

Sentencia No. C-022/94

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Titularidad

La acción pública de inconstitucionalidad es una acción consagrada en el ordenamiento colombiano en favor de los ciudadanos, sin que sea posible predicar de las personas jurídicas su titularidad.

LEY-Unidad de materia

La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

FINANCIACION DE ESTUDIOS/EXENCION TRIBUTARIA

Los gastos de financiación de los estudios de los trabajadores, a los cuales alude la norma, se adicionan a los costos de operación y, por tanto, se asimilan a éstos. Si dichos gastos se “dedujeran” de los costos de operación, las personas naturales o jurídicas tendrían que pagar más impuestos y, en consecuencia, el efecto tributario sería adverso. Los gastos en que incurran los contribuyentes que financien los estudios de sus trabajadores, comprendidos por la norma – cabalmente interpretada – bajo el concepto de costos de operación, corresponden a una deducción y no a una exención, que exigiría la previa iniciativa del Gobierno en los términos del inciso segundo del artículo 154 de la CP. En efecto, los gastos previstos en la norma, como costos de operación, en el proceso de depuración de la renta se restan de los ingresos brutos.

NORMA DEROGADