

Sentencia No.C-016-93

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Informalidad/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no puede pender del cumplimiento riguroso de formalidades, ni de complejas elaboraciones conceptuales que demanden una capacitación superior a la promedio en el ciudadano que quiera hacer uso de este derecho. la Constitución Nacional actualmente en vigor manda en su artículo 228 que prevalezca lo sustancial sobre lo formal. Es esta una razón adicional que sin lugar a dudas, justifica la admisión de demandas que empecen a deficiencias en su presentación o sustentación posean los elementos básicos que permitan considerarlas.

EDUCACION FORMAL

El hecho de que la opción por la educación no formal pueda estar ligada más a la falta de oportunidades para adelantar otro tipo de estudios que a la vocación misma de los estudiantes, no debe llevar a pensar que se trata de un problema originado en su denominación. A lo sumo se trataría de la violación del derecho a acceder a otro tipo de educación y al libre desarrollo de la personalidad y en esto nada tienen que ver la denominación legal "educación no formal". La expresión "educación no formal" no denota una realidad "per se" discriminatoria. Por el contrario en algunos contextos, bien puede identificar actividades dignas de gran estima social por su contribución efectiva a la cultura. En consecuencia, tal expresión no vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo y a la educación.

REF. D-078

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "No Formal" de los incisos 1o. y 3o. del art. 3o. del Decreto Ley No. 088 de Enero 22 de 1976, "por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional".

ACTOR: JAIME HERNANDEZ ABADIA

**MAGISTRADO PONENTE:
DOCTOR CIRO ANGARITA BARON**

TEMAS:

**.La educación en la Constitución de 1991.
.La educación "No Formal".
.El derecho a la igualdad: criterios de aplicación.**

Sentencia aprobada mediante Acta No. 3 en Santafé de Bogotá D. C., a los veintiun (21) días del mes de Enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que en favor de los ciudadanos reconocía la Constitución política de 1886 y que también prevee la Carta actualmente en vigor, el ciudadano JAIME HERNÁNDEZ ABADIA, acude ante esta Corte para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión "No Formal" contenida en el inciso 1o. del Art. 3o. del Decreto-Ley 088 de Enero 22 de 1976.

En el auto admisorio el Magistrado Ponente hizo uso de la facultad de integrar la norma demandada con otras que conforman unidad normativa. En tal virtud, extendió la demanda al inciso 3o. de la misma disposición por considerar que los cargos formulados son predicables tanto de la expresión "No Formal", de que trata el inciso 1o. como de la definición misma que de esta clase de educación hace la ley en el inciso 3o. del artículo 3° a que pertenece la expresión impugnada.

Por otra parte, con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para la decisión, decretó pruebas y dispuso la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 de la Constitución y 7o. inciso 2o. del Decreto 2067 de 1991.

Así mismo, ordenó que se surtieran las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso. Extendió dicha comunicación además al señor Ministro de Educación Nacional y a la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

Finalmente, dispuso el traslado de copia de la demanda al despacho del señor Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió el concepto de rigor.

Cumplidos como están los trámites que la Constitución y el Decreto 2067 de 1991 contemplan para esta clase de procesos, es del caso dictar el pronunciamiento de mérito.

II. NORMA ACUSADA

Lo impugnado del art. 3o. del Decreto 088 de 1976, conforme a su publicación en el Diario Oficial del lunes 23 de febrero de 1976 corresponde al texto subrayado que a continuación se transcribe:

" DECRETO 088 DE 1976"

(Enero 22)

Por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y

CONSIDERANDO:

Que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial que ordena la ley 43 de 1975, son un todo armónico de la política educativa;

Que la descentralización de la administración educativa exige la coordinación y continuidad de la acción oficial .

Que es necesario adecuar la organización administrativa del Ministerio de Educación Nacional a la nueva estructura del sistema educativo,

DECRETA:

PRIMERA PARTE DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Conceptos fundamentales y organización por niveles

...

Artículo 3o. El sistema educativo comprenderá la Educación Formal y la Educación No Formal

...

- Educación No-Formal es la que se imparte sin sujeción a períodos de secuencia regulada. La Educación No Formal no conduce a grados ni a

títulos. La Educación No-Formal podrá realizarse como complemento de la Educación Formal y será fomentada por el Estado.

(...)

III. LA DEMANDA.

El actor estima violados los artículos 1o, 2o, 5o, 13, 25, 27, 41, 53, 68, 70, 71, 332 y 335 de la Constitución Política.

A. Concepto de la violación

Los cargos de la demanda apuntan a argüir que la expresión "No Formal" que trae el artículo 3° del decreto 088 de 1976 infiere quebranto al derecho al trabajo consagrado como fundamental en el artículo 25 de la Carta.

El demandante, expresa su pensamiento en los siguientes términos:

" ... Por sabido se tiene que el derecho al trabajo es susceptible de quebrantarse de diversas maneras como puede observarse con la utilización de la expresión NO FORMAL que conforme con el diccionario de la Real Academia Española significa lo que no es:

"FORMAL: (Del lat. Formalis) Adj. Perteneciente a la forma. En este sentido se contrapone a esencial. // 2.v. Causa Formal//3. Que tiene formalidad.//4. Aplicase a la persona seria, amiga de la verdad y enemiga de chanzas.//5. Expreso, preciso, determinado.//6. V. Precepto formal de obediencia.//7. For. V. Estatuto formal". (El subrayado es mío).

O lo que no tiene:

"FORMALIDAD - (De Formal) 1. Exactitud, puntualidad y consecuencia en las acciones //2. Cada o uno de los requisitos que se han de observar para ejecutar una cosa. //3. Modo de ejecutar con la exactitud debida un acto público. //4. Seriedad, compostura en algún acto.//".

