuicio, de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen.

Por lo anterior, al considerar que no existe ningún fundamento en los argumentos expuestos por los demandantes, solicita a esta Corporación desestimar las pretensiones y declarar la constitucionalidad de la Ley 1188 de 2008.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Jefe del Ministerio Público basó sus solicitudes en las siguientes consideraciones:

1. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el cargo de vulneración de la regla de la unidad de materia

La Corte ha sostenido, de manera reiterada, que para que se pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito, y que se verifique la existencia cierta de una “oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto de

la Constitución Política, ya que no resulta admisible que el juez constitucional deba resolver sobre su inexequibilidad, partiendo de proposiciones inexistentes, no establecidas por el precepto legal ni coincidentes con la intención legislativa.” (Corte Constitucional, sentencias C-371 de 1994, C-504 de 1995 y C-509 de 1996, entre otras).

Puede afirmarse que la demanda, en lo que se refiere a la unidad de materia, se fundamenta en proposiciones inexistentes, que no surgen de la normativa legal ni coinciden con la intención legislativa. El argumento para atacar el contenido de la totalidad de la Ley 1188 de 2008, es que el legislador en una sola la ley reguló aspectos concernientes a la materia de la educación superior, sin hacer distinciones y sin tener en cuenta la naturaleza de los diversos sectores que la componen.

El argumento de unidad de materia incurre en una grave inconsecuencia, pues es posible que una parte o varias de una ley, sean diferentes o ajenas a la materia por ella regulada, pero no es posible que esto ocurra respecto de toda la ley. Y esto no es posible, porque la materia de la ley aparece fijada en su propio texto y no fuera de él. El parámetro para juzgar la unidad de materia de una ley es la misma ley y no otro referente. El cargo, pues, no brinda ningún parámetro para ser estudiado y esa carencia impide pronunciarse de fondo sobre él.

Los demandantes no exponen una confrontación de los artículos o de las disposiciones de la Ley 1188 de 2008, con el núcleo esencial de la normativa en discusión, es decir, no cumplen con el requisito mínimo de argumentar la contradicción en que consiste la falta de unidad de materia. Por lo tanto, respecto de este cargo se solicita una decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda.

2. La disposición demandada no desconoce la autonomía universitaria ni la distribución de competencias en materia de educación

La Constitución reconoce a las instituciones universitarias autonomía, en los términos del artículo 69. En ejercicio de esta autonomía dichas instituciones pueden darse sus directrices y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Esta autonomía implica, en el caso de las universidades públicas, la necesidad de un régimen especial.

La autonomía universitaria implica un concepto institucional de libertad de acción de los centros de educación superior, que se traduce en capacidad de autorregulación académica y de autodeterminación administrativa (Sentencia T-310 de 1999). Por tanto, el respectivo establecimiento goza de autonomía para decidir diferentes cuestiones propias de su actividad, sean administrativas, académicas, financieras, científicas, técnicas o culturales (Sentencia T-301 de 1996).

La Corte, mediante la Sentencia C-220 de 1997, delimitó los aspectos fundamentales de la autonomía universitaria, de la siguiente manera: i) se reiteró el reconocimiento de autonomía plena pero no absoluta; ii) se afirmó que dicha autonomía tiene como objetivo principal proteger a las universidades de las interferencias del poder político central; iii) se consideró que la autonomía universitaria, tiene un contenido de reconocimiento de la libertad jurídica para autogobernarse y autodeterminarse dentro de los parámetros que la Constitución y la ley le señalen, sin que tal libertad de acción pueda extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte, y en el caso de las universidades públicas, separadas por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio; iv) se adujo que es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que se les reconoce a las universidades públicas y privadas, sin entenderse que la regulación de su quehacer se constituya en un obstáculo para el pleno desarrollo de su autonomía.

Los demandantes consideran que la regulación del registro calificado de programas de educación superior, es una indebida intervención del poder político central, en este caso del legislador, en la autonomía universitaria. Esta consideración se funda en su convencimiento de que el aseguramiento de la calidad, que es el objetivo al que apunta el registro calificado, es un asunto que le corresponde establecer de manera exclusiva a los entes universitarios.

La consideración de los demandantes ignora dos importantes circunstancias: una, que la autonomía universitaria, si bien es plena, no es absoluta, valga decir: tiene límites; dos, que le compete al legislador, en ejercicio del principio de libre configuración normativa, establecer límites a esa autonomía, sin que ello se constituya en un obstáculo para la autonomía. No puede olvidarse que, al tenor del artículo 67 de la Carta, la educación es un servicio público, y que su regulación le corresponde al Congreso de la República, y su inspección, vigilancia y control al Gobierno.

El registro calificado, en tanto instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior, valga decir: la calidad de la educación. Para el Ministerio Público la regulación de esas condiciones de calidad no puede ser considerada como un asunto exclusivo de las propias instituciones universitarias, ajeno por completo al Estado, como lo pretenden los demandantes.

La Corte ha señalado que, de conformidad con el artículo 67 superior, el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Este deber general, que no se refiere a un órgano específico del Estado, no contiene una atribución específica de competencias. Éstas, para los efectos previstos en la norma constitucional, deben establecerse con base en las reglas generales de distribución de competencias contenidas en la propia Constitución y en las previsiones específicas que, en relación con la educación o con los servicios públicos, se realizan en ella.

Citando la Sentencia C-852 de 2005, expresa que de acuerdo con la distribución general de competencias, la función de regulación, entendida en este caso en su dimensión genérica, no como una modalidad de intervención administrativa, sino como referida a la expedición de normas imperativas de carácter general y abstracto, corresponde al Congreso de la



República. El Congreso la ejerce por medio de leyes, en virtud de la cláusula general de competencia, que lo faculta para desarrollar la Constitución.

En el caso concreto, es claro que no se desconoce el concepto de autonomía universitaria, pues la Ley 1188 de 2008 busca consagrar un marco legal con el fin de que los programas académicos que ofrecen los entes de educación superior cumplan los criterios de calidad de la educación. La calidad de la educación, siendo ésta un servicio público, no puede ser indiferente al Estado, que tiene el deber de asegurarla. Además, la autonomía universitaria no puede emplearse para justificar la baja calidad o la desmejora de la calidad de la educación, pues de hacerse así se pondría en grave riesgo objetivos como: acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La Constitución no se conforma con cualquier clase de educación, sino que aspira a una educación que formará a los colombianos “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”. Además, establece que le corresponde al Estado “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral 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”.

Así, pues, el cumplir un deber, para asegurar un objetivo establecido por la propia Constitución, no puede ser inconstitucional, ni vulnerar el principio de la autonomía universitaria, que por no ser absoluto, admite límites, en casos como el que está bajo estudio.

3. La Ley 1188 de 2008 no vulnera potestad reglamentaria, la facultad de inspección y vigilancia, ni la libertad de cátedra

Señala la Vista Fiscal que la regulación de la educación goza de reserva legal, lo cual significa que, conforme lo ha señalado la Corte, por un lado, el Legislador no puede delegar o trasladar su función regulativa mediante leyes generales en materia de educación, y, por otro, que el Ejecutivo no puede usurpar la función regulativa en esta materia, alegando facultades de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria. (Sentencia C-782 de 2007).

Destaca que la Corte Constitucional ha dispuesto que para ejercer la potestad reglamentaria es necesaria la previa existencia de unos contenidos o de una materialidad legal, que contenga unos criterios mínimos orientadores del desarrollo reglamentario. Agrega que la Corte ha resaltado que si una habilitación para ejercer dicha potestad no se encuentra acompañada de un referente legal preexistente, esta carencia constituye una deslegalización de la materia y una transferencia indebida e irregular de competencia. (Sentencia C-782 de 2007).

Expresa que, en el presente evento, aunque el demandante no establece de manera concreta cuáles son las razones por las cuales el legislador habría desconocido el ámbito de la potestad reglamentaria, es evidente que el legislador sí trazó los linderos y los criterios para que el Ejecutivo, cuando lo considere necesario, pueda hacer uso de dicha facultad en materia educativa.

Observa, por otra parte que, respecto de la función de inspección y vigilancia que corresponde ejercer al Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 superior, es el legislador quien fija los parámetros y criterios mediante los cuales puede desarrollarse el control del cumplimiento, en concordancia con lo señalado en los numerales 21 y 22 del artículo 189 constitucional, que le asignan al Presidente de la República el ejercicio de la inspección y vigilancia de la enseñanza, y de la prestación de los servicios públicos. Sobre

este particular la Corte ha dicho: "... 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)." (Sentencia C-782 de 2007).

Los actores aducen que el registro establecido y regulado por la Ley 1188 de 2008, entre otros aspectos, no se encuadra dentro de las facultades de inspección y vigilancia otorgadas al Presidente de la República. No obstante, en realidad ocurre lo contrario, pues la ley fija el alcance de la competencia del Ejecutivo para cumplir con sus funciones de inspección y vigilancia de la educación, con el propósito de asegurar el objetivo constitucional de asegurar su calidad.

