



Sentencia 1093 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1093/03

Referencia: expediente D-4715

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27, literal b) de la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

Demandante: Ricardo Perilla Uribe

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Ricardo Perilla Uribe, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27, literal b), de la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

Por auto de 11 de julio del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, a la señora Ministra de Educación Nacional y al Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Se subraya lo acusado.

"Ley 30 de 1992

(Diciembre 28)

ARTICULO 27.- Los Exámenes de Estado son pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto:

- a) Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos.
- b) Verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente.
- c) Expedir certificación sobre aprobación o desaprobación de cursos que se hayan adelantado en instituciones en disolución cuya personería jurídica ha sido suspendida o cancelada.
- d) Homologar y convalidar títulos de estudios de Educación Superior realizados en el exterior, cuando sea pertinente a juicio del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU).

III. LA DEMANDA

El ciudadano Ricardo Perilla Uribe, considera que el literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, infringe los artículos 67, incisos 1, 2, y 5 y el 189, numerales 21 y 22 de la Constitución Política.

A su juicio la interpretación que del literal acusado viene realizando el Ministerio de Educación Nacional, en el sentido de que los conocimientos y

destrezas de los egresados de programas académicos no autorizados, pueden ser verificados mediante la realización de unos exámenes de Estado para efectos de la expedición del título, constituye uno de los casos en que la interpretación de la ley que realiza una autoridad involucra un problema de carácter constitucional, en tanto riñe con la Constitución Política.

Aduce que corresponde al Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de la educación en Colombia, entre otras funciones, la de investigar y sancionar a las instituciones educativas por infringir las normas al respecto. En cumplimiento de dicha función, en las investigaciones administrativo - disciplinarias que se adelantan en contra de las instituciones de educación superior por el desarrollo de programas académicos "sin registro", se ha establecido por parte de ese Ministerio, que los mismos carecen de validez, así lo determinó en los actos administrativos correspondientes al sancionar a varias instituciones de educación superior que no cumplían con el requisito del registro.

Añade que otra de las funciones del Ministerio de Educación es la de ordenar la práctica de exámenes de Estado para "Verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente". Esos exámenes, en su concepto, se utilizan para programas académicos que no se encuentren vigentes, es decir, los que a pesar de haber sido autorizados o registrados por el ICFES no fueron renovados en los términos de los artículos 5 y 6 del Decreto 837 de 1994. Por ello, ante ese incumplimiento, es deber del Estado en ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación "practicar exámenes de idoneidad a los egresados, para en cierto modo queden habilitados en el ejercicio de una determinada profesión".

Lo que no puede hacer el Estado, a juicio del accionante, es utilizar el literal b), del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, para "convalidar o legalizar programas ofrecidos y desarrollados SIN REGISTRO ACADEMICO", porque se trata de programas ilegales al no haber tenido control estatal, de los cuales no puede darse fe de su calidad "pues se hace imperativo y obligatorio someterlos antes de su ofrecimiento y por supuesto antes de su desarrollo, a un proceso de verificación y de cumplimiento de requisitos legales, requisitos sine quom, para su aprobación, si es posible, donde se constata la calidad del servicio".

Con todo, continúa el accionante, el Ministerio de Educación Nacional ha venido ordenando la práctica de exámenes de Estado a programas sin registro académico, como si se tratara de programas cuya aprobación no se encuentra vigente, "dando de esta manera un giro de ciento ochenta grados, al interpretar erróneamente el literal b) del artículo 27 ibídem".

En conclusión, para el ciudadano demandante los exámenes de Estado a que se refiere el artículo 27, literal b, de la ley acusada, son para ser aplicados a los programas académicos que perdieron vigencia, y así garantizar la idoneidad de los futuros profesionales, pero no están encaminados a programas "sin registro", pues los mismos no nacieron a la vida jurídica y no pueden ser convalidados, como lo está haciendo el Ministerio de Educación Nacional. Siendo ello así, al ordenar la práctica de exámenes a quienes estén matriculados en programas sin registro académico, no sólo se interpreta indebidamente la disposición acusada, sino que se dejan de lado las funciones de inspección y vigilancia que constitucionalmente le compete ejercer al Estado.

IV. INTERVENCIONES

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

Considera la entidad interviniente que no le compete a esta Corporación conocer sobre la inconstitucionalidad de una interpretación determinada de las leyes, sino sobre la inexecutable de las mismas. Con todo, aduce que el Legislador ha establecido los exámenes de Estado como una herramienta de inspección y vigilancia en cabeza del Estado, con el objeto de medir la calidad de la educación y facilitar el establecimiento de políticas que redunden en el mejoramiento de la misma. De la misma manera, añade, el Legislador contempla las situaciones sociales irregulares que comúnmente se presentan en la prestación de ese servicio público que suelen afectar a los estudiantes, como es el caso, entre otros, de los estudios cursados en instituciones sancionadas con la suspensión o cancelación de personería jurídica, así como los estudios adelantados en desarrollo de programas que al momento de cursarse no estaban registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Nacional -Snies-

A juicio de la entidad interviniente, la norma acusada busca dar solución a la problemática que se genera a los estudiantes, que muchas veces engañados por instituciones de educación superior, cursan estudios dentro de programas que no están registrados en el Snies, bien sea porque no fue registrado desde su creación, ya por la cancelación del registro debido a su no actualización. Siendo ello así, se da plena aplicabilidad a múltiples principios fundamentales contenidos en la Constitución Política. No obstante, agrega el ICFES, que a la luz de la Constitución Política o de la Ley 30 de 1992, no se pueden validar "alegremente" todos los estudios que se cursen sin su aprobación, desconociendo si en esos programas irregulares los estudiantes logran el mínimo de aptitudes y conocimientos que se requieren para el desempeño profesional, pues ello sería poner en riesgo "a la sociedad que confía sus derechos en profesionales que se suponen competentes". Con todo, expresa que la irregularidad de las instituciones de educación superior, no puede significar la inviabilidad de que el Estado brinde protección a los estudiantes.