Esto implica que dado el concepto de NO FORMAL, aparece como de público conocimiento que la educación que se imparte en los establecimientos así denominados carece del respaldo académico serio, compuesto y legal que ha de asistir a todas las instituciones educativas del país. En suma, se trata de una limitación a la libertad de trabajo en la educación en detrimento

de los establecimientos denominados NO FORMALES, por la expresión acusada de la Ley (Folios 6 y 7).

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

De acuerdo con el informe que la Secretaría General rindió el 25 de agosto del pasado año, dentro del término de fijación en lista la ciudadana JAZMINE NIÑO GARCIA, acudió en representación del Ministerio de Educación Nacional para impugnar las pretensiones de la demanda. (Folios 31 a 37).

Para sustentar la constitucionalidad de la norma demandada la referida interviniente esgrime los siguientes argumentos:

- El artículo 189-21 atribuye al Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa, la facultad de ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza. En tal virtud, cuando la enseñanza se encamina a lograr una capacitación profesional para el ejercicio de un oficio, el Presidente está habilitado para reglamentar, dirigir e inspeccionar las instituciones de docencia, sean éstas públicas o privadas.

- Así como el hombre tiene la necesidad de alimentar su cuerpo, también debe alimentar su espíritu, su intelecto; ello se logra a través de una educación y una formación tanto intelectual como física y moral. De ahí que la Constitución garantice la libertad de enseñanza y el derecho a educarse libremente, sin perjuicio de que el Estado, por medio de sus autoridades vigile e inspeccione los institutos docentes, tanto públicos como privados, con el fin de lograr una mejor formación intelectual, física y moral de las personas. Dicha inspección se ejerce sobre los institutos de educación clásica, así como respecto de aquellos que imparten educación no formal.

- La expresión "No Formal", no equivale a no educación; ella simplemente connota la negación de las formas utilizadas por la educación clásica, en términos de escolaridad, secuencialidad, organización por niveles etc.

Este tipo de educación es una alternativa para los vacíos de que adolece la educación formal. La finalidad de un establecimiento que la imparta es capacitar, actualizar y complementar áreas o actividades específicas, siempre con el objeto de procurar el desempeño en una ocupación u oficio. De esta manera la educación no formal puede ser concebida como complemento de la educación formal.

- La vigilancia del Estado también recae sobre las instituciones de educación no formal, lo cual significa ni más ni menos que también estas cuentan con respaldos académicos y legales. Prueba de que tal educación cuenta con respaldo legal y de que los establecimientos públicos

y privados que la ofrecen deben tener calidad académica es su reglamentación por el capítulo VI, artículos 46 al 70 del decreto 525 del 6 de marzo de 1990, el cual les obliga a llenar una serie de requisitos para obtener la respectiva licencia de iniciación de labores.

V. PRUEBAS

Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para la dilucidación de los cargos que son materia de examen en el presente proceso, el Magistrado Ponente, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ofició al Ministro de Educación Nacional para que aportara los antecedentes normativos y los estudios con fundamento en los cuales el sistema educativo nacional se estructuró a partir de la diferencia entre la educación formal y la no formal, así como los que se hubieren adelantado en relación con la razón de ser, los fundamentos conceptuales y los motivos determinantes de la implantación en el país de esta última modalidad educativa.

Así mismo, le solicitó información acerca de los establecimientos que en el país se dedican a la educación No Formal, con indicación del contenido curricular de los programas pertenecientes a esta modalidad, y los requisitos y condiciones para el acceso a los mismos.

A los elementos de juicio aportados por el material probatorio se hará referencia en las consideraciones de la Corte.

VI. CONCEPTO DE EXPERTOS

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para la decisión, el Magistrado Ponente invitó al Doctor Víctor Manuel Gómez Campo, sociólogo profesor e investigador de la Universidad Nacional- en su calidad de experto en la materia relacionada con el tema que aquí se debate- a presentar concepto por escrito, a lo cual procedió oportunamente.

Con referencia al contenido y alcance real del concepto de educación "No Formal" el profesor Gómez observa que se trata de un concepto de carácter administrativo, no educativo que designa un conjunto de diversas actividades de capacitación e información típicamente ofrecidas a sectores populares de la sociedad que se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad y dispersión. Su único denominador común -agrega- es el de que ninguna de ellas conduce al otorgamiento de título o acreditación equivalente al que se obtiene cuando se cursan programas de "educación formal".

Explica que ninguna de las diversas actividades de capacitación que cobija el término "No Formal" es de carácter educativo en el sentido equivalente

al de la educación formal pues la mayoría de ellas se reduce a acciones informales de información o capacitación sobre asuntos necesarios para la vida cotidiana, como la salud por ejemplo, o sobre áreas específicas de actividad ocupacional de bajo nivel de calificación formal.

El experto hace ver además que los programas e instituciones que se ubican en el lado más estructurado y secuencial del espectro de actividades de educación "No Formal" que se orientan a la calificación ocupacional en áreas técnicas del conocimiento pueden "formalizarse" si desde luego cumplen con los requerimientos que el Estado exige para su paso a la categoría de Educación Formal.

Por lo antes expresado considera que el rótulo educación "No Formal" no es de ninguna manera "discriminatorio" ni social, ni laboralmente. Solamente designa -en ausencia de una mejor conceptualización- aquel enorme conjunto de actividades informales de información y capacitación que no pueden compararse a las propias de la educación formal ni en objetivos ni en propósitos sociales y culturales, ni en exigencia curriculares.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR.

El señor Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No 082 de Septiembre 21 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor.

El Ministerio Público comienza por cuestionar la procedencia de admitir la acción por estimar que la demanda adolece de serios vicios formales producto de la precaria sustentación de los cargos.

En efecto, a modo de advertencia previa señala que:

"Considerando la precariedad de los cargos y ante la imposibilidad de rendir un concepto sobre ataques a normas superiores que no se sustentan, este Despacho limitará su parecer a un planteamiento general del tema insinuado en la demanda.