Para el Ministerio Público, en síntesis, la Ley 1188 de 2008 es el resultado del desarrollo de las atribuciones constitucionales conferidas al legislador para regular la educación; su finalidad principal es propender por que la educación impartida en los centros de instrucción superior, cumpla con unos criterios de calidad, aspecto al cual alude de manera explícita el artículo 67 de la Constitución Política; sus parámetros y criterios brindan un adecuado soporte al Gobierno para el ejercicio de sus competencias en materia de inspección y vigilancia; sus efectos de limitación respecto de la autonomía universitaria, e incluso de la libertad de cátedra, tienen fundamento en el mandato expreso de la Constitución: el artículo 67, busca un fin constitucionalmente valioso: asegurar la calidad de la educación y lo hace de manera razonable: por medio del instrumento del registro calificado de programas de educación superior.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

### 2. Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con algunos de los cargos presentados por los demandantes

#### 2.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada, que, no obstante

la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, la misma debe cumplir unos requisitos mínimos para su trámite y decisión de fondo. Ha destacado la Corporación que, conforme al artículo 241 de la Constitución, no le corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que esta Corporación sólo pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto una vez se presente en debida forma la acusación<sup>1</sup>. También ha puntualizado la Corte que la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales que puedan tornar inviable la demanda, sino que constituye un presupuesto para que el debate de constitucionalidad se trabaje en debida forma, permitiendo a los interesados en coadyuvar la demanda o en oponerse a ella, intervenir en torno a problemas de constitucionalidad claramente discernibles.

En este sentido, la Corte Constitucional, al interpretar el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, ha señalado que no obstante el principio *pro actione* que guía el ejercicio de la acción pública de inexecutable, para que haya lugar un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional, las demandas de inconstitucionalidad deben contener los siguientes elementos: (i) el texto de la norma demandada; (ii) las disposiciones constitucionales violadas; y (iii) las razones por las cuales se considera que la norma acusada vulnera tales disposiciones.

En relación con este último presupuesto, la Corte ha dicho que, para que se configure un cargo apto, las razones de inconstitucionalidad, deben ser claras<sup>2</sup>, ciertas, específicas<sup>3</sup>, pertinentes<sup>4</sup> y suficientes<sup>5</sup>, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria.<sup>6</sup>

Con base en las anteriores consideraciones, pasa la Corte a establecer si, en esta oportunidad, los cargos presentados por los demandantes satisfacen las condiciones que permiten que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo, o si, por el contrario, se está frente a unos cargos apenas aparentes, que conducen a una decisión inhibitoria.

## 2.2. Examen de los cargos

### 2.2.1. Cargo por violación del principio de unidad de materia

En la reciente Sentencia C- 704 de 2010 la Sala se inhibió de proferir un fallo de fondo en relación con un cargo por violación del principio de unidad de materia presentado en los mismos términos que el que ahora es objeto de consideración. En efecto, en la demanda que dio lugar a esa sentencia se acusó la Ley 1324 de 2009, por medio de la cual se regula el sistema de evaluación de resultados de calidad de la educación en los niveles medio y superior, por considerar que en ella se regulaba, en un mismo cuerpo normativo, la educación básica y media, junto con la superior, y en ésta, la técnica y tecnológica, con la universitaria, lo cual implicaba desconocer que la educación universitaria, de acuerdo con la Constitución, debe regirse por una ley especial. La Corte consideró que los demandantes no habían cumplido el requisito mínimo de procedibilidad predicable de los cargos por violación del principio de unidad de materia, “en tanto estructuraron la acusación respecto de toda la ley y no en relación con una o varias normas ajenas o extrañas a la materia general regulada en la ley acusada, desconociendo (...) que el parámetro para juzgar la unidad de materia es la ley misma y no otro referente.”

En el presente caso, para sustentar el cargo por violación del principio de unidad de materia, los demandantes expresan que, de acuerdo con la Constitución, no es posible que a las universidades se las regule en conjunción con las demás instituciones de educación superior, puesto que en el artículo 69 Superior se dispuso que las universidades tendrían una ley especial.

Como se puede advertir, los demandantes estructuran la acusación respecto de toda la ley y no en relación con una o varias normas que consideran ajenas o extrañas a la materia general regulada en la misma. Esto es, los demandantes no identifican unos determinados conjuntos normativos que serían contrarios al principio de unidad de materia por no encajar en el tema de la regulación del registro calificado de los programas de educación superior, que es el cometido propio de la ley, sino que pretenden que toda la ley desconoce ese principio, a partir de su confrontación con un referente externo, cual es la pretensión de que la regulación de las universidades se realice separadamente de la del resto de las instituciones de educación superior.

Aunque en gracia de discusión cabría señalar que podría resultar posible demandar toda una

ley por violación del principio de unidad de materia, si se establece que la misma está conformada por un conjunto diverso de materias carentes de relación de conexidad entre sí, y sin que pueda establecerse un núcleo temático predominante, en todo caso sigue siendo cierto que el examen debe predicarse de la ley misma y no de un referente externo, como es en este caso, la pretensión conforme a la cual la educación superior universitaria debe regularse en un cuerpo normativo exclusivamente referido a ella.

Como los demandantes no realizan un análisis de la ley para establecer su núcleo temático y determinar si entre sus distintas disposiciones existe o no una relación de conexidad con ese núcleo, la demanda es inepta y la Corte se inhibirá para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este cargo.

## 2.2.2. Cargo por violación de la autonomía de las universidades

2.2.2.1. El cargo que los demandantes presentan en el acápite de “[v]ulneración de la autonomía universitaria” parte de la base de que la Ley 1188 de 2008 limita la potestad que, como desarrollo de la autonomía académica, tienen las universidades para señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. La norma tendría, de acuerdo con los demandantes, un efecto homogeneizante contrario a la autonomía y al pluralismo. En su criterio, de acuerdo con la ley, el gobierno queda autorizado para señalar qué, cómo y para qué se enseña en las universidades.

Observa la Corte que los demandantes dirigen este cargo contra la Ley 1188 en su conjunto, pero no explican la razón por la cual consideran que toda la ley resulta contraria a la Constitución. En particular no desarrollan las razones por las cuales consideran que es contrario a la autonomía de las universidades, disponer que, para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo; que dicho registro es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior; que compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente o que para obtener el registro calificado de

los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional.

En otras palabras, los demandantes no explican de qué manera establecer la necesidad de un registro calificado como condición para el ofrecimiento de programas de educación superior, lesiona la autonomía de las universidades, ni de esa previsión legislativa, que constituye el núcleo central de la ley, se desprende el entendimiento de los demandantes conforme al cual ello, per se, implica una facultad para que sea el gobierno el que señala qué y cómo se enseña en las universidades.

De esta manera, encuentra la Corte que el cargo, así presentado adolece de la falta del requisito de certeza, porque los demandantes acusan un contenido normativo que no se desprende expresamente de las disposiciones acusadas, ni en la demanda se indica de qué manera surgiría de las mismas.

En la primera parte de la exposición del cargo los demandantes hacen un recuento del contenido de la ley en los aspectos acusados, y lo que allí se expresa es que se otorgará el registro calificado previa verificación de ciertas condiciones de calidad exigidas a los programas académicos y a las instituciones que los ofrezcan.

Son, entonces, de acuerdo con la ley, las instituciones universitarias las que deciden qué, cómo y para qué enseñan. Lo que la ley exige es que, en ejercicio de esas potestades, propias de su autonomía, las universidades se sometan a unas pautas y a unos criterios fijados por la ley y reglamentados por el gobierno con el objeto de asegurar la calidad de los programas de educación superior que se ofrezcan al público.

De este modo, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por violación de la autonomía universitaria, en relación con la Ley 1188 de 2008 considerada en su conjunto.

2.2.2.2. No obstante lo anterior, cabe señalar que los demandantes adicionan el cargo general por violación de la autonomía universitaria con unas consideraciones particulares, que es posible referir a contenidos normativos concretos de la ley.

Así, señalan, en primer lugar, que la afectación de la autonomía universitaria se presenta por la previsión conforme a la cual se faculta al Ministerio de Educación Nacional para que, junto con los docentes y directivos docentes, fije, mediante resolución, las características específicas de calidad de los programas de educación superior, identificando los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen.

También se cuestiona de manera específica por los demandantes la previsión conforme a la cual debe existir correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título, lo cual, en su criterio, constituye una diáfana invasión al campo de la autonomía académica, máxime si se considera que su aprobación gubernamental está supeditada a las características que el Ministerio de Educación Nacional establece por medio de resolución.

Del mismo modo, para los demandantes, la afectación de la autonomía universitaria también se predica, de manera especial, de la exigencia de una adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación, en la medida en que esa calificación de pertinencia quedaría supeditada a los criterios del gobierno y dejaría de ser una decisión autónoma de las universidades.

Aunque se incluye en el acápite relativo a la violación de las facultades de inspección y vigilancia, también se cuestiona por violación de la garantía de la autonomía universitaria la previsión conforme a la cual deberán establecerse adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, que garanticen la escogencia por méritos e impidan cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social, en cuanto los criterios para la evaluación de esa condición son fijados por el Gobierno, quien de ese modo, usurparía la función académica exclusiva de evaluar a los docentes y a los estudiantes.