De ahí que los exámenes de Estado que contempla la norma acusada antes que constituir una vulneración a la Constitución Política, protege y garantiza los derechos constitucionales.

Después de exponer brevemente el marco normativo del registro de programas y de los exámenes de Estado, la entidad interviniente manifiesta que la referencia que hace el demandante en el sentido de que los exámenes de Estado se utilizan para programas académicos sin vigencia, es decir, aquellos que a pesar de haber sido autorizados o registrados por el ICFES, no fueron renovados en los términos del Decreto 837 de 1994, resulta totalmente equivocada, pues la actualización debe realizarse cada cinco años, según lo dispone el artículo 5 del decreto citado, si el interés de la institución es continuar con su ofrecimiento y desarrollo, para lo cual cuentan con el respectivo registro. Si por el contrario no desean continuar con el desarrollo del programa deben informar a esa entidad "sobre la supresión parcial o definitiva y prever que no se

ocasionen perjuicios a los estudiantes por esa causa, tal como lo señala el parágrafo 1º del artículo 6º del Decreto 837 de 1994, es decir, que se deben prever situaciones como: culminar las cohortes en desarrollo, otorgar los títulos a quienes culminen el programa y cumplan con los requisitos, entre otros. Son programas vigentes y no como lo afirma el demandante de que el examen de estado se aplica a esos programas".

Ahora, aduce que los programas desarrollados sin contar con registro, no son ilegales, tan sólo son ofrecidos desconociendo lo señalado por el artículo 6º del Decreto 1225 de 1996, entre otras disposiciones, razón por la cual el Ministerio de Educación Nacional con apoyo del ICFES, adelanta la correspondiente investigación y en desarrollo de la misma se obtiene la información pertinente "sobre las condiciones de ofrecimiento y desarrollo del programa". Agrega la entidad interviniente que algunas veces paralela a la investigación se otorga el registro, lo que no es óbice para que los estudios adelantados antes de la obtención del mismo "se sometan a la prueba del examen de estado buscando el reconocimiento legal y académico que permite dicha prueba".

Por las razones que expone la entidad interviniente considera que el examen consagrado en el literal b) de artículo 27 de la Ley 30 de 1992, "es una herramienta necesaria".

2. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Inicia su intervención el Ministerio de Educación Nacional, tratando brevemente el tema del registro de los programas en el Sistema Nacional de Información, como requisito por parte de las instituciones de educación superior para brindar los respectivos programas, registro que se concreta en un número que otorga el ICFES al respectivo programa y que a partir de su expedición puede ser publicitado, ofrecido a la comunidad e incluido en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES. Añade que todos los programas, incluidos los ofrecidos mediante convenio o en extensión a otras ciudades deben contar con el respectivo registro en el ICFES y aparecer en el SNIES, ya que si un programa no cuenta con esos requisitos, los estudios realizados y el título que se otorga no tienen validez "pues es claro que para el Estado Colombiano el programa o existe", sin que por ello se pueda afirmar como lo hace el actor, que se trata de un descuido del Estado. Lo que sucede, agrega la entidad interviniente, es que la universidad no obtuvo o no solicitó la autorización y registro de los programas en la oportunidad señalada por las normas que rigen la materia.

Sin embargo, a pesar de esas exigencias, en ocasiones algunas instituciones de educación superior han adelantado programas académicos sin cumplir con los requisitos exigidos, evento en el cual los estudiantes resultan perjudicados de diversas maneras, como la imposibilidad de acceder a créditos educativos, la no legalización de sus estudios y notas cuando pretendan hacerlos valer en el extranjero y el desconocimiento de títulos cuando "pretendan emplearlos para ingresar al mercado laboral público o privado". Así las cosas, esa entidad con el propósito de corregir esa situación, ha aplicado los exámenes de Estado a que se refiere el literal cuestionado, a los estudiantes de esos programas irregulares, con el fin de que puedan legalizar su situación y garantizarles sus derechos afectados por la oferta irregular de programas académicos. Agrega el Ministerio de Educación Nacional que "la finalidad específica de las pruebas es comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de los programas que han cursado programas ofrecidos sin registro".

Considera que la apreciación del demandante en el sentido de que esa entidad resulta "cómplice" de la institución de educación superior o universidad, no es acertada, pues, por el contrario, el Estado vela porque se cumpla el derecho a la educación "de quienes no tienen el deber de soportar las omisiones o irregularidades en que incurran dichas instituciones, además es la única vía legal con la que cuentan los estudiantes para garantizar sus derechos de tal manera que quienes no presenten el examen se verán perjudicados pues no pueden obtener su título y los demás estudiantes que aún no han terminado no pueden continuar sus estudios".