A lo anterior, agrega:

"No deja sin embargo de sorprender, la acogida de demandas con rasgos de ineptitud que con frecuencia la H. Corte Constitucional se ve llamada a aceptar, no obstante las omisiones protuberantes que aquellas presentan de los requisitos que obliga tener en cuenta el Decreto 2067 de 1991."

Por razones metodológicas, esta Corporación consignará la opinión que le merece esta acotación al acometer el análisis de fondo, en el acápite siguiente que sistematiza las consideraciones de mérito.

Seguidamente el agente del Ministerio Público hace un recuento de la forma como el decreto 088 de 1976 estructuró el sistema educativo nacional, y agrega algunas anotaciones sobre otras características que en él tiene la educación.

En un acápite que denomina "teleología y conceptualización de la expresión acusada" afirma que este tipo de educación -No Formal- responde a exigencias de orden social más pragmáticas que teóricas, razón determinante para que sea la población adulta la que con mayor frecuencia haga uso de este sistema educativo.

Agrega que el renovado interés en algunos países por encontrar modelos extraescolares de aprendizaje y educación, ha llevado a un sinnúmero de investigadores a determinar un campo más amplio de actividades educativas no convencionales. Ejemplo de ello es el caso inglés donde se utilizó el término educación informal para referirse a un tipo más abierto de educación escolar o no escolar.

La clave de este sistema, -continúa el Procurador- está en su forma asistemática y no prescriptiva, es decir, en la idea de que las personas aprenden por el contacto con otras personas o por los medios de comunicación.

Termina este acápite concluyendo que la expresión "No Formal" da la idea de la negación de patrones, formas y estructuras. Pese a lo cual observa que:

"Sin embargo, es evidente que los estudios de educación no formal tienen a veces estructuras muy complejas, procesos claramente determinados y contenidos específicos. La negación de la escuela, que parece ser la insinuación de la terminología no formal contradice el hecho de que muchos proyectos considerados como no formales se realizan dentro de la escuela o dependen de una institución escolar."

Refiriéndose al marco constitucional de la educación en la Carta de 1991 y frente a los cargos concretos de la demanda, el Procurador pide a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada por cuanto:

"El estudio de las normas constitucionales que el actor considera infringidas permite concluir que la educación, -además de ser un servicio público- es el medio para alcanzar valores esenciales del ordenamiento jurídico constitucional, en especial, los del trabajo, la igualdad y la justicia. Por lo tanto, la expresión no formal es un calificativo que se da a una forma

de aprendizaje. El sistema educacional No Formal" es una modalidad de educación pero no es su negación".

" No se ve cómo pueden encontrarse vulnerados el sinnúmero de normas constitucionales citadas por el actor, si paradójicamente los principios de educación y trabajo resultarían quebrantados ante la supresión del aparte acusado. Es que la Constitución de 1991, protege el trabajo y la educación en todas sus manifestaciones y modalidades, sea que se trate el primero en forma manual o intelectual, o del segundo de manera formal o no formal. Entiéndese que el término "No Formal" es un adjetivo que califica la forma de aprendizaje".

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir la presente demanda, como quiera que la expresión que en ella se acusa hace parte de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente al amparo de las facultades que le confirió la ley 28 de 1974.

B. El carácter "ciudadano" de la acción de inconstitucionalidad y sus implicaciones en la valoración de los requisitos de procedibilidad.

Esta Corte estima pertinente comenzar por expresar que no comparte la apreciación del señor Procurador General de la Nación para quien la demanda ha debido ser inadmitida por carencia de la debida sustentación de los cargos.

Las razones de su disenso la obligan a retomar en esta oportunidad su concepción sobre la acción pública de inconstitucionalidad, puesto que sin lugar a dudas la divergencia se produce por razones del criterio disímil que en torno a este punto tiene y que la llevan a apartarse del Ministerio Público.

Considera este alto tribunal que del calificativo "ciudadana" con que la Carta Política cualifica la acción de inconstitucionalidad se derivan importantes consecuencias que enmarcan el ámbito en que ha de ejercer las competencias que por esta vía ponen en marcha su función de guardiana de la Carta y de los derechos fundamentales. Entre ellas, la de que por el

recurso de las exigencias que exceden los límites de lo razonable no pueda esta Corporación convertir en nugatorio- o en privilegio de los doctos en la disciplina jurídica- el derecho constitucional fundamental de participar en el control del poder político que se hace efectivo mediante la interposición de acciones públicas de inconstitucionalidad y que desde antaño la jurisprudencia acuñó con el carácter que recibió consagración positiva en el artículo 40-6 y otros de la Constitución de 1991.

Por ello, estima que el ejercicio mismo de la acción no puede pender del cumplimiento riguroso de formalidades, ni de complejas elaboraciones conceptuales que demanden una capacitación superior a la promedio en el ciudadano que quiera hacer uso de este derecho. Exigirlo así, resultaría inusitado y antidemocrático en un país cuyo sistema educativo no alcanza la cobertura total ni siquiera en el nivel básico de primaria.

De ahí, que considere suficiente que el actor haga una exposición inteligible y clara de las razones por las cuales estima que existe violación de los mandatos constitucionales, para que la Corporación deba dar por satisfecho el requisito de sustentar el concepto de violación así, su exposición sea apenas insinuada o suscita.

En el caso presente, es claro que aún cuando el actor no desarrolla en profundidad su argumento, él tiene la aptitud suficiente para ser considerado en este estrado, pues, no se requieren mayores disquisiciones para comprender que el motivo de su tacha radica en la discriminación de tipo social y laboral que endilga al rótulo con que se califica al tipo de educación llamada "No Formal" y que por tal razón cuestiona.