En relación con estas acusaciones puntuales, estima la Corte que se cumplen las condiciones para la configuración de un cargo de inconstitucionalidad que habilite un pronunciamiento de fondo, particularmente cuando la acusación, como se pondrá de presente más adelante, es susceptible de configurarse de manera más completa si se considera junto con otros cargos presentados en la demanda y que gravitan en torno a las mismas disposiciones.

Adicionalmente, los demandantes también censuran, de manera puntual, el hecho de que la



ley acusada otorgue el manejo del registro calificado de los programas académicos al Ministerio de Educación Nacional y no integre a ese proceso al Consejo Superior de Educación Superior (CESU) regulado por los artículos 34 a 36 de la Ley 30 de 1992, que, en su criterio, en cuanto que es un órgano compuesto conjuntamente por la comunidad académica y por el gobierno, garantizaría una mayor autonomía en asuntos como los que regula la Ley 1188 de 2008.

Sin embargo esta acusación obedece más a una consideración de oportunidad y de conveniencia, ajena al juicio de constitucionalidad, sin que en relación con esa situación se presente un cargo de inconstitucionalidad. Los demandantes no indican por qué razón atribuir al Ministerio de Educación la responsabilidad del Registro Calificado, sin integrar a ese proceso al CESU, resulta contrario a la garantía de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución. La Corte no se pronunciará de fondo sobre este aspecto de la demanda.

Sobre este particular llama la atención el hecho de que, no obstante que desde la Sentencia C-852 de 2005, se advirtió sobre la necesidad de expedir un marco legal en torno a la idea de un sistema de registro calificado como instrumento de aseguramiento de la calidad de los programas de educación superior y que la exigencia de ese marco legislativo, que se deriva de la Constitución, tiene, entre otros propósitos, el de permitir un amplio debate de la comunidad afectada e interesada en dicha regulación, y el de propiciar la discusión pública, el planteamiento de visiones alternativas y el diálogo orientado a obtener una respuesta, en lo posible, concertada entre los actores involucrados, en principio ello no pareciera haberse cumplido en debida forma, en la medida en que se pretende que el debate se traslade al escenario del control de constitucionalidad, en el que, como se ha dicho, no caben las consideraciones de oportunidad o de conveniencia, ni es posible que la Corte señale como imperativa una de las múltiples opciones que, dentro de su potestad de configuración, puede escoger el legislador en el marco de la Constitución.

2.2.3. Cargo por violación de la competencia legislativa en materia de educación superior.

Los demandantes presenta unas consideraciones generales en torno a la reserva de ley para

la regulación de los servicios públicos y a la articulación ley – reglamento que sobre ese particular se desprende del diseño constitucional, pero en relación con la materia educativa, objeto de la demanda, se limitan a señalar que la Ley 1188 de 2008 faculta al gobierno nacional para asumir funciones que son de la órbita del legislador, puesto que no puede el gobierno regular las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior universitarios, pues ello equivale a establecer los criterios de control, los cuales, como se ha visto, están sujetos a reserva de ley. Agregan que, excusarse en el ejercicio de la potestad de inspección y vigilancia o de la potestad reglamentaria, para regular, por vía reglamentaria, aspectos que están en la órbita del legislador, conduciría a una deslegalización de una materia que debe ser normada legalmente, respetando la garantía institucional de la autonomía universitaria. Los demandantes, sin embargo, no muestran por qué razón, la manera como en la Ley acusada se ha previsto la articulación de competencias entre el legislador y el gobierno para la regulación del registro calificado de los programas de educación superior es contraria a la Constitución. En particular, los demandantes no analizan el marco de regulación fijado en la ley, para establecer si tiene o no la suficiente densidad normativa, ni señalan las normas que de manera específica, en su criterio, atribuyen al gobierno una competencia que excedería el ámbito de la potestad reglamentaria.

De este modo, aunque los demandantes presentan un marco conceptual que se encuentra acorde con la jurisprudencia de la Corte en relación con la educación superior, no atinan a articular un concepto de la violación que resulte predicable de la Ley 1188 en su conjunto por desconocimiento de la distribución de competencias entre la ley y el reglamento en ese campo.

Dado que no se presenta en relación con este cargo, un concepto de la violación, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.2.4. Cargo por habilitación al ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria.

No obstante que la acusación presentada por los demandantes por este concepto se dirige contra toda la ley, en realidad sus argumentos se remiten a la consideración del último inciso del artículo 2º de la ley, que establece la facultad del Ministerio de Educación Nacional, de fijar las características específicas de calidad de los programas de educación superior e

identificar los elementos generales de los mismos.

Sobre el particular señalan los demandantes que la facultad que la Ley 1188 de 2008 le confiere al gobierno nacional para fijar las características específicas de los programas de educación superior, implica un desbordamiento de la potestad reglamentaria y vulnera la autonomía universitaria, porque permite una intervención del gobierno, con alcances homogenizadores, en el diseño de los planes de estudio y los programas académicos, aspecto que corresponde regular a las propias universidades, en el marco fijado con carácter general por el legislador.

Frente a este acápite de la demanda, la Corte encuentra que los demandantes no presentan un concepto de la violación en relación con la ley considerada como un todo, lo que conduce a una decisión inhibitoria, pero considera que existe un cargo apto, que habilita un pronunciamiento de fondo, en relación con el último inciso del artículo 2º de la ley, examinado de manera conjunta con el planteado por afectación de la autonomía universitaria.

2.2.5. Cargo por desbordamiento de la facultad de inspección y vigilancia del gobierno.

Expresan los demandantes que la función de inspección y vigilancia que la Constitución le atribuye al gobierno, debe limitarse a la verificación del cumplimiento de la Constitución y de la ley y no puede tener el alcance de regular el objeto de control.

De manera específica cuestionan que se atribuya al Ministerio de Educación Nacional, de manera simultánea, tanto la competencia para llenar de contenido las condiciones que establece el legislador para los programas académicos y para las instituciones, como la responsabilidad de adelantar en cada caso particular las tareas de inspección y vigilancia.

Señalan los demandantes que debe tenerse en cuenta que el literal h) del artículo 31 de la Ley 30 de 1992, establece que el Presidente de la República debe propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las Instituciones de Educación Superior, más no que el Gobierno definirá las condiciones a controlar, pues con ello se vulnera la autonomía universitaria y la forma como se establece constitucionalmente el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia.

Así planteado el asunto, para los demandantes por virtud de lo dispuesto en la ley, se desborda el ámbito de la facultad de inspección y vigilancia del Gobierno, puesto que dicha facultad no comprende la regulación del objeto de inspección y vigilancia, sino que su cometido propio es evaluar si se ha cumplido o no la ley, y debe, por consiguiente ejercerse a posteriori, y no a priori, como se contempla en la ley acusada, al disponer que sea el mismo gobierno el que defina las condiciones a controlar.

En relación con este cargo observa la Corte que es preciso tener en cuenta que, en virtud de la competencia del Estado para regular la prestación de los servicios públicos (Art.365 C.P.) y en particular la educación (Art. 67 C.P.) le corresponde al legislador fijar, de manera general, las condiciones de calidad de los programas académicos y al Ejecutivo reglamentar las previsiones generales de la ley, en los términos que se han precisado por la jurisprudencia. Por otro lado la función de inspección y vigilancia, viene conferida de manera expresa en los numerales 21 y 22 del artículo 189 de la Constitución y se ejerce en relación con los programas en desarrollo.

De este modo, la Ley 1188 de 2008 se limita a desarrollar el registro calificado de los programas de educación superior y no contiene elementos regulatorios referidos a la función de inspección y vigilancia. El cargo, en la medida en que parte del supuesto de que en la ley demandada, la competencia reglamentaria allí reconocida al gobierno, tiene como único soporte la función de inspección y vigilancia, le da un alcance que no se desprende de la misma, y, por consiguiente, es inepto por falta de certeza.

Los demandantes no precisan la razón por la cual atribuir a la misma autoridad a la que, en ejercicio de una competencia constitucional de regulación, se le atribuye la tarea de especificar las condiciones de calidad de los programas y las instituciones, la responsabilidad de llevar a cabo las labores de inspección y vigilancia es contraria a la Constitución, aparte de que, en tal caso, la eventual inconstitucionalidad resultaría de la consideración conjunta de las normas que establecen el marco de regulación y aquellas otras que definen las competencias de inspección y vigilancia, las cuales, sin embargo, no fueron objeto de la demanda.

Observa la Corte que los demandantes, para el desarrollo de este cargo, parten de la situación existente con anterioridad a la expedición de la Ley 1188 de 2008, en incluso, a la

de la Ley 749 de 2002, cuando, como se mostrará más adelante, el gobierno había venido ejerciendo una competencia de regulación en el campo de la educación superior, que pretendía derivar de sus facultades de inspección y vigilancia, que fue incorporada en una habilitación general contenida en la Ley 749 de 2002 y que la Corte declaró inexecutable mediante Sentencias C-852 de 2005 y C-782 de 2007.

De este modo, contrariamente a lo sostenido por los demandantes, la Ley 1188 de 2008 no contempla el ejercicio de una potestad de regulación autónoma del gobierno en el campo de la educación superior, a partir de su competencia de inspección y vigilancia, sino que, en desarrollo de lo dispuesto en la sentencia C-852 de 2005, fija un marco legal, susceptible de desarrollo reglamentario, a partir del cual podrán realizarse luego las labores de inspección y vigilancia.