Finalmente, expresa que la resolución que da inicio al proceso de aplicación de las pruebas de Estado de que trata la norma acusada, establece la autorización al ICFES para que dentro de un término de tres meses contado a partir de la ejecutoria de la resolución, designe una institución o instituciones "que cuenten con programas similares o análogos a los sancionados a fin de validar los conocimientos y destrezas de los estudiantes que se encuentren cursando los programas no registrados o se les expidan los títulos a quienes terminaron los programas y cumplan los requisitos exigidos por la institución evaluadora".

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita declarar "exequibles las normas demandadas". Manifiesta que resulta claro que el Estado debe ejercer una mayor vigilancia y control, frente a la conducta reiterada de algunas instituciones privadas de educación superior, por el ofrecimiento y desarrollo de programas sin el registro correspondiente, lo cual afecta la satisfacción de la necesidad básica de educación de la colectividad.

Cita la entidad interviniente apartes de las sentencias T-543 de 1993 y T- 423 de 1996 y, concluye señalando que "como consecuencia de actuaciones indebidas, las entidades encargadas de prestar el servicio público de educación, sean estas públicas o privadas, alteran o ponen en peligro ese derecho fundamental, ya sea como consecuencia de medidas académicas o administrativas; estarán efectivamente violando el derecho fundamental a la educación, que de ninguna manera puede ser alterado, ni coartado. Es cierto, que los estudiantes cuando ingresan a una institución educativa, lo hacen con el pleno conocimiento de las obligaciones que como educandos adquieren para con las instituciones y para con ellos mismos y es cierto que las diferentes instituciones adquieren obligaciones para con los educandos, como son las de impartir una educación completa y una buena calidad, sin que esto implique que deban hacerlo de forma gratuita".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, solicita declarar la exequibilidad del literal b), del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, en el entendido de que

los exámenes de Estado que autoriza la norma y cuyo objeto es verificar conocimientos y destrezas "no se efectúen para expedir títulos a los egresados de programas académicos, no aprobados por el Estado".

Inicia su intervención la vista fiscal, manifestando que ha sido criterio de esta Corporación ratificado en distintos pronunciamientos, que el juicio de constitucionalidad que le corresponde adelantar por mandato de la Constitución Política, también procede cuando de la interpretación judicial o administrativa de la norma, surja una "cuestión de constitucionalidad". En ese sentido cita apartes de las sentencias C-496 de 1994 y C-1436 de 2000 y, concluye expresando que el pronunciamiento de la Corte en el presente asunto, ha de referirse a la interpretación que es cuestionada por el ciudadano demandante, pues la misma involucra un asunto de constitucionalidad, como quiera que lo acusado no es el contenido normativo del literal b), del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, sino la interpretación que de él vienen realizando algunas entidades del Estado.

Luego de citar el marco normativo constitucional que regula la educación como un derecho y un servicio público, expresa que velar por la calidad de la educación, por el cumplimiento de sus fines y la mejor formación moral e intelectual de los educandos constituyen el objeto de la función constitucional a cargo del Estado, consistente en regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Añade que la importancia de la finalidad constitucional de la educación radica en que para efectos de establecer si una norma legal en la cual se regulan mecanismos de vigilancia y control sobre la educación, se encuentra acorde con la Constitución Política, se debe partir del análisis de su contenido, a fin de verificar si se encuentra concebido en la misma dirección de los fines para los cuales fue instituida por el Constituyente la función estatal de inspección y vigilancia de la educación, pues en caso contrario, un precepto que contrarie dichos fines resulta contrario a la Carta Fundamental.

En ese orden de ideas, aduce la vista fiscal, que la norma se refiere a la autorización de exámenes de Estado para programas "cuya aprobación no esté vigente", y es en ese sentido que se debe orientar el examen de la disposición acusada, pues es justamente alrededor de ese requisito que gira el problema de interpretación constitucional que se plantea, pues la "extensión del mismo a situaciones que no son comprendidas por él, es la que da origen a la interpretación que se censura".

Manifiesta el Ministerio Público que el Decreto 837 de 1994, regula lo atinente a los requerimientos legales para la aprobación de los programas académicos de pregrado y especialización en educación superior, los cuales a partir de su aprobación entrarán en vigencia durante cinco años, cumplidos los cuales deben ser renovados (arts. 5 y 6 del citado decreto). Ello significa, aduce la vista fiscal, que los programas académicos que no estén vigentes, son aquellos que a pesar de haber sido autorizados o registrados por el ICFES, por haber cumplido con los requisitos legales consistentes en informar sobre su creación y desarrollo al ICFES, por parte del representante legal de la institución de educación superior, y por haber satisfecho las exigencias de idoneidad para la adecuada formación de los educandos, no fueron renovados en los términos del decreto mencionado, lo que conduce a la pérdida de vigencia de esos programas. De ahí, que el legislador haya previsto a favor de los egresados de esos programas académicos "sin aprobación vigente", una medida como la contemplada en la disposición que se examina, "con el fin de evitarles la consecuencia que conlleva la pérdida de vigencia de tales programas, cual es la no recepción de sus títulos académicos".