No debe olvidarse tampoco que la Constitución Nacional actualmente en vigor manda en su artículo 228 que prevalezca lo sustancial sobre lo formal. Es esta una razón adicional que sin lugar a dudas, justifica la admisión de demandas que empecen a deficiencias en su presentación o sustentación posean los elementos básicos que permitan considerarlas.

Finalmente, considerado el principio de autonomía funcional del juez arts. 228 y 239 C. N.), aplicable en grado superlativo a esta Corte y a sus Magistrados, sorprende que el señor Procurador no se limite a emitir los conceptos de rigor en materia de constitucionalidad y pretenda impartir instrucciones o señalar criterios en determinaciones que están reservadas por la Carta y por la ley a la Corporación y a cada uno de sus integrantes en los distintos momentos procesales.

Por lo expuesto, esta Corte examinará de mérito la del presente caso.

C. Los temas constitucionales ínsitos en la acción.

Según ya se indicó, la argumentación del demandante en forma implícita plantea la existencia de una violación del derecho a la igualdad y con esto, del derecho al trabajo. En efecto, de la demanda se infiere que el motivo por el cual se tacha de inconstitucional la expresión discutida tiene que ver con la diferenciación discriminatoria que establece entre educación formal y educación no formal.

Es pues pertinente, hacer unas consideraciones en torno a la concepción que sobre la educación y la igualdad se plasmó en la Constitución de 1991 y caracterizar por sus elementos esenciales la denominada educación "No Formal". Luego se examinará de manera prioritaria la supuesta violación del artículo trece de la Constitución Política. Resuelto lo cual se harán algunas breves alusiones a los restantes artículos constitucionales citados como violados por el actor.

D. El derecho a la igualdad

A propósito de este tema, es del caso recordar que la superación del régimen absolutista en el siglo XVIII se logró bajo el estandarte del derecho a la igualdad, como reivindicación primordial encaminada a la superación de la estratificación social impuesta por el feudalismo. Se trataba, sin embargo, de una igualdad puramente formal, de una equiparación de los destinatarios frente a los efectos de la ley. La desigualdad material era considerada como un hecho natural proveniente de la sociedad civil y ajena al Estado. Se trataba, en últimas, de la prohibición de discriminación legal y no más.

Un siglo después de haber sido ensamblado el engranaje de la democracia consitutucional en Europa y luego del fortalecimiento de los movimientos sociales que tuvo lugar a finales del siglo XIX, el principio de la igualdad, promovido -por los revolucionarios franceses de 1789- se convirtió en un mecanismo insuficiente para responder a los anhelos de justicia y libertad de los ciudadanos.

Surgió entonces la necesidad de complementar la idea de igualdad formal con la de igualdad de oportunidades o igualdad material. Esta nueva perspectiva tuvo aplicación inicial en el principio tributario de proporcionalidad de las cargas, y luego en el desarrollo de los llamados derechos económicos sociales y culturales. De esta manera, el concepto revolucionario de tratamiento igualitario ante la ley fué paulatinamente complementado con el concepto de tratamiento diferenciado.

1. Elementos

La igualdad es un derecho típicamente relacional. Así fué concebido por Aristóteles cuando lo definió como trato igual de los casos iguales y desigual de los casos diferentes. No es entonces el derecho a ser igual, sino el derecho a ser tratado igualmente en situaciones similares. A partir de esta delimitación conceptual se desprenden tres manifestaciones jurídicas de la igualdad: en primer lugar, el derecho subjetivo a ser tratado de manera igual, en segundo lugar, el deber de los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y en tercer lugar, el principio constitucional de la igualdad.

Su carácter relacional hace que la igualdad sea un derecho de difícil aplicación práctica. De hecho, los problemas surgen desde cómo determinar los criterios a partir de los cuales se clasifican los casos similares y se distinguen de los casos diferentes, en aras del tratamiento igual o diferenciado. En otros términos, la dificultad se presenta en el momento de clasificar las situaciones de hecho, con miras al establecimiento de diferenciaciones que no sean discriminatorias, esto es que sean razonables.

El derecho a la igualdad está consagrado en la Constitución política en su artículo 13, como principio normativo de aplicación inmediata. Allí se prohíbe a las autoridades públicas actuar de manera discriminatoria "por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica". Estas no son las únicas razones susceptibles de discriminación, puede haber otras no señaladas en el texto constitucional, que de manera razonable indiquen una discriminación en un caso concreto. Por el hecho de tratarse de un derecho típicamente relacional, el Constituyente lo plasmó en un precepto de textura abierta, con el objeto de dar lugar a la evaluación y ponderación del caso concreto por parte del juez.

Ahora bien, en principio, todas las personas deben ser tratadas de manera igual. El trato desigual debe estar justificado por argumentos razonables.

La jurisprudencia constitucional ha señalado las siguientes razones para justificar el trato diferenciado a saber:

a) La desigualdad razonable de los supuestos de hecho.

El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el tema de la razonabilidad en la Sentencia T-422 de la Sala Séptima de Revisión, en la cual señala que:

"Al juez constitucional no le basta oponer su "razón" a la del legislador, menos cuando se trata de juzgar la constitucionalidad de una norma legal. La jurisdicción es un modo de producción cultural del derecho; el poder del juez deriva exclusivamente de la comunidad y solo la conciencia jurídica de esta permite al juez pronunciarse sobre la irrazonabilidad o no de la voluntad del legislador." (p. 11.).

b) Racionalidad y proporcionalidad

Fuera del elemento anotado anteriormente, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue.

En la sentencia indicada arriba, la Corte ha expuesto sobre el criterio de proporcionalidad lo que sigue:

"Los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo."