Así, dado que, por un lado, las competencias reglamentarias previstas en la Ley 1188 de 2008, no están concebidas como un desarrollo de la función de inspección y vigilancia que corresponde al Ejecutivo, y, por otro, en la ley no hay un desarrollo normativo de la función de inspección y vigilancia en materia de educación superior, los cargos se construyen sobre un supuesto normativo que no es real y la demanda es inepta por falta de certeza de los mismos.

#### 2.2.6. Cargo por vulneración de la libertad de cátedra

Después de presentar, de manera general, algunas consideraciones sobre la libertad de cátedra a la luz de la jurisprudencia constitucional, los demandantes señalan que, en relación con el registro calificado de programas académicos, tal y como fue diseñado por la Ley 1188 de 2008, es preciso afirmar que el hecho de que las condiciones señaladas por el legislador sean definidas en su contenido por el Ministerio de Educación Nacional, supone la imposición de criterios y métodos educativos al educador, quien se debe sujetar a la estandarización de los contenidos que ello implica, vulnerando su libertad de cátedra.

Nuevamente advierte la Corte la falta de certeza del cargo, debido a que, por una parte, no se identifican las disposiciones de la ley de las cuales se desprendería el contenido normativo demandado y de otra, de los enunciados a los que de manera general se remiten los demandantes, no se desprende la norma conforme a la cual los educadores deben sujetar sus enseñanzas a unos contenidos estandarizados por el Ministerio de Educación Nacional,

puesto que una cosa es identificar los elementos generales de cada programa, como se dispone en el inciso final del artículo 2º de la ley demandada y otra muy distinta estandarizar los contenidos a los que debe sujetarse la enseñanza en las instituciones de educación superior, aspecto que no surge de la referida disposición.

Los demandantes pretenden especificar este cargo señalando que las previsiones de la ley demandada suponen la imposición de criterios y métodos educativos al educador, censura que se predicaría de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley demandada, en relación con la condición que fija como criterio de calidad “[e]l uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante”. Para los demandantes, con ello se traza, como exigencia para la aprobación gubernamental de un programa académico, una corriente pedagógica que no es la única y que desconoce que, dependiendo del contexto, de las circunstancias y de los contenidos de cada programa académico, será menester el uso de otro tipo de corrientes pedagógicas con miras a posibilitar un aprendizaje significativo. Agregan que “... imponer dicha condición es tanto como que el gobierno le diga a la academia en general y a los docentes en particular, cómo deben enseñar, quedando atada la universidad y el docente a determinada visión gubernamental.”

Estima la Corte que existe inepta demanda en el cargo por violación de principio de libertad de cátedra dirigido contra la totalidad de la Ley 1188 de 2008, pues los demandantes no muestran de qué manera, establecer la necesidad de un registro calificado como condición para poder ofrecer un programa de educación superior, comporta una limitación a los docentes universitarios para que desarrollen libremente sus cátedras en cuanto al contenido o los métodos de enseñanza. Por el contrario, para la Sala, los demandantes sí plantean un interrogante de constitucionalidad válido en relación con la previsión del artículo 2º de la ley demandada, en lo relativo a las metodologías educativas.

### 3. La materia sometida a examen

A partir del anterior examen en torno a la aptitud o no de los cargos presentados por los demandantes, es posible concluir lo siguiente en cuanto a la materia que será objeto del presente proceso de inconstitucionalidad:

#### 3.1. La Corte se inhibirá, por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con los

cargos presentados en relación con la Ley 1188 de 2008 considerada en su conjunto, por violación del principio de unidad de materia, de la autonomía universitaria, de la distribución de competencia legislativa en materia de educación superior; por habilitación al ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria; desbordamiento de la facultad de inspección y vigilancia por parte del gobierno nacional y vulneración de la libertad de cátedra.

3.2. Por el contrario, corresponde a la Corte establecer si las previsiones contenidas en los artículos segundo y tercero de la Ley 1188 de 2008, conforme a las cuales (i) se faculta al Ministerio de Educación Nacional para que, junto con los docentes y directivos docentes, fije, mediante resolución, las características específicas de calidad de los programas de educación superior, identificando los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen; (ii) dentro del proceso de otorgamiento del registro calificado se realizarán visitas de verificación por pares académicos con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de Educación Superior, y se presentará un informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, Conaces, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado; (iii) debe existir correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título; (iv) deberán establecerse adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, que garanticen la escogencia por méritos e impidan cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social y (v) se exige una adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación, son contrarias a la autonomía universitaria, desconocen la articulación de competencias entre la ley y el reglamento y dan lugar a un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, y, además, si se lesiona la libertad de cátedra cuando, como condición de calidad para obtener el registro calificado de los programas académicos, se impone una referencia obligada a un modelo de enseñanza que implique “[e]l uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante”.

3.3. Para resolver los problemas planteados, la Corte hará, (i) una breve referencia a los

antecedentes de la ley demandada, (ii) un recuento de la jurisprudencia en relación con la garantía constitucional de la autonomía universitaria y, (iii) un análisis de la articulación de las fuentes formales del derecho en materia de educación superior, para, con base en esos elementos, (iv) abordar el caso concreto.

#### 4. Antecedentes de la Ley 1188 de 2008

En la exposición de motivos del proyecto de Ley número 31 de 2006 Senado “por la cual se regula el Registro Calificado de Programas de Educación Superior y se dictan otras disposiciones”, presentado a consideración del Congreso de la República por el Ministro de Educación, se expresó que el Registro Calificado se había constituido en uno de los más importantes y eficaces instrumentos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que hasta ese momento había estado reglamentado a nivel de decreto gubernamental, pero que era necesario incorporar en un texto legal dicha reglamentación, de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia C-852 de 2005 de la Corte Constitucional.

En la Sentencia C-852 de 2005 la Corte declaró la inexequibilidad del contenido normativo de la Ley 749 de 2002 conforme al cual correspondía al gobierno la reglamentación relativa al registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas profesionales de pregrado, en la medida en que, ni en la Ley 749 de 2002, ni en la Ley 30 de 1992, ni en ninguna otra que versase sobre la materia educativa, existían contenidos normativos orientados a regular el alcance del registro calificado, los estándares de calidad de los programas de educación superior y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior en los programas profesionales de pregrado.

De este modo, para la Corte, la disposición entonces acusada, defería al Gobierno la regulación de una materia en relación con la cual, de acuerdo con la Constitución, es preciso un previo desarrollo legislativo.

En esa sentencia la Corte realizó un recuento sobre los antecedentes relacionados con la regulación de la educación superior, en el cual puso de presente que hasta la expedición del Decreto Ley 80 de 1980 no había existido un ordenamiento sistemático de la educación



superior en el país. Señaló la Corte que dicho decreto se expidió por el gobierno con base en las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 8ª de 1979, que lo habilitaban para, entre otros asuntos, “... definir la naturaleza del Sistema de Educación Post-secundaria ...” y “... fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema...”.

Prosiguió la Corte puntualizando que, con la expedición de la Constitución de 1991, fue preciso actualizar la regulación existente en relación con la educación superior, y que en el nuevo contexto constitucional se expidió la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, norma a partir de la cual se produjeron numerosos desarrollos orientados a la conformación de un sistema nacional de educación superior.

Puso de presente la Corte que, en el ámbito de la Ley 30 de 1992, el Ministerio de Educación inició un proceso encaminado a asegurar la calidad de la educación superior, que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, del cual, entre otros instrumentos, hacían parte 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. Agregó la Corte que, de esos mecanismos, sólo el de acreditación voluntaria, y, parcialmente el de los exámenes del Estado, tenía un desarrollo directo en la Ley 30 de 1992 y que los demás se elaboraron en disposiciones reglamentarias, que invocaban como fundamento el deber del Estado de asegurar la calidad de la educación superior y la atribución del gobierno de ejercer la inspección y vigilancia en ese campo.