Así las cosas, la obligación de actualizar los programas académicos armoniza con la finalidad constitucional otorgada a la educación, porque el acceso al conocimiento no sería posible sin la actualización de esos programas, como quiera que ellos constituyen "el único medio con que cuentan los usuarios del servicio público de la educación para acceder al conocimiento científico o técnico y a las destrezas en los distintos oficios, ya que los avances en esos campos del saber se producen de manera vertiginosa". Adicionalmente, esa actualización auspicia el ejercicio del cumplimiento de la función otorgada al Estado de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. En ese orden de ideas la previsión legal de establecer como objeto de los exámenes, el de verificar los conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas "cuya aprobación no esté vigente", conserva esa teleología constitucional de las normas que exigen actualización y vigencia de esos programas.

Siendo ello así, la autorización de exámenes de Estado para la verificación de conocimientos y destrezas de los egresados para programas académicos cuya aprobación no esté vigente, no desconoce la Constitución Política, pues la "flexibilidad" que contempla la norma acusada en manera alguna conlleva el abandono de la obligación constitucional del Estado de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Además, a juicio del Procurador General de la Nación, la autorización para realizar esos exámenes de Estado, si bien son una flexibilización a la regla general de actualizar cada cinco años los respectivos programas académicos, los mismos permiten verificar lo que formalmente no se ha dado, pero que en la práctica si tuvo ocurrencia, como es la actualización fáctica de esos programas académicos, en materias de métodos, contenidos, estrategias pedagógicas, y demás aspectos del proceso de enseñanza, en el respectivo centro de educación superior, pues de no ser así, esto es, sin una "actualización académica fáctica" no sería posible esa verificación, o al realizarse los resultados no serían los esperados. Añade entonces que "[D]e todas maneras el aval del Estado para ejercer las profesiones no se otorgará si tal verificación no se produce, lo que conduce a concluir que, en últimas, las finalidades constitucionales de la educación quedan salvaguardadas, no obstante el carácter flexible de la medida".

Ahora bien, no opina lo mismo el Ministerio Público cuando se trata de programas académicos que no nunca han sido aprobados, pues con esa interpretación se pretende "legalizar o convalidar" programas ofrecidos o desarrollados sin registro académico, es decir, sin estar incorporados en el Sistema de Información del ICFES, interpretación que en concepto de la vista fiscal resulta contraria a la finalidad y función social que debe cumplir la educación por mandato de la Constitución Política.

Para la vista fiscal, la práctica de exámenes de Estado a los egresados de programas sin registro académico para expedirles títulos, haciendo extensiva a esa situación la autorización contenida en la disposición acusada, no es equiparable ni jurídica ni académicamente a la realización de exámenes a egresados de programas sin vigencia. Señala, después de citar al Ministerio de Educación Nacional en relación con la finalidad

del registro de un programa académico, que dos consecuencias se desprenden del mismo: i) que si no se cumple con el requisito del registro por parte de la institución de educación superior, los estudios realizados y el título que se otorgue no tendrán validez; y, ii) que el registro constituye una certificación estatal sobre la observancia de las condiciones vigentes de calidad y otros aspectos exigidos por la ley, que acredita a la entidad para ofrecer y desarrollar esos programas y otorgar los títulos correspondientes.

De lo anterior, se desprende que el requisito del registro de programas y la actualización del mismo, no son "una formalidad de poca monta", pues ello implica la certificación estatal del cumplimiento de unos requisitos que han de llenar las ofertas de esos programas. Por eso, si no se efectúa el registro de un programa académico que se ofrece y desarrolla en una institución de educación superior, ese programa no tiene existencia legal.

El gran problema de orden constitucional que la falta de registro plantea, es el desconocimiento del Estado del desarrollo de esos programas, con lo cual se incumple con la función de inspección y vigilancia sobre ese servicio público, lo que se traduce en la denegación del derecho a la educación tal como está previsto en la Constitución Política, pues con la pretermisión de los requisitos de aprobación y registro se desconoce la finalidad del derecho a la educación, como es el de buscar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. De aceptar la justificación invocada para aplicar la interpretación que se cuestiona, el sentido del derecho a la educación se desvía hacia la simple obtención de un título, en detrimento de las condiciones y exigencias de la ley para que la educación se desarrolle a partir de ciertos parámetros mínimos de calidad.

Finalmente, para el Procurador General de la Nación, la filosofía que orienta la convalidación de programas sin aprobación, es la del hecho cumplido, con la cual se pretende subsanar mediante la práctica de exámenes de Estado "la carencia del proceso de aprendizaje", con lo cual el resultado no puede ser otro que la improvisación, que en el caso del conocimiento y el adiestramiento profesional resulta no sólo deficiente sino nocivo para la comunidad y, con ello, también resulta desconocida la función social que orienta la educación. En efecto, afirma que siendo la educación un proceso de formación, en el cual la persona no solamente se debe formar en el respeto y los valores democráticos, sino también en la práctica del trabajo, con el fin de lograr el mejoramiento cultural, científico y tecnológico, con lo cual se realiza la función social, "es de concluir que dadas las deficiencias cognitivas y académicas que la convalidación avalada por dicha interpretación conlleva, la función social de la educación sufre un menoscabo notable".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. El problema constitucional

2.1. El demandante plantea la inconstitucionalidad de la interpretación del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, que viene realizando el Ministerio de Educación Nacional, en relación con los exámenes de Estado establecidos en la citada norma, pues, en su concepto, los mismos solamente pueden ser aplicados a programas académicos que perdieron vigencia debido a su no actualización en los términos señalados en la ley, y no a programas académicos sin registro, lo cual, a su juicio, vulnera los artículos 67 y 189, numerales 21 y 22 de la Constitución Política.