E. La educación en la Constitución de 1991.

Esta Corporación ha señalado también que en la Carta vigente la educación es un derecho fundamental. En efecto:

"Tanto por la naturaleza y función del proceso educativo como porque reúne a plenitud los requisitos y criterios de esa categoría constitucional abierta que es hoy el derecho fundamental, esta Corte ha reconocido que la educación es uno de tales derechos que realizan el valor y principio material de la igualdad, consignado en el preámbulo y en los artículos 5o. y 13 de la Carta, como quiera que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona"¹ .

En la misma providencia pone de presente que la educación es un "derecho-deber"; una actividad que puede ser reglada autónomamente pero

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-429.

no negada en su núcleo o contenido esencial, vale decir, en aquel ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege independientemente de las modalidades o formas como él se manifieste.

Considera también que la Carta de 1991 concibe la educación como derecho humano que posee una función específica en el contexto social y cultural a saber:

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que contiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura"².

Destaca esta Corte que en los debates en la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso tanto acerca de la necesidad de garantizar el derecho a la educación de la manera más amplia posible, como también, acerca de la igualdad de oportunidades en materia educativa, el cual se manifestó en planteamiento de este tenor:

"Establecer la igualdad de oportunidades en la educación es probablemente la tarea fundamental de la igualdad; no hay países subdesarrollados sino hombres subdesarrollados y si no desarrollamos al hombre no podremos desarrollar a Colombia"³.

Igualmente ha enfatizado que la educación es eficaz instrumento de cambio, igualdad y democracia:

"Ocupándose de las cuestiones esenciales de la educación, vale decir, de la relación entre la educación y la sociedad entre la educación y el educando, entre la educación y el saber, entre los fines declarados y los fines realizados, los autores de un célebre informe observan justamente que la educación es a la vez un mundo en sí y un reflejo del mundo. Está sometida a la sociedad pero reacciona también a las condiciones ambientales a las que se halla sometida, contribuyendo así a engendrar las condiciones objetivas de su formación.

Dentro de este contexto, la creación y sostenimiento de escuelas puede entenderse como la realización del propósito deliberado de no dejar al azar la formación de las generaciones futuras y de

² Cfr. *Ibidem*.

³ Cfr. *Ibidem*

utilizar instrumentos adecuados para perpetuar, fortalecer y promover aquellas condiciones y valores que la sociedad más estima o, llegado el caso y por la voluntad soberana del pueblo, transformarlos para que se adecúen a las nuevas exigencias sociales. En este último sentido, la escuela realiza el papel de "agente de cambio" que le reconoce la sociología⁴.

De otra parte, estima la Corte que la Constitución de 1991 ha incorporado la sólida tradición jurisprudencial que reconoce a la educación el carácter de servicio público con función social:

"Además de su condición de derecho fundamental de la persona, la educación es también un servicio público que tiene una función social. Así lo reconoce expresamente la Constitución (Art. 67, inciso 1°). Ello implica no sólo que satisface una necesidad de carácter general y que por lo tanto debe estar al alcance de quienes lo requieran sino que el Estado debe garantizar el acceso al mismo y velar porque en su prestación se cumplan los fines señalados por el ordenamiento jurídico vigente.

Es oportuno señalar que la concepción de la educación como servicio público consagrada en el artículo 67 de la Carta vigente responde adecuadamente a una sólida tradición de la jurisprudencia nacional⁵ ".

Finalmente, también ha sido consciente de la incidencia de la igualdad de oportunidades en el contexto específico de la educación como se desprende de estos términos:

"La igualdad de oportunidades es no sólo condición necesaria de la democracia constitucional contemporánea sino parte substancial del Estado social de derecho en que se ha transformado Colombia, por virtud de lo dispuesto en el artículo primero de su Constitución vigente. Implica no sólo la ausencia de discriminaciones sino también ayuda efectiva para que quienes se encuentren en situación de inferioridad o desventaja puedan remediarlas eficazmente"⁶.

F. La educación "No Formal".

⁴ Cfr. Ibídem

⁵ Cfr. Ibídem

⁶ Cfr. Ibídem.

1.- Concepto.

Algunos expertos conciben la educación "No- Formal" como:

"El conjunto de medidas pedagógicas adoptadas, fuera de la usual organización escolar de un país, por organismos diversos y orientados hacia grupos de interesados compuestos heterógeneamente tanto en lo que concierne a la edad como a la educación recibida y a actividades profesionales. Al contrario de lo que ocurre en la "educación formal", jerárquicamente organizada, que otorga determinadas cualificaciones y que constituye generalmente un ciclo en sí cerrado, comprendiendo cursos uniformes de educación que se extienden por un período de años más o menos largo, tenemos que en el caso de la educación informal se trata por lo general de medidas educativas y actos que incluyen programas de cursos de diferente duración, con vistas al perfeccionamiento profesional, al asesoramiento en la producción o "proyectos relativos a las actividades profesionales o de tiempo libre, y que por hallarse dentro del área de la educación de adultos obedecen a sus propias leyes inherentes. La asistencia a los cursos y actos organizados por la educación informal es voluntaria en la mayoría de los casos, aunque los destinatarios suelen estar suficientemente motivados por intereses profesionales y, ocasionalmente, económicos o de tiempo libre"⁷

Con este concepto heurístico, justamente criticado por su vaguedad y falta de precisión, se pretende no tanto identificar el contenido concreto de la educación informal también llamada "No Formal" sino el muy modesto grado de organización que la caracteriza. Por eso, se observa con razón que:

"Es realmente sorprendente que haya llegado a imponerse un concepto tan vago como el de "educación informal" (informal education). Actualmente lo encontramos entre la terminología usual de los expertos educativos en las organizaciones internacionales. Su historia es la de una categoría restante: hasta principios de los años setenta era todavía usual designar la educación institucionalizada *formal education* y todos los demás procesos educativos como *non-formal o out-of-school education*.