Sobre el particular, en la Sentencia C-852 de 2005 se expresó:

Así, el gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria y con base en la Ley 30 de 1992, expidió una serie de decretos por medio de los cuales se reglamentaban los “... estándares de calidad para programas profesionales de pregrado ...” en distintas áreas.<sup>7</sup> Para expedir esos decretos se tuvieron como consideraciones, en líneas generales, las siguientes:

“Que la Educación Superior es un servicio público esencial de carácter cultural con una función social que le es inherente y, que como tal corresponde al Estado ejercer la regulación, el control y la vigilancia, en procura de garantizar la calidad y eficiencia en su prestación;

Que le corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política y el artículo 3° de la Ley 30 de 1992, velar por la calidad de la educación a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia;

Que la Ley 30 de 1992 señala como objetivo de la educación superior y de sus instituciones, prestar a la comunidad un servicio con calidad referido a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;

Que los procesos de evaluación que apoyen, fomenten y dignifiquen la educación superior deberán velar por su calidad, según lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 30 de 1992;

Que el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, faculta al Presidente de la República para propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos que ofrecen las Instituciones de Educación Superior;

Que los estándares de calidad constituyen un mecanismo de evaluación de la calidad de los programas académicos de educación superior, y una herramienta para garantizar a los estudiantes y a la sociedad en general, la calidad del servicio que ofrecen las Instituciones de Educación superior;

Que es necesario reglamentar los estándares para el ofrecimiento y funcionamiento de los programas profesionales de pregrado de derecho;

Que corresponde al Presidente de la República expedir los decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes ...”<sup>8</sup>

En esos decretos se establecía la información que las instituciones de educación superior debían presentar a las autoridades en relación con los programas académicos de pregrado, a fin de asegurar que cumplan con las condiciones básicas de calidad para su ofrecimiento y funcionamiento. Dicha información comprendía lo relacionado con a) Justificación del programa; b) Denominación académica del programa; c) Aspectos curriculares básicos; d) Organización de las Actividades Académicas; e) Formación Investigativa; f) Proyección social; g) Sistema de selección; h) Sistemas de evaluación; i) Personal docente; j) Dotación de

medios educativos; k) Infraestructura física; l) Estructura académico-administrativa; m) Autoevaluación; n) Egresados; o) Bienestar universitario y p) Publicidad del programa. En un acápite sobre los procedimientos de evaluación de la información, se disponía que a partir de la fecha de la expedición del respectivo decreto, para poder ofrecer y desarrollar un programa profesional nuevo o en funcionamiento en el área correspondiente, se requería obtener el registro calificado del mismo, efecto para el cual, la institución de educación superior debía presentar al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, la documentación relacionada con los estándares de calidad que se definían en el mismo decreto. El Icfes, con el apoyo de pares académicos, debía emitir concepto debidamente motivado y soportado, sobre el cumplimiento de los estándares de calidad. Correspondía al Ministro de Educación Nacional decidir sobre la autorización del registro calificado del programa, el cual tendría una vigencia de siete años contados a partir de la notificación de la respectiva resolución. Los programas que para el momento de expedirse los referidos decretos estuviesen debidamente registrados y en funcionamiento, y a los cuales se les negase el registro calificado por no aportar la información que demostrase el cumplimiento de los estándares de calidad, no podrían matricular nuevos estudiantes, ni abrir nuevas cohortes.

Cabe observar que la Ley 30 de 1992 no contiene una regulación específica sobre el registro calificado de programas de educación superior, ni sobre las condiciones o requisitos para su creación y funcionamiento. Sobre el particular se limita, en el artículo 36, a señalar que corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que es un organismo de carácter permanente del Gobierno Nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, e integrado por a) El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside, b) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, c) El Rector de la Universidad Nacional de Colombia, d) El Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas”, Conciencias, e) Un Rector de la universidad estatal u oficial, f) Dos Rectores de universidades privadas, g) Un Rector de universidad de economía solidaria, h) Un Rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial, i) Un Rector de institución técnica profesional estatal u oficial, j) Dos representantes del sector productivo, k) Un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial, l) Un profesor universitario, m) Un estudiante de los últimos años de universidad, y n) El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), con voz pero sin voto, proponer al Gobierno

Nacional, la reglamentación y procedimientos para, entre otros asuntos, “[e]stablecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos.”

En ese estado de la cuestión se expidió la Ley 749 de 2002, en la cual, de manera expresa, se señala 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.

En ese nuevo contexto legal, el Presidente de la República, “... en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, los artículos 31 a 33 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 8º de la Ley 749 de 2002, ...” expidió el Decreto 2566 de 2003, “... por medio del cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones ...”. Dicho decreto desarrolla de manera general la materia y deroga expresamente los decretos mediante los cuales hasta entonces se habían establecido esas condiciones y requisitos para las distintas áreas.<sup>9</sup> En el Decreto 2566 de 2003, de manera expresa se señala que para obtener el registro calificado las instituciones de educación superior deben acreditar el cumplimiento de las condiciones mínimas y las características específicas de calidad. En el mismo decreto se enuncian las condiciones mínimas de calidad y se dispone que las características específicas de calidad para cada programa serán fijadas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional. Para especificar el contenido del Decreto 2566 de 2003, el Ministerio de Educación Nacional ha expedido distintas Resoluciones por medio de las cuales se definen las características específicas de calidad para cada uno de los programas de pregrado.<sup>10</sup>

(...)

Como síntesis de este recuento normativo, y en cuanto hace al asunto objeto del presente proceso de constitucionalidad, puede señalarse que las materias cuya reglamentación se confía al gobierno en la disposición acusada, esto es el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación

superior, no surgen con la Ley 749 de 2002, sino que hacen parte de lo que se ha denominado el Sistema Nacional de Educación Superior, y se encuentran desarrolladas en distintas normas legales y reglamentarias, y que en cuanto hace específicamente a los programas de formación técnica profesional y tecnológica, en la propia Ley 749 de 2002 se incluyeron algunas previsiones sobre el particular.”

Como se ha dicho, en la Sentencia C-852 de 2005 la Corte consideró que, en relación con la educación universitaria de pregrado, no existía en la ley un contenido de regulación sobre el registro calificado de programas, los estándares mínimos de calidad y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, a partir del cual pudiese el Gobierno ejercer la potestad reglamentaria, y que, en esas condiciones, habilitarlo para regular tales materias, implicaba deslegalizar esa regulación, en contravía con la Constitución. En consecuencia resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión “y profesional de pregrado”, contenida en el artículo 8º de la Ley 749 de 2002. En esa providencia, la Corte resolvió “... diferir en el tiempo la inexequibilidad de la disposición acusada, a fin de permitir que el Congreso, en ejercicio de su potestad de configuración, expida el régimen aplicable en materia de exámenes de calidad, estándares mínimos de los programas de pregrado y registro calificado de los mismos.” Posteriormente, en la Sentencia C-782 de 2007, a partir de similares presupuestos, la Corte declaró la inexequibilidad de 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, con lo cual la exigencia de un marco legal se predicaba, ya no solo en relación con la educación profesional de pregrado, sino con toda la educación superior. Mas adelante, en la Sentencia C-162 de 2008, la Corte resolvió declarar la exequibilidad del artículo 9 de la Ley 749 de 2002, respecto de los cargos examinados en esa oportunidad, en el entendido que los estándares de calidad se circunscriben a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6º de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación.

## 5. Garantía constitucional de la autonomía universitaria y aseguramiento de la calidad de la educación superior

Aunque la Ley 1188 de 2008 regula el registro calificado de programas de educación superior, en relación con todas las instituciones de ese nivel educativo, lo cual comprende tanto a las universidades, como a otras instituciones de educación superior, como las técnicas profesionales o las tecnológicas, los demandantes han presentado un cargo por violación de la autonomía universitaria, que se orienta a impugnar algunas disposiciones de la ley en cuanto se apliquen a las universidades.

Tal como se ha señalado por la Corte, la garantía constitucional de la autonomía universitaria se predica sólo de las universidades y no de todas las instituciones de educación superior. Así la Corporación ha expresado que “[l]a universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de ‘un saber’ y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para ‘ser’, del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras.”<sup>11</sup>

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>12</sup>, del artículo 69 de la Constitución, a cuyo tenor “se garantiza la autonomía universitaria” y “[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley”, se desprende una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad, entendida ésta en función de, entre otros objetivos, los siguientes: “conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio; auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la

comunidad científica internacional; formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia” (CP. art. 67).”<sup>13</sup>

Como se señaló por la Corte en la Sentencia T-007 de 2008, esa autonomía<sup>14</sup> fue concebida por la Constitución con el objetivo de asegurar para los asociados una formación independiente y libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en el manejo administrativo y financiero<sup>15</sup>, e implica para las universidades la potestad de darse sus propias directivas y de regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

Por virtud de esa garantía institucional, el alcance de la ley en esta materia, tiene carácter limitado, “... pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - ‘darse sus directivas’ - y de auto-regulación - ‘regirse por sus propios estatutos’ -.”<sup>16</sup>

De este modo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, en el diseño constitucional en torno a la educación superior, por un lado se garantiza la intangibilidad de la autonomía universitaria, que resulta indispensable para que la universidad realice cabalmente su misión, pero, por otro, las prerrogativas institucionales de las que gozan las universidades deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley, a la cual, a tenor de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución, le corresponde “... hacerse cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP art. 67) -,”<sup>17</sup>

Tal como se expresó en la Sentencia C-162 de 2008, esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre el alcance de la autonomía universitaria como garantía institucional, la cual en la Sentencia T-310 de 1999 fue definida como “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior.” Agregó la Corte que en esta definición se destacan las dos vertientes que integran la figura en estudio, “[d]e un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la

sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”.

En la citada Sentencia C-162 de 2008, la Corte destacó que, “... de la garantía institucional de la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos, dentro de las cuales se cuentan: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos<sup>18</sup>.”<sup>19</sup>

Finalmente, en esa sentencia la Corte puntualizó que la jurisprudencia constitucional “... ha puesto de manifiesto que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, entre los que cabe mencionar: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Art. 67 de la C. P.), (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (Art. 69 de la C. P.), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (Art. 150-23 de la C. P.) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución).”<sup>20</sup>

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha recalcado que “(...) la misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art. 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de



enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.”<sup>21</sup>

En ese contexto, es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que, en ejercicio de la autonomía universitaria, se le reconoce a las universidades públicas y privadas, sin que tales límites, que se orientan, entre otros objetivos, a asegurar la calidad de la educación, a fijar el marco de la función de inspección y vigilancia del Estado y a velar por la efectiva prestación del servicio público educativo, puedan tenerse como una obstrucción a la autonomía, mientras se mantengan en el ámbito de la garantía institucional constitucionalmente consagrada.