2.2. Teniendo en cuenta que en el presente juicio de constitucionalidad, no se demanda el contenido normativo del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, sino de una de las interpretaciones que del mismo realiza el Ministerio de Educación Nacional, es necesario determinar en primer lugar, si puede la Corte pronunciarse respecto de la interpretación de una disposición legal realizada por algunas entidades gubernamentales, como en el presente caso.

3. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre cargos relacionados con la interpretación y aplicación de normas jurídicas.

3.1. Esta Corporación en varios pronunciamientos ha establecido que en principio no es competencia de la jurisdicción constitucional resolver debates que se susciten respecto de la interpretación o aplicación de las normas legales, porque en esos casos no se trata de confrontar un texto legal con las disposiciones constitucionales, sino el sentido o alcance que de las mismas realicen las autoridades competentes, ya sean judiciales o administrativas. Ello por cuanto la Constitución Política establece una separación entre las distintas jurisdicciones, de ahí que los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia de la aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios¹. Con todo, este Tribunal Constitucional ha manifestado que el juicio de constitucionalidad que por mandato superior le corresponde adelantar, también es procedente cuando de la interpretación judicial o administrativa de una disposición legal surja un asunto de relevancia constitucional.

En relación con la facultad que tiene la Corte para fijar la interpretación de una norma legal cuando de la misma se desprenda un problema constitucional se precisó lo siguiente:

"[N]o puede entonces la Corte Constitucional, como regla general, establecer cual es el sentido autorizado de las normas legales. Sin embargo, el anterior principio se ve matizado por los siguientes dos elementos que provocan una constante interpenetración de los asuntos legales y constitucionales. De un lado, es obvio que un proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal. Ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales. De otro lado, la

Constitución es norma de normas y constituye la base de todo el ordenamiento positivo (CP art. 4°), por lo cual los jueces ordinarios están también sometidos al imperio de la Constitución. Esto significa que los jueces ordinarios tampoco pueden dejar de lado la interpretación de las normas constitucionales al ejercer sus funciones. Al respecto, esta Corporación ya había establecido que:

"...el juicio de constitucionalidad requiere de una debida y cabal interpretación tanto de la preceptiva constitucional concernida como de la norma que con ella se confronta".

El interprete - y, por supuesto ello es aplicable al juez constitucional- no puede hacer decir a las normas lo que no dicen, menos todavía si ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad del precepto, pues, guardadas proporciones, ello sería tan grave como condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente.

Por otra parte, las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales²

En reciente pronunciamiento la Corte expresó:

"[A]sí las cosas, es indudable que la función de garantizar la vigencia efectiva de la Constitución, incluye, bajo ciertos parámetros de procedibilidad, la de verificar que los jueces y demás autoridades públicas interpreten y apliquen las leyes en armonía con las prescripciones superiores, pues la Constitución, como norma de normas, constituye el orden jurídico fundamental del Estado y, por ende, el eje central de todo el derecho interno (C.P. art. 4°). A este respecto, recuérdese que, según lo tiene establecido esta Corporación, "la autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tienen como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados"³, siendo el control de constitucionalidad una vía expedita para reivindicar el verdadero alcance de la ley y de su validez frente a la Carta, particularmente, cuando a la luz del derecho viviente ésta entra en contradicción con el texto Superior.

Adelantar el juicio de constitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley⁴.

3.2. En el asunto *sub iudice* resulta indiscutible que la controversia que se plantea involucra un problema de interpretación constitucional que debe ser resuelto por esta Corporación, como máximo órgano encargado de la guarda e integridad de la Constitución Política.

3.2.1. El ciudadano demandante considera que la disposición acusada, interpretada en el sentido de realizar exámenes de Estado a los egresados de instituciones de educación superior que no han obtenido su registro, es decir, sin estar incorporados en el Sistema Nacional de Información del ICFES, desconoce la obligación del Estado de velar por la calidad de la educación, deber que ha de ser ejercido en forma permanente por tratarse de un servicio público, mediante el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, según lo establecen los artículos 67 y 189-21 y 22 de la Constitución Política.

Para las entidades intervinientes la interpretación del literal b) del artículo, 27 de la Ley 30 de 1992, que acusa el demandante no vulnera la Constitución Política, pues se trata de dar solución a situaciones sociales irregulares que se presentan comúnmente en relación con el servicio público de educación, que afectan a los estudiantes, quienes no se encuentran en el deber de soportar las omisiones en que incurran las instituciones de educación superior que adelanten programas académicos sin el correspondiente registro. Siendo ello así, consideran que la finalidad de los exámenes de estado es comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de dichos programas.

El Ministerio Público por el contrario, considera que la interpretación que en el sentido acusado está realizando el Ministerio de Educación Nacional vulnera la Constitución Política, porque impide que el Estado cumpla con la misión que le impone el Estatuto Fundamental respecto de la educación superior, cual es controlar y realizar de manera eficiente la suprema inspección y vigilancia sobre ese servicio público, en cada una de las entidades encargadas de ofrecerlo.