⁷ Günther Shner. Educación informal y posibilidades de mejora de las condiciones de vida de la población rural en el tercer mundo. En: Revista Educación. Colección semestral de aportaciones en las ciencias pedagógicas. Vol. 2, pp. 41,42.

En la conferencia de Lomé de 1972 se contraponen a la institución escuela la *school of life* (UNICEF 1972, p. 108). Con la importancia creciente de la educación a base de los medios de comunicación y organizada fuera de las instituciones tradicionales, el concepto de *non-formal education* queda restringido a campañas y programas educativos extraescolares; el resto se llama educación informal⁸.

Algunos estudiosos del tema han puesto de presente que en las sociedades primitivas la educación fue informal, permanente y abierta, interpersonal, cara a cara, de hombre a hombre y de generación en generación. Tenía por objeto al mismo tiempo la formación del carácter, aptitudes, competencias y cualidades morales del sujeto "que más que recibir educación se puede decir que se educaba él mismo por simbiosis"⁹.

Se observa que así concebida la educación no formal no se diferenciaría mayormente de la denominada formal, comoquiera que en nuestro tiempo tanto el niño como el adulto también reciben y toman directa y existencialmente una gran parte de su educación de su familia y de su sociedad¹⁰.

Ahora bien: en lo tocante a la educación "No-Formal" en Colombia obsérvase que aun cuando sus antecedentes más remotos se encuentran en la ley 39 de 1903 -cuyo artículo 38 estableció modalidades educativas para personas marginadas del sistema escolar regular-, esta tan sólo se incorporó al sistema educativo nacional a partir de la expedición del decreto 088 de 1976. Desde entonces ha sido reglamentada mediante las siguientes normas, las cuales se han aplicado sólo parcialmente:

- Decreto 1657 de 1978
- Decreto 1878 de 1987
- Decreto 2416 de 1988
- Decreto 525 de 1990
- Resolución 19328 de 1984
- Resolución 13862 de 1990

El Ministerio de Educación Nacional destaca que la educación "No Formal" cubre todo el territorio nacional con 42 áreas de formación, 800 cursos y 4.500 programas, cifras estas que por sí solas dan una idea de la diversidad de opciones educativas y operativas que ella ofrece¹¹. Entre las

⁸ Cfr. Traugott Schöfthaler. Revista Educación. Colección semestral de aportaciones en las ciencias pedagógicas. Vol. 20 p. 90.

⁹ Cfr. Borrero Alfonso, S.J. Características, referencias históricas y acciones de la educación no formal. En: Educación hoy, año XVII. Enero-Marzo 1987. p. 27.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Cfr. Ministerio de Educación Nacional. Dirección General de Educación de Adultos. Primer inventario nacional de establecimientos, áreas y programas de educación no formal. Santafé de Bogotá, noviembre de 1990.

áreas de formación se destacan los cursos de belleza, modistería, bordados y tejidos, Secretariado y Archivo, Sistemas y Computadores, validación ante el ICFES, capacitación empresarial y de negocios.¹

Con todo, lo cierto es que en épocas recientes la distinción entre educación formal y no formal se ha hecho en perspectivas en las que se reflejan coyunturalmente las inquietudes acerca de la razón de ser y el alcance globales de los diversos procesos educativos y su relación con la moral, la política y el desarrollo. Como es natural suponerlo, de aquí se derivan visiones divergentes que han enriquecido el debate comunicándole una complejidad hartamente comprensible.

Durante las décadas de los años 60 y 70 y dentro de un contexto de carencias y deficiencias caracterizado por escasa cobertura, altas tasas de deserción escolar e irrelevancia social y cultural para amplios sectores de la población, el sistema educativo formal tuvo en Iván Illich y Pablo Freire a dos de sus mayores críticos.

El primero expuso vehemente la alternativa de la "desescolarización" de la sociedad como la terapia más adecuada para un sistema educativo burocratizado, clasista, urbano e intelectualista, insensible a las necesidades e intereses de los sectores populares.

Freire, por su parte, abogó por la necesidad de dar amplia relevancia cultural y existencial al proceso de aprendizaje a través de métodos de alfabetización fundados en realidades políticas y sociales completas que condujeran a una adecuada organización comunitaria como instrumento para la solución de problemas colectivos.

También, por la misma época, algunas agencias internacionales criticaron abiertamente y desde diversos ángulos la contribución real del sistema educativo formal al desarrollo económico, particularmente en los países del Tercer Mundo y patrocinaron algunas acciones enderezadas a darle carta de naturaleza a la educación no formal.

Los expertos se han ocupado de señalar algunos atributos que marcan el contraste entre la educación formal y la no formal. Es así, como consideran que la primera es no permanente o acabada, cerrada, escolarizada, institucionalizada; circunscrita al grupo escolar e incluso al individuo, elitista, selectiva, pedagógica y siempre asida a la vigilancia inmediata del maestro. La segunda, por el contrario, aparece como difusa, permanente, abierta, desescolarizada, desinstitucionalizada, masiva, democrática popular y autodidáctica².

¹ Cfr. *Ibidem*. p. 101.

² Cfr. Borrero, *Op. Cit.* p. 23.

Pero se observa que, si bien en apariencia ambas son opuestas, la educación formal y la no formal se están encontrando y acercando cada vez más pues,

"mientras la formal se "desformaliza", la educación no formal se "formaliza", se institucionaliza y aún se escolariza en instituciones especialmente creadas para tal efecto. Tal la verdadera génesis de muchas "universidades abiertas y a distancia" que hoy existen en el mundo"³.