## 6. La articulación de las fuentes formales de derecho en materia de educación superior

6.1. Tal como se expresó por la Corte en la Sentencia C-530 de 2003<sup>22</sup>, según recuento realizado en la Sentencia C-852 de 2005, en virtud de la cláusula general de competencia que la Constitución radica en el legislador, “... en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).” Agregó la Corte que, como se ha indicado por la Corporación en varias oportunidades<sup>23</sup>, ese reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, aspecto sobre el cual expresó:

“Así, la sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo.

Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las

entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.”

En particular, en relación con los ámbitos propios de la ley y el reglamento se señaló en esa Sentencia que la jurisprudencia constitucional ha precisado que “... la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria”<sup>24</sup>. Puntualizó la Corte que, “[s]in embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido.” Manifestó a este respecto que:

“... este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El “requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria”, ha dicho esta Corte, es “la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar”<sup>25</sup>.”

De esta modalidad de articulación de competencias entre la ley y el reglamento se desprende lo que en ocasiones se ha llamado una reserva general de ley<sup>26</sup>, por virtud de la cual toda actuación del Estado que implique afectar la esfera de libertad de los particulares, que establezca derechos y obligaciones o que delimite los ámbitos competenciales definidos por la Constitución, debe tener como soporte una norma con fuerza material de ley. Se trata de un principio general, que se afirma sin perjuicio de la especial remisión que la Constitución haga a la ley para la regulación de ciertas materias o de la posibilidad de que en la Carta se establezcan reservas especiales de ley, por virtud de las cuales, para la regulación de determinadas materias se requiera una ley en sentido formal y material, de manera que se excluya la posibilidad de la delegación de facultades legislativas. La noción de reserva general de ley encuentra fundamento en nuestro ordenamiento en la consideración

de que la Constitución ha excluido la posibilidad de los llamados reglamentos autónomos o independientes, por virtud de los cuales el gobierno puede ejercer facultades de regulación que no requieren de un previo desarrollo legislativo. Y ello es así, porque, como contrapartida de la cláusula general de competencia que la Constitución radicó en cabeza del legislador, al ejecutivo se le atribuyó una potestad reglamentaria que debe ejercer, y que sólo puede ejercer, para asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

6.2. En la Sentencia C-852 de 2005, la Corte puntualizó que, de acuerdo con la Constitución, la educación está sometida a una reserva general de ley, que se desprende tanto de la cláusula general de competencia legislativa de que está revestido el Congreso de la República para el desarrollo de la Constitución mediante leyes, como de las específicas remisiones contenidas en los artículos 68, 69 y 189 numeral 21 de la Constitución.

Para desarrollar el sistema de articulación de competencias entre la ley y el reglamento que surge de ese marco normativo en relación con la educación, la Corte, en esa sentencia, expresó:

“(…) el artículo 67 de la Constitución señala que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Se trata de un principio general, que, en cuanto no se refiere a un órgano específico del Estado, no contiene una atribución específica de competencias, las cuales, para los efectos previstos en la norma constitucional, deben establecerse con base en las reglas generales de distribución de competencias contenidas en la propia Constitución, y en las previsiones específicas que en relación con la educación o con los servicios públicos, se realizan en ella.

De acuerdo con la distribución general de competencias, la función de regulación de la educación, entendida en este caso en su dimensión genérica, no como modalidad de intervención administrativa, sino como referida a la expedición de normas imperativas de carácter general y abstracto, corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, en virtud de la cláusula general de competencia que tiene para el desarrollo de la Constitución (C.P. Arts. 14 y 150). Del mismo modo, en la medida en que la educación es un servicio público, es preciso remitirse a los artículos 150, numeral 23 y 365 de la Constitución, de conformidad con los cuales corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, los cuales, por consiguiente, estarán sometidos al

régimen jurídico que fije la ley. Igualmente, en el artículo 365 se dispone que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, pero que, en todo caso, el Estado mantendrá la regulación de los mismos.

A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 21 y 22 del artículo 189, la función de inspección y vigilancia de los servicios públicos en general y de la educación, en particular, corresponde al Presidente de la República, previsión que se reitera en el artículo 365 Superior, cuando dispone que el Estado ejercerá el control y la vigilancia de los servicios públicos.

De este modo, 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).

Agregó la Corte que, en relación con los parámetros constitucionales que rigen la asignación de competencias en materia de servicios públicos, en la Sentencia C-263 de 1996<sup>27</sup> se expresó que “[l]a competencia para la ‘regulación’ de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.)”

A su vez, en materia educativa, la Constitución dispone, en el artículo 68, que corresponde a la ley establecer las condiciones en las cuales los particulares podrán crear y gestionar establecimientos educativos, y en el artículo 69 que se garantiza la autonomía universitaria, y que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

En ese contexto, al Ejecutivo le corresponde, por un lado, en ejercicio de la potestad

reglamentaria, expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que se profieran para la regulación de la educación, y, por otro, ejercer, de conformidad con la ley, la inspección y vigilancia de la enseñanza.

Recalcó la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>28</sup>, el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada, aspecto sobre el cual, en la Sentencia C-734 de 2003<sup>29</sup> se expresó que “... si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda reglar – en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a tomar en cuenta<sup>30</sup>-, éste no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración.” Agregó la Corte que “... un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad”, y puso de presente que sobre el particular ha señalado la Corporación lo siguiente:

“Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.”<sup>31</sup>

6.3. Como se expuso al presentar los antecedentes de la Ley 1188 de 2008, en los términos del anterior recuento jurisprudencial, la Corte, en las sentencias C-852 de 2005 y C-782 de 2007 declaró la inexecutable de las disposiciones de la Ley 749 de 2002 que remitían al gobierno la regulación del registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior. Se señaló también que la Ley 1188 de 2008, se expidió con el propósito manifiesto de darle soporte legal al ejercicio de una competencia reglamentaria del gobierno sobre el particular.

Como se ha visto, si bien la Constitución no exige que el legislador regule hasta el más mínimo detalle la materia educativa, y que es posible que se deje a la Administración un margen relativamente amplio para el desarrollo de algunos supuestos, sí es preciso que la ley establezca un marco que contenga criterios claros e inteligibles a partir de los cuales pueda ejercerse la potestad reglamentaria.

6.4. En ese contexto, pasa la Corte al análisis de los cargos de inconstitucionalidad que se han planteado en el presente proceso, que se estiman ajustados a las exigencias procesales atrás reseñadas.

## 7. Examen de los cargos

7.1. A partir de los argumentos presentados por los demandantes es posible concluir que, en su criterio, la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008: “El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes fijará mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior. En el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria”, es contraria a la garantía constitucional de la autonomía universitaria, por cuanto ella posibilita la intromisión del poder ejecutivo en ámbitos de decisión que, en virtud de dicha autonomía, son propios de las universidades, y podría conducir a la estandarización de los programas académicos universitarios.

Sobre este particular cabe señalar que dentro de las limitaciones que, de acuerdo con la Constitución, la ley puede imponer a la autonomía de las universidades, están las que se derivan de la necesidad de asegurar la calidad de la educación, aspecto que tiene manifestaciones, tanto en la fijación de un marco general dentro del cual deba desarrollarse el servicio público educativo, como en la instancia de la posterior inspección y vigilancia que debe adelantar el gobierno.

En el primer escenario, corresponde a la ley fijar los parámetros generales orientados a asegurar una educación de calidad, los cuales deben definir unos criterios claros a partir de los cuales quepa una ulterior concreción por el gobierno, en ejercicio de la potestad

reglamentaria.

La atribución al Ministerio de Educación Nacional para que junto con los docentes y directivos docentes fije las características específicas de calidad de los programas de educación superior se inscribe en ese contexto, y es claro que la norma no atribuye al Ministerio una competencia autónoma de regulación, sino que lo habilita para especificar las pautas fijadas de manera general por la propia ley.

Por otra parte, la previsión conforme a la cual en el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de los que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos para particularizarlos, no implica facultar al gobierno para que, con pretensión homogenizadora, establezca los contenidos de los programas académicos de las universidades, en razón de que, como se desprende del tenor literal de la norma, se trata de identificar unos elementos generales, que deben contener los programas, pero cuyo contenido será definido de manera autónoma por las universidades.

De este modo, la referida atribución no es contraria a la autonomía universitaria, porque el señalamiento de las características específicas de calidad de los programas y la identificación de los elementos generales de los mismos, tiene soporte no sólo en la atribución del Estado de asegurar la calidad de la educación (C.P. Art. 67), sino también, cuando sea del caso, en la posibilidad de exigir títulos de idoneidad (C.P. Art. 26) que presupone la habilitación para fijar unas condiciones mínimas para los programas académicos que conduzcan a la expedición de dichos títulos. Por otra parte, la fijación de esas condiciones también tiene asidero en la competencia del Estado para la regulación de los servicios públicos.