4. Normatividad constitucional del derecho a la educación. Interpretación del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992.

4.1. Antes de entrar en el debate hermenéutico que se plantea en esta oportunidad, resulta indispensable determinar la noción del derecho a la educación como integrante del elenco de los derechos sociales, económicos y culturales previstos en la Constitución Política, así como los objetivos y funciones constitucionales de la inspección y vigilancia estatal en relación con la educación, en cuanto derecho que comporta una función social y tiene el carácter de servicio público. Ello por cuanto los elementos conceptuales que integran el derecho a la educación, permitirán a la Corte establecer si la interpretación de la norma legal que se examina coincide en su aspecto teleológico con el querer del Constituyente al otorgarle rango constitucional a ese derecho.

4.2. El artículo 67 de la Constitución Política, establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. La finalidad atribuida a ella por la Carta Fundamental, es la de acceder al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La misma disposición superior prescribe que la educación 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". Señala ese artículo 67 de la Constitución, 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". (Negritas fuera de texto).

Esa facultad de inspección y vigilancia del servicio público de la educación, le corresponde por mandato superior al Presidente de la República, según lo dispuesto por el artículo 189, numerales 21 y 22 de la Carta Política, quien acorde con lo consagrado por el artículo 211 del ordenamiento constitucional en armonía con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 30 de 1992, podrá delegar en el Ministerio de Educación Nacional todas las funciones asignadas en los artículo 31 y 32 de la citada ley⁵.

Ahora bien, al Congreso de la República le corresponde, expedir las normas a las cuales se debe sujetar el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución Política, según lo dispone el artículo 150, numeral 8°, el la Carta Política. Por otra parte, el artículo 365 ibídem, consagra que los servicios públicos son "inherentes a la finalidad social del Estado", y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Para los efectos del proceso interpretativo que se adelanta en el asunto *sub iudice*, es pertinente recordar que el Constituyente de 1991 facultó a los particulares para fundar establecimiento educativos, defiriendo a la ley las condiciones para su creación y gestión (CP art. 68).

4.3. Dentro del marco normativo constitucional que regula el derecho a la educación y la suprema inspección y vigilancia del Estado en relación con ese derecho, el legislador expidió la Ley 30 de 1992, por medio de la cual organizó ese servicio público, y dispuso en su artículo 3 que el Estado de conformidad con la Constitución Política y esa ley, garantizará la autonomía universitaria y velará por la calidad del servicio educativo "a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior".

Así pues, para establecer si la interpretación que se cuestiona se encuentra acorde o no con la Carta Política, es preciso partir del análisis del contenido del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, con el objeto de determinar si dicha interpretación consulta la finalidad para la cual fue instituida por el Constituyente la facultad de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, pues de no ser así, el Estado estaría incurriendo en una grave omisión, desconociendo de paso los preceptos constitucionales que garantizan el derecho a la educación y su adecuada prestación como servicio público.

4.4. En ese orden de ideas, se pregunta la Corte ¿cuál es el objeto de los exámenes de Estado a que se refiere el literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992? Veamos:

El artículo 27 de la Ley 30 de 1992, dispone que los exámenes de Estado son pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto, entre otros "[V]erificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente" (resalta la Corte). La lectura de la norma lleva a la pregunta ¿cuándo la aprobación de un programa académico no está vigente? Para responder dicho interrogante es preciso remontarnos al estudio de los requisitos legales que se exigen para la obtención de la aprobación de los programas académicos de educación superior.

, antes de que sean ofrecidos a la comunidad y durante su desarrollo. Siendo ello así, el Decreto ley 837 de 1994 "Por el cual se establecen los requisitos para notificar e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y especialización de Educación Superior", dispone el en artículo 2° lo siguiente:

"[E]l representante legal de las instituciones de educación superior que tienen la forma y el carácter de universidades deberá informar al Icfes sobre la creación, estado y desarrollo de sus programas académicos de pregrado y especialización y la expedición de los correspondientes títulos, con el fin de alimentar, estructurar y mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y el sistema nacional de acreditación creados por la Ley 30 de 1992, así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia ordenadas por la Constitución Política y la ley. (...)" .(Negritas fuera de texto).

A partir de la aprobación de esos programas académicos, entran en vigencia y deben ser periódicamente actualizados con el fin de garantizar el ejercicio de la función de inspección y vigilancia que le compete al Estado (Dto. 837/94, art. 5). Así mismo, según lo dispuesto por el artículo 6 del mismo decreto, deben ser renovados cada cinco años. Ello significa, como bien lo afirma el ciudadano demandante, que los programas académicos que no se encuentren vigentes, son aquellos respecto de los cuales se ha incumplido con la obligación impuesta por el artículo 6 del Decreto ley 837 de 1994 citado, pero que a pesar de su no renovación, son programas académicos previamente autorizados y registrados por el Instituto de Fomento para la Educación Superior ICFES.