No obstante lo anterior, algunos estudiosos destacan que a la educación no formal se le ha querido atribuir, voluntaria o involuntariamente un sentido peyorativo cuando la legislación ha pretendido caracterizarla pues se la coloca:

"en un nivel no sólo diferente sino inferior al de la educación institucional, siendo esta última, a su parecer, el cúlmen de todo el el proceso educativo y quedando relegada la otra como la alternativa para aquellos que, por uno u otro motivo, no han tenido acceso a la educación formal propiamente dicha. De esta manera nos encontramos de entrada con el prejuicio generalizado de que la educación no formal, al no ser su fin fundamental entregar títulos de ninguna índole es por eso mismo una opción educativa de carácter menor sin la dignidad social que connota la que podemos llamar sistemáticamente pública o privada. Así pues, la educación no formal es considerada, más que bien, hija indeseada, hermana ilegítima de otra, ella sí noble y grande, llamada a llenar todos los vacíos y anhelos de una sociedad ávida de formación educativa"⁴.

Pero esa connotación peyorativa no es de tal grado que impida a otros atribuirle también a la educación informal unas ventajas pedagógicas derivadas de:

"La rapidez con que se pueden adoptar determinadas medidas sin tener que contar con una burocracia educativa que funciona sólo muy lentamente; a ello hay que añadir su elevado grado de adaptación a las condiciones periféricas tanto relativas al personal como a la materia de enseñanza. Estos factores convierten a la educación informal en un importante instrumento pedagógico para la población rural de los países en desarrollo"⁵.

³ Cfr. Ibídem.

⁴Cfr. Gil Tovar; Mejía Oscar: Un marco conceptual para la educación no formal. En: Educación hoy. Año XVII. Enero-Marzo 1987. No. 96 p. 7-8.

⁵Cfr. Günther Schnuer. Educación informal y posibilidades de mejora de las condiciones de vida de la población rural en el tercer mundo. Revista Educación. Colección semestral de aportaciones en las ciencias pedagógicas. Vol. 20. pp. 41-42.

Otros autores superan este propósito marcadamente desarrollista de la educación informal y le atribuyen la ponderosa misión de revigorar la tradición cultural humana y rescatar el auténtico legado de la educación:

"Cuando se vuelven los ojos a la historia y se toma conciencia de que los horizontes que la humanidad ha perseguido fué en la educación en donde encontraron sus orígenes y muchas veces también en ella el instrumento de su realización, es triste entonces observar cómo la época contemporánea ha extraviado por completo ese sentido de la pedagogía, rebajándola a la altura de una técnica fría e inhumana, sin perspectiva ni profundidad. La educación no formal no sólo tiene la misión de revigorar la tradición cultural del hombre refundida en las inmediateces del consumo o la producción, sino que es su deber también rescatar el auténtico legado de la educación para tratar de hacer de ella, una vez, el instrumento crítico y transparente que el presente y el mañana nos exigen. En suma, creemos en la llamada educación no formal como una realidad cultural nueva que plantea la apertura de oportunidades educativas para todas las personas en cualquier tiempo y lugar, orientadas hacia todo tipo de conocimientos y destrezas útiles para la vida, tanto en el ámbito espiritual como en el material de lo humano".⁶

Lo anterior pone en evidencia que el sentido peyorativo que a veces se le atribuye a la educación no formal no es algo propio de su ontología sino de una errada o distorsionada concepción de sus posibilidades producto natural de la vaguedad que, como vimos, caracteriza este concepto.

G. Análisis de los cargos.

1. La posible violación del derecho a la igualdad

Para despachar los cargos que en concreto formula el actor es necesario saber si la realidad a la cual alude la denominación "educación no formal" es por ella misma discriminatoria y, por lo tanto, violatoria del principio de igualdad. En este punto deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a). Ciertamente, razones sociales, económicas y culturales han determinado el hecho de que hoy en día buena parte de los estudiantes que frecuentan y realizan el conjunto de actividades heterogéneas rotuladas como "educación no formal", provengan de estratos económicos bajos, que carecen de los recursos suficientes para acceder a la educación formal. Pero

⁶ Cfr. Gil Tovar, Mejía. Op. Cit., p. 13.

la educación no formal no es, en sí misma, un instrumento de discriminación; si existe discriminación, ella es el resultado de las diferencias sociales y del hecho de que el principio de la igualdad real de oportunidades está lejos de ser alcanzado en nuestra sociedad. La falta de igualdad real y, más concretamente, de la igualdad de oportunidades se manifiesta en el hecho de que muchos estudiantes ingresan a la educación no formal cuando en realidad quieren acceder a un tipo de educación formal. Pero aquí la ley que denomina los tipos de educación no es la fuente de la falta de oportunidades; es esta falta la que se manifiesta en dicha denominación.

b). También es importante tener presente que la organización social y económica en el régimen político constitucional democrático, intenta mantener cierto equilibrio social entre los valores de la libertad e igualdad, de tal manera que la diversidad individual y social sea compatible con la igualdad de oportunidades y con el respeto de los derechos. Pero ello no excluye la existencia de cierta desigualdad real.

c). De otra parte, si bien la educación no formal puede, en ciertos contextos, tener alguna connotación peyorativa, ello ni es una percepción generalizada ni puede ser justificada. El aprecio por este tipo de educación en épocas pasadas y hoy en día en ciertos ámbitos culturales y artísticos, muestra bien que no se trata de un problema relativo a su propia naturaleza.

Dicha connotación del término "no formal" es un asunto de pragmática del lenguaje, de uso, y, por lo tanto, de contexto. Las circunstancias de espacio, tiempo, ámbito social y cultural, determinan el sentido y alcance de las palabras en dicho contexto. Sin embargo, la naturaleza circunstancial de tal sentido hace que se encuentre sometido a una enorme variabilidad. Lo formal puede ser bien visto o despreciado según el momento y el sitio. Es por eso que la ley no puede utilizar términos bajo los parámetros de la pragmática, esto es de los usos, sino de la semántica, esto es de los significados.