Es claro que, ni la disposición que es objeto de examen, ni, en general, la Ley 1188 de 2008, contemplan la posibilidad de que el Ejecutivo establezca directamente programas de educación superior, o diseñe, con alcance imperativo, los contenidos de los mismos. Tampoco se excluye por la ley la posibilidad de que además de aquellos elementos mínimos, en cuya configuración, como se ha dicho, a partir del enunciado normativo general, tienen plena autonomía las universidades, se incluyan otros aspectos dentro de una completa libertad de apreciación.

Por otro lado, para la Corte, la disposición que es objeto de consideración, tampoco afecta la articulación de competencias entre la ley y el reglamento en materia educativa porque la atribución que allí se hace al ejecutivo se circunscribe a la especificación de las pautas de calidad fijadas de manera general en la ley.

Así, es la ley la que señala que, como condición para ofrecer un programa académico de educación superior, es preciso obtener un registro calificado como instrumento de aseguramiento de la calidad, y es la misma ley la que fija las condiciones que deberán cumplir los programas y las instituciones con miras a obtener ese registro. De este modo, tal como se precisó en la Sentencia C-132 de 2008, la competencia reglamentaria del ejecutivo se circunscribe a aspectos físicos e instrumentales, objetivamente medibles, en función de las condiciones específicas previstas en la misma Ley 1188 de 2008. Es claro que dicha competencia reglamentaria no puede exceder los límites señalados en la ley y que, en todo caso, la definición de las características de los programas y la fijación de sus elementos generales mínimos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, ni tener incidencia en la orientación filosófica de los docentes o los procesos de enseñanza.

Con base en estas consideraciones se declarará la exequibilidad de la disposición acusada.

Para los demandantes, esa condición constituye una diáfana invasión al campo de la autonomía académica, máxime si se considera que su aprobación gubernamental está supeditada a las características que el Ministerio de Educación Nacional establece por medio de resolución.

No comparte la Corte la anterior apreciación, porque no se ve de qué manera la exigencia de coherencia interna en los programas de educación superior limita la autonomía universitaria, si son las propias universidades las que establecen la denominación del programa, los contenidos curriculares y las metas para la obtención del título correspondiente. Lo que de acuerdo con la ley se evalúa como parte del proceso de registro calificado de los programas es la coherencia entre esos elementos aportados por la universidad. De este modo, lo que en los términos de la ley corresponde al ejecutivo en el proceso orientado a la expedición de un registro calificado, es hacer una valoración, en función de la condición fijada en la ley, de los elementos que son aportados por las universidades, esto es, de coherencia interna. El reglamento, como es propio de esa figura, no puede fijar ese ámbito que ha sido definido por



el legislador y puede simplemente desarrollar los criterios a partir de los cuales, en los casos concretos habrá de evaluarse esa coherencia, a partir de los datos suministrados por las propias universidades.

La Corte declarara la exequibilidad de este aparte del artículo 2º de la Ley 1188 de 2008.

7.3. En criterio de los demandantes, la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, entre las condiciones que deben cumplir los programas académicos: “2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación”, es contraria al principio de autonomía universitaria porque implica el riesgo ineludible de que se imponga la visión política de desarrollo que maneja el gobierno y no aquella que surja del debate académico que construya la universidad como actor social.

Tampoco advierte la Corte que la exigencia de pertinencia comprometa la autonomía de las universidades. La ley no dice que, para que pueda expedirse un registro calificado en relación con un programa académico presentado por una institución de educación superior, las necesidades del país y del desarrollo cultural y científico de la nación que se toman como referencia, sean las que fije o establezca el gobierno y que a ellas deberán sujetarse las universidades. Lo que exige es que los programas se justifiquen en términos de su pertinencia en relación con esas variables, independientemente establecidas. De este modo, son las propias universidades las que incorporan todos los elementos presentes en la condición, de una manera que sea susceptible de verificación externa. Así puede haber pluralidad de aproximaciones sobre los requerimientos del desarrollo cultural y científico y lo que exige la ley es que los programas académicos cuenten con un sustento, susceptible de ser valorado, en sus propios términos, en torno a esa pertinencia.

No se trata de fijar un estándar único contra el cual se van a comparar los programas, sino que la previsión legislativa implica evaluar los programas, en sus propios términos, a la luz de unos criterios señalados en la ley. Por consiguiente habrá de declararse la exequibilidad de la disposición acusada, por el cargo analizado.

7.4. De acuerdo con los demandantes, también resulta contrario al principio de la

autonomía universitaria que en el artículo 3º de la Ley 1188 de 2008 se disponga que en el curso del proceso orientado a la obtención del registro calificado se designarán los respectivos pares académicos “(...) quienes deberán realizar visita de verificación con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de Educación Superior, y quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, Conaces, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.”

Según la apreciación de los demandantes, esa verificación resulta inadmisibile, porque permitiría subordinar la formación universitaria científica, humanista, artística y cultural, a los vaivenes políticos y a los criterios de los gobiernos, particularmente si se tiene en cuenta que las condiciones objeto de verificación son establecidas por el propio gobierno.

Por momentos la demanda parecería orientada a plantear un interrogante mucho más amplio sobre si cabe, y en caso afirmativo, en qué condiciones y bajo qué presupuestos, que el Estado establezca la necesidad de un registro calificado como requisito para poder poner en marcha un programa de educación superior. Los demandantes parecerían partir de la idea de que la autonomía universitaria no admite la fijación de requisitos y condiciones para el ofrecimiento de programas de educación superior, y que la calidad de los mismos sólo podría sujetarse a sistemas de auto-acreditación voluntaria, sometidos a control posterior del Estado en ejercicio de sus competencias de inspección y vigilancia.

Sin embargo, en la demanda no se presenta de manera expresa esa cuestión, ni se acusa específicamente el artículo primero de la ley en cuanto establece el requisito del registro calificado.

Podría interpretarse la demanda en el sentido de que, en criterio de los demandantes, la verificación de la calidad sólo puede hacerse por vía de las competencias de inspección y vigilancia, y que no cabe la exigencia de un registro calificado que comporta la fijación de unos requisitos a los que deban sujetarse las universidades para el diseño de sus programas y como condición para que puedan ofrecerlos.

Para la Corte, tal como se ha señalado, tanto la atribución constitucional de asegurar la calidad de la educación, como la competencia para regular las condiciones en las que habrán

de prestarse los servicios públicos, constituyen el soporte de una regulación orientada a fijar unas condiciones de calidad como presupuesto para el ofrecimiento de programas académicos de educación superior.

En ese proceso, la previsión de una etapa de verificación, a cargo de pares académicos, con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, no constituye, per se, una afectación de la autonomía universitaria, porque, ni los pares académicos, ni el Ministerio, están habilitados para interferir en los ámbitos amparados por la garantía institucional de la autonomía universitaria, y su función se limita, como se señala de manera expresa en la ley, a una tarea de verificación, orientada, únicamente, a establecer la medida en que las condiciones generales previstas en la ley, encuentran correspondencia en los programas y las instituciones objeto de la verificación.

7.5. Para los demandantes la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, conforme a la cual, entre las condiciones que deben cumplir los programas académicos está “[e]l uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante”, resulta contraria a la libertad de cátedra, porque establece, como imperativo, uno, entre muchos modelos educativos, de manera que limita la libertad del docente para escoger la manera como quiere transmitir sus enseñanzas.

Para la Corte, contrariamente a lo expresado por los demandantes, en este caso, la ley se limita a fijar un parámetro de evaluación de la calidad de los programas o de las instituciones de educación superior, sin que pueda decirse que establece como imperativo un determinado modelo de enseñanza. Ciertamente, la garantía institucional de la autonomía universitaria, como se ha visto, comprende la posibilidad de que las universidades desarrollen sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes científicos y culturales sin interferencias del Estado<sup>32</sup>. Del mismo modo la libertad de cátedra, que, tal como se señaló, se predica tanto de los miembros de la comunidad universitaria individualmente considerados, como de la universidad misma, en su aspecto colectivo e institucional, comprende la inmunidad necesaria para ponerlos a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica, no sólo en cuanto a los contenidos de los programas, sino también en cuanto a los métodos empleados para transmitir libremente el conocimiento.<sup>33</sup> En ese contexto, señalar que, como criterio para evaluar la calidad de los programas de

educación superior, se tendrá en cuenta el uso adecuado y eficiente de medios educativos de enseñanza, que faciliten el aprendizaje y que permitan que el profesor sea un guía y un orientador y que los estudiantes sean autónomos y participantes, no puede tenerse como la prescripción de un determinado modelo de enseñanza, sino como la alusión a unas características que, en términos generales, son comunes a todos ellos –aún al de cátedra magistral- y con un modelo democrático y participativo de educación como el que concibe el constituyente, sin perjuicio de la manera como, en cada caso concreto, las universidades y sus profesores, diseñen y pongan en práctica sus métodos de enseñanza.

Por las anteriores razones la disposición acusada se declarará exequible.

8.7. Expresan los demandantes que la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, que, entre las condiciones de carácter institucional, incluye “[e]l establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, que garanticen la escogencia por méritos e impidan cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social,” es contraria a la autonomía universitaria, por cuanto los criterios para hacer la correspondiente evaluación se dejan en manos del gobierno, lo cual excede su competencia de inspección y vigilancia, y porque se usurpa en forma directa la función académica, exclusiva de las universidades, de establecer la manera de evaluar a los docentes y a los estudiantes.