Significa lo anterior, que previamente al ofrecimiento del programa académico, la institución respectiva dio cumplimiento al requisito de registro de ese programa, registro que se traduce, como lo afirma el Ministerio de Educación Nacional en su escrito de intervención, en el cumplimiento de los requerimientos mínimos legales para su creación y funcionamiento, de suerte que pueda el Estado ejercer en forma efectiva y eficiente su función de inspección y vigilancia a fin de garantizar los cometidos constitucionales de velar por la calidad de ese servicio público (CP art. 67). Lo mismo acontece con la obligación establecida en la ley de actualizar periódicamente dichos programas, pues con ello el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional ejerce un permanente control sobre el desarrollo de los programas académicos de educación superior, velando por el cumplimiento de la función social de la educación en procura de servir a la comunidad como uno de los fines esenciales del Estado (CP art. 2).

El propio Ministerio de Educación Nacional, expresa en su intervención que "[T]odos los programas académicos, incluyendo los programas ofrecidos mediante convenio o extensión a otras ciudades, deben contar con el respectivo registro en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES- y como tal deben aparecer en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Si un programa no está registrado en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, los estudios realizados y el título que se otorga, no tienen validez, pues es claro que para el Estado Colombiano el programa no existe.

El registro de un programa de Educación Superior y la asignación de su correspondiente código representa, para el ciudadano, la certificación del Estado sobre el cumplimiento de las condiciones actuales, básicas de coherencia, calidad y pertinencia por parte del programa, lo que acredita a las instituciones de Educación Superior para ofrecer, desarrollar y otorgar los títulos correspondientes". (Resalta la Corte).

4.5. Ahora bien, una vez obtenido el registro de un programa académico por el cumplimiento pleno de los requisitos legales, corresponde a las instituciones de educación superior, por ministerio de la ley, como se señaló, la actualización periódica y la renovación del programa cada cinco años, lo cual armoniza plenamente con la finalidad constitucional del derecho a la educación, como es buscar el acceso al conocimiento, a la ciencia a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura; y, permite el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación por parte del Estado, en tanto se puede realizar un seguimiento continuo al desarrollo del programa académico que se ofrece, con lo cual se garantiza la calidad de ese servicio público.

Si se incumple con la obligación legal, el legislador previo en el literal que se examina, la posibilidad de verificar los conocimientos y destrezas de los egresados de programas cuya aprobación no se encuentre vigente, para la expedición de los títulos correspondientes, a través de la realización de exámenes de Estado, con la finalidad de evitarles a los educandos las consecuencias negativas de esa omisión de renovación quinquenal, cual es el no otorgamiento de los títulos académicos, sin que con ello se desconozca la finalidad y objetivos del servicio público de la educación, ni se desatienda la suprema inspección y vigilancia en esa materia pues, como lo señala la vista fiscal, a pesar de que esos exámenes de Estado son una flexibilización a la obligación legal de actualizar los programas académicos, se trata de buscar una solución en beneficio de quienes habiendo ingresado a una universidad o institución de educación superior debidamente autorizada y registrada por el Estado, no pueden obtener el título debido a su no actualización. Por ello, y teniendo en cuenta que en esas circunstancias el egresado no tiene el deber constitucional de soportar esas irregularidades, el Estado acude a la verificación de conocimientos y destrezas para la expedición del título correspondiente.

Precisamente, en ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, el Legislador en el literal que se analiza, permite la verificación del Estado de los conocimientos y destrezas de quienes luego de haber ingresado y cursado un programa académico previamente autorizado y registrado por el mismo Estado, no se encuentra vigente como consecuencia del incumplimiento de la actualización, a fin de poderles otorgar los títulos a los egresados de esos programas, una vez superen los exámenes que verificarán los conocimientos adquiridos, lo cual, lejos de contrariar la Constitución Política, consulta los principios y valores que subyacen en la Carta Fundamental.

5. No sucede lo mismo con la interpretación del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, que viene realizando el Ministerio de Educación Nacional, respecto de programas académicos que no han sido autorizados y registrados por el Estado y, por lo tanto, no se encuentran incorporados en el Sistema Nacional de Información del ICFES, pues, como lo afirma el demandante y la vista fiscal, con ello se desconoce la finalidad y la función social que debe cumplir el derecho a la educación, por mandato de la Constitución Política.

Como ya se vio, la aprobación y el registro de programas académicos para la educación superior, es un requisito que le permite al Estado, desde el momento mismo de la creación de una institución de educación superior, ejercer la suprema inspección y vigilancia que le corresponde por mandato del Constituyente, a fin de garantizar la calidad del servicio público de educación que se propone desarrollar, pues no se trata, como lo manifiesta el Ministerio de Educación, de una mera formalidad, sino del acto mediante el cual el Estado garantiza a la comunidad que se cumplen plenamente todas las condiciones exigidas por la ley para la prestación de ese servicio. Con el requisito del registro, se busca, en palabras del Ministerio de Educación Nacional "darle a la actuación del Estado, transparencia y claridad". Sin el cumplimiento del mismo el Estado, como lo sostiene en su intervención el Ministerio de Educación, "no sabe como funcionan, no conoce la norma interna de creación de dichos programas, el plan de estudios, las estrategias metodológicas, la descripción y el contenido de las asignaturas que se desarrollan, el objeto social de los programas y su relación con la misión y, el proyecto Educativo de la Institución, no sabe cómo están organizados los procesos de autoevaluación de los mismos, ni de los estudiantes; es más, no sabe si existen los recursos de infraestructura y económicos para el funcionamiento de los mismos, no conoce cuál es la planta de personal docente según dedicación y formación, ni cuáles son las características de esos programas".