La ley, sin tener en cuenta el problema del uso, fué concebida pensando que la falta de igualdad real de oportunidades que se manifiesta en la educación no formal, no excluye la enorme importancia de este tipo de educación y no desconoce el hecho real de que ella responda a necesidades sociales acordes con el principio de igualdad de oportunidades.

d). Una vez aclarado lo anterior, es importante tener en cuenta que la demanda no se refiere al carácter discriminatorio de la existencia de la educación no formal, sino a su denominación. El artículo 3° del decreto 088 de 1976 establece una diferencia de tipo lingüístico, simbólica. El demandante aduce un tratamiento discriminatorio del lenguaje. Ello no quiere decir, desde luego, que carezca de sentido e importancia jurídica. Hoy más que nunca se sabe que el derecho alcanza eficacia social no sólo a partir de normas con poder instrumental para transformar los hechos, sino

también de normas con el poder simbólico necesario para transformar la representaciones de las personas sobre algo, y por esta vía, lograr un cambio de los hechos.

e). Supuesta la naturaleza simbólica de la diferencia, es necesario plantear la posible discriminación que resulta de la creación de la representación que se obtiene en el mercado laboral a partir de la expresión "educación no formal". En otros términos, si la realidad aludida por tal denominación, no es en sí misma discriminatoria, queda por analizar la posibilidad de la violación del principio de igualdad en la denominación misma. Es decir, resta por saber si es el nombre lo que discrimina, no el hecho. Al respecto son pertinentes las siguientes consideraciones:

- . Se debe advertir que la norma legal demandada no crea una realidad específica a partir de sí misma; sólo denomina un fenómeno ya existente. En consecuencia, sólo se podría decir que su poder creativo se traduce en la delimitación y organización semántica de la realidad.

- . Ahora bien, la posible representación peyorativa que de hecho puede producir la expresión legal demandada, no es causada por la expresión misma sino por la realidad que ella describe y en la cual se pone de manifiesto una diferencia educativa fruto, en buena parte, de diferencias económicas, sociales y culturales. Algo similar sucede con las normas tributarias que clasifican la capacidad económica de las personas por estratos, desde el más "bajo" hasta el más "alto". La denominación describe de manera adecuada un fenómeno social que tiene lugar y que podría ser criticado desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales por el hecho de no responder a los postulados de igualdad real previstos en el sistema y no a partir de la norma que se limita a describir la existencia del hecho.

f). Por lo tanto, el hecho de que la opción por la educación no formal pueda estar ligada más a la falta de oportunidades para adelantar otro tipo de estudios que a la vocación misma de los estudiantes, no debe llevar a pensar que se trata de un problema originado en su denominación. A lo sumo se trataría de la violación del derecho a acceder a otro tipo de educación y al libre desarrollo de la personalidad y en esto nada tienen que ver la denominación legal "educación no formal".

2. Los cargos restantes

El actor cita una serie de artículos constitucionales como violados sin aportar el concepto de dicha violación. Esos artículos tienen como hilo conductor el principio de igualdad y el derecho al trabajo. Por ello demostrada, como quedó, la inexistencia de una distinción discriminatoria en el aparte demandado, se desvanece la presunta transgresión de las normas constitucionales que comportaría la infracción a los referidos derechos.

Así, los artículos 1, 2 y 5 constitucionales, no resultan violados, por la simple razón de que ellos presuponen la existencia de una distinción discriminatoria que, como se pudo constatar a partir del análisis del derecho a la igualdad, no tiene lugar en la expresión demandada. En efecto, los principios y valores del Estado social de derecho, consagrados en los artículos 1 y 2 de la Carta, no son desconocidos por la distinción entre educación formal y no formal, la cual por sí misma no establece una discriminación. De la misma manera el artículo 5 constitucional, relativo a la primacía de los derechos inalienables de la persona, tampoco se encuentra afectado, pues la distinción anotada no es discriminatoria y, en consecuencia, no viola ningún derecho.

En relación con los artículos 25, 27, 53, 68, 70 y 71, los cuales tratan respectivamente del derecho al trabajo, a la libertad de enseñanza, del estatuto del trabajo, de la fundación de establecimientos educativos, del fomento al acceso a la cultura y de la libertad en la búsqueda del conocimiento, cabe predicar el mismo razonamiento que acaba de ser enunciado, es decir, que sin la existencia de una distinción discriminatoria no se puede respaldar la violación del derecho al trabajo y a la cultura.

Con el artículo 333, sobre libertad económica, también vale el mismo argumento: no se viola la libre competencia por el hecho de establecer una distinción que no vulnera el principio de igualdad.

El artículo 41 constitucional, también citado por el actor, no parece tener mayor pertinencia a no ser la de una vaga relación con las prácticas democráticas y el aprendizaje de los principios y valores que allí se hacen. En todo caso, como se dijo, ni los valores, ni los principios resultan violados por la norma demandada.

Finalmente, el artículo constitucional 332, sobre la propiedad estatal del suelo, es absolutamente irrelevante.

IX. CONCLUSION.

La expresión "educación no formal" no denota una realidad "per se" discriminatoria. Por el contrario en algunos contextos, bien puede identificar actividades dignas de gran estima social por su contribución efectiva a la cultura.

En consecuencia, tal expresión no vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo y a la educación, tal como ellos se encuentran consagrados en la Constitución de 1991.

X. DECISION

En mérito de las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "educación No Formal" del artículo tercero del decreto 088 de 1976, así como su inciso tercero que dice:

Educación No-Formal es la que se imparte sin sujeción a períodos de secuencia regulada. La Educación No-Formal no conduce a grados ni a títulos. La Educación No Formal podrá realizarse como complemento de la Educación Formal y será fomentada por el Estado.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Presidente

CIRO ANGARITA BARON
Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN
Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General