Observa la Corte que, nuevamente, en esta disposición, el legislador se limita a establecer un criterio de evaluación de los programas académicos de educación superior, sin que de ello pueda desprenderse que incursiona en ámbitos propios de la autonomía universitaria, al establecer mecanismos obligatorios para la selección y evaluación de estudiantes y profesores. En efecto, la disposición demandada, alude a la necesidad de que las instituciones de educación superior cuenten con mecanismos de selección y de evaluación que sean adecuados, en orden a la realización de objetivos que cuentan con raigambre constitucional, como son la escogencia por méritos y la proscripción de toda forma de discriminación por raza, sexo, discapacidad o condición social. Es claro que la ley no faculta al gobierno para fijar, en relación con las universidades, cuales habrán de ser esos mecanismos de selección y de evaluación de estudiantes y de profesores, aspecto que cada

universidad habrá de definir de manera autónoma, en el ámbito general que fija la ley. Como criterio para determinar ese ámbito, la disposición acusada señala que los mecanismos adoptados por las instituciones de educación superior deben impedir cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social y deben garantizar la escogencia por méritos. En cuanto a lo primero, esto es, a la proscripción de la discriminación, observa la Corte que ello constituye un imperativo superior, que surge, no de su consagración entre las condiciones a evaluar en el proceso de registro de los programas académicos, sino del expreso mandato del artículo 13 de la Constitución. A su vez, la garantía de la selección por méritos, no les impone a las instituciones educativas un determinado método de selección o de evaluación de sus estudiantes y de sus profesores, descartando opciones distintas a las que podría acudir, en ejercicio de su autonomía, y entre las que, por vía de ilustración, podrían citarse las que, sin desconocer los méritos académicos de los docentes, confieran énfasis especial a aspectos como la afinidad con ciertos proyectos educativos u orientaciones filosóficas, o la sintonía con determinadas corrientes del pensamiento o del quehacer académico en las diferentes áreas, sino que, como criterio de evaluación de la calidad de los programas de educación superior incorpora la consideración de los mecanismos de selección y de calificación que haya adoptado cada institución universitaria, a la luz de la manera como el mérito esté presente en los mismos, aspecto que le corresponde definir a cada institución de manera autónoma.

No sobra recordar, por otra parte, que tratándose de universidades públicas, para los empleos de carrera, rige el principio general consagrado en el artículo 125 de la Constitución que impone la selección y la promoción de acuerdo con un sistema de méritos.

La Corte declarará la exequibilidad del numeral demandado.

#### VIII. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero.- Declararse INHIBIDA para examinar la constitucionalidad de toda la Ley 1188 de 2008 por violación del principio de unidad de materia, de la autonomía universitaria, de la

distribución de competencia legislativa en materia de educación superior; por habilitación al ejecutivo para el ejercicio excesivo de la potestad reglamentaria; desbordamiento de la facultad de inspección y vigilancia por parte del gobierno nacional y vulneración de la libertad de cátedra, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008: “El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes fijará mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior. En el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos elementos que los particularicen, en virtud de no afectar la potestad constitucional en materia de la autonomía universitaria.”

Tercero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 3º de la Ley 1188 de 2008: “En el curso de la actuación se designarán los respectivos pares académicos quienes deberán realizar visita de verificación con la coordinación de un funcionario del Viceministerio de Educación Superior, y quien coordinará la presentación del informe evaluativo ante el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la educación superior, Conaces, Comisión que emitirá concepto recomendando al Ministerio de Educación Nacional el otorgamiento o no del registro calificado.”

Cuarto.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, entre las condiciones que deben cumplir los programas académicos: “1. La correspondencia entre la denominación del programa, los contenidos curriculares y el logro de las metas para la obtención del correspondiente título”.

Quinto.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, entre las condiciones que deben cumplir los programas académicos: “2. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las necesidades del país y el desarrollo cultural y científico de la Nación.”

Sexto.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, entre las condiciones que deben cumplir los programas académicos: “8. El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje y permitan que el profesor sea un guía y orientador y el estudiante sea autónomo y participante”.

Séptimo.- Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos estudiados, de la siguiente expresión, contenida en el artículo 2º de la Ley 1188 de 2008, entre las condiciones de carácter institucional: “1. El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social”.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

C-829 de 2010

1 Sentencia C-447 de 1997

2 “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>2</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

3 “Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>3</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>3</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>3</sup>.”



4 “La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>4</sup> y doctrinarias<sup>4</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>4</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>4</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>4</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

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

6 Sentencia C-1052 de 2001

7 Así, mediante Decreto 2802 de 2001 se reglamentaron los estándares de calidad para programas profesionales de pregrado en Derecho; el Decreto 917 de 2001 había establecido los estándares de calidad en programas académicos de pregrado en ciencias de la salud; El

Decreto 972 de 2001 establecía los estándares mínimos de calidad en programas académicos de pregrado en Ingeniería. Con anterioridad, mediante Decreto 272 de 1998, y con similares considerandos, se habían establecido “... los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y postgrado en Educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias ...”.

8 Estas consideraciones corresponden al Decreto 2802 de 2001, por medio del cual “[e]l Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992”, reglamentó los estándares de calidad para programas profesionales de pregrado en Derecho.

9 El Decreto 2566 de 2003 derogó expresamente los siguientes Decretos: 1403 de 1993, 837 de 1994, 2790 de 1994, 1225 de 1996, 807 de 2000, 272 de 1998, 792, 917 y 2802 de 2001, 808, 936, 937, 938, 939, 940, 1527 y 1576 de 2002.

10 Así, se han expedido las Resoluciones No. 2767 de 2003: Programas de pregrado en Administración; No. 2768 de 2003: Programas de pregrado en Derecho; No. 2769 de 2003: Programas de pregrado en Ciencias Exactas y Naturales; No. 2770 de 2003: Programas de pregrado en Arquitectura; No. 2772 de 2003: Programas de pregrado en Ciencias de la Salud; No. 2773 de 2003: Programas de formación profesional de pregrado en Ingeniería; No. 2774 de 2003: Programas de formación profesional de pregrado en Economía. No. 3456 de 2003: Programas de formación profesional en Artes; No. 3457 de 2003: Programas de Comunicación e Información; No. 3458 de 2003: Programas de Agronomía, Veterinaria y Afines; No. 3459 del 30 de diciembre de 2003: Programas de Contaduría Pública; No. 3461 de 2003: Programas de formación en Psicología. No. 3462 de 2003: Programas de formación hasta el nivel profesional por ciclos propedéuticos en las áreas de Ingeniería, Tecnología de la Información y Administración. No. 3463 de 2003: Programas de formación profesional en Diseños; No. 1036 de 2004: Programas de pregrado y especialización en Educación. No. 3460 de 2003: Programas de formación en Humanidades.

11 Sentencia C-220 de 1997.

12 Ver Sentencias T-574 de 1993, T-007 de 2008 y C-162 de 2008.

13 Sentencia T-574 de 1993.

14 En la sentencia T-492 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, dijo esta Corporación que: “El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley”.

15 Ver la sentencia C-337 de 1996, en la que la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 29 de la citada Ley 30 de 1992.

16 Sentencia T-574 de 1993.

17 Ibid.

18 Sentencia C-1245 de 2000.

19 Sentencia C-132 de 2008.

20 Ibid.

22 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto M. Jaime Araujo Rentería.

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

24 Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6.

25 Sentencia C-290 de 1997, Consideración Quinta.

26 Sobre la posibilidad de una reserva general de ley ver Ignacio de Otto “Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes” Ed. Ariel S.A. 1987. pp. 155 y ss. Allí el autor introduce el concepto pero concluye que el mismo no es de recibo en el contexto constitucional español.

27 Este tema fue luego desarrollado por la Corte en la Sentencia C-150 de 2003.

28 Sentencia C-675 de 2005.

29 En esa Sentencia la Corte se planteó la necesidad de examinar si en el caso de los

disposiciones entonces acusadas (parágrafos de los artículos 9, 10, 12, 26 y 32 del Decreto 1278 de 2002), el Presidente de la República, actuando como legislador extraordinario, había cumplido con la carga mínima de intensidad normativa que se impone por razón de la reserva de ley, o si, por el contrario, con dichas disposiciones se atribuyó una competencia que desbordaba el ámbito de la potestad reglamentaria. Sobre la materia remite a las sentencias C-508/02 y C-313/03.

30 Al respecto la Corte ha señalado que: “De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212 C.P.)- va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto. “Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.” (Sentencia C-917 de 2002)

31 Sentencia C-265 de 2002. En esta ocasión la Corte declaró la inexecutable del inciso tercero del artículo 64 de la Ley 675 de 2001, que permitía la constitución de unidades residenciales cerradas. Consideró la Corte que condicionar la posibilidad del cerramiento a una autorización administrativa, sin señalar criterios que impidan la apropiación del espacio público resulta insuficiente para proteger los bienes constitucionalmente garantizados.

32 Cfr. Sentencia C-162 de 2008.

33 Cfr. Sentencia T-574 de 1993.