Es por el desconocimiento de lo anteriormente citado, que el Estado no puede cumplir con la obligación que le ha encomendado la Constitución Política en relación con la educación superior, pues si no tiene conocimiento de la creación de una institución de educación superior, le es imposible ejercer la suprema inspección y vigilancia sobre esa entidad, con lo cual se vulnera por completo la Constitución Política.

El artículo 97 de la Ley 30 de 1992, establece que los particulares que pretendan fundar instituciones de educación superior "deberán acreditar ante el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- que están en capacidad de cumplir la función que a aquellas corresponde y que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética, académica, científica y pedagógica". Así mismo, el artículo 98 ibídem consagra que las instituciones de educación superior de carácter privado deben ser personas jurídicas "de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria". Así las cosas, si el Estado desconoce la creación de esas instituciones, no podrá el Presidente de la República, cumplir tampoco con la función que le impone el artículo 189, numeral 26, el cual establece que le corresponde "[E]jercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores".

No se puede, a juicio de la Corte, hacer extensiva la situación que contempla el literal examinado a programas académicos sin aprobación y registro, porque ellos no son equiparables a programas académicos sin vigencia, pues, como lo afirma el Ministerio de Educación Nacional "[S]in

el registro del programa, éstos no existen legalmente" y, por ello, los estudios realizados y el título que se otorga no tienen validez. No puede entonces, el Estado ante esa situación, pretender convalidar títulos sin haber realizado un seguimiento respecto de la calidad del servicio con el fin de verificar si se cumple con la finalidad del derecho a la educación, como es el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, y si los recursos de esas instituciones de utilidad común se aplicaron debidamente.

Entender el derecho a la educación únicamente como un mecanismo para la obtención de un título adelantado con indiferencia de los estándares mínimos de calidad, desdibuja por completo la finalidad asignada por el Constituyente a ese derecho, como es el acceso al conocimiento, a la ciencia a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, para formar colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia "y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente" (CP. Art. 67).

Ahora, la justificación aludida por el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, para realizar exámenes de Estado a programas académicos sin registro, en el sentido de que se busca solucionar los problemas de los estudiantes de programas académicos ofrecidos irregularmente, porque no tienen el deber de soportar "las omisiones o irregularidades en que incurran dichas instituciones", no puede ser aceptado.

Ello por cuanto quienes aspiren ingresar a una universidad o a una institución de educación superior, tienen el deber de consultar y verificar si la institución y el programa al cual se quiere ingresar, están debidamente autorizados y registrados, pues, se trata de una información pública y de libre acceso, contenida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-, según informa el propio Ministerio de Educación Nacional, en el cual, además, se pueden verificar condiciones como el plan de estudio, nivel de información, modalidad de enseñanza -aprendizaje, jornada, nombre del programa, título que otorga, acto administrativo mediante el cual se aprobó la institución, información ésta que debe ser permanentemente actualizada, a fin de garantizar la necesaria publicidad para garantizar a quienes aspiran a ingresar a ellos, que se cumplen los requisitos exigidos en la ley.

Es claro para la Corte que la norma acusada, que forma parte de la Ley 30 de 1992, queda circunscrita al ámbito propio de la educación superior de carácter formal impartida en instituciones educativas universitarias o universidades autorizadas para el efecto por el Estado, lo que significa que ella no se refiere a quienes adquieren conocimientos como autodidactas, pues no es esta una modalidad contemplada en la Ley 30 de 1992.

Otro aspecto constitucional que resulta desconocido con la interpretación cuestionada que del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992 se viene realizando por parte de las autoridades del Estado, es el carácter de función social que se le atribuye por la Carta Política a la educación. En efecto, si se adelanta un programa académico sin el seguimiento continuo y permanente del Estado, de suerte que se verifique su calidad, puede resultar deficiente cognitiva y académicamente, lo cual necesariamente proyecta unos efectos negativos sobre la comunidad, la cual se va a ver afectada en las diferentes ramas del conocimiento por profesionales sin la adecuada formación, lo que conlleva un enorme riesgo social. Por ello se impone al Estado velar con ahínco por la calidad de los programas educativos que ofrecen las universidades e instituciones de educación superior, a fin de cumplir con la finalidad constitucional que en materia educativa establece la Constitución Política.

Así las cosas, la Corte Constitucional considera que la interpretación del literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, realizada por el Ministerio de Educación, en el sentido de que los egresados de programas académicos sin aprobación y registro, pueden convalidar dichos programas mediante exámenes de Estado y recibir los títulos correspondientes, desconoce la finalidad constitucional del derecho a la educación.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 27 de la Ley 30 de 1992, en el entendido que los exámenes de Estado que autoriza esa disposición, no se pueden realizar a estudiantes egresados de programas académicos no aprobados ni registrados por el Estado.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Cfr.. C-496/94, C-081/96,C-1436/00, C-426/02, entre otras.

2 Sent. C-496/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero. El mismo criterio ha sido ratificado en otros pronunciamientos Cfr. C-065/97, C-044/98.

3 Sent. 310/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sent. C-426/2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil

5 El Decreto 698 de 1993 establece la delegación del Presidente de la República en el Ministro de Educación Nacional de las funciones de inspección y vigilancia que en relación con la educación superior establecen los artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992.

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 23:27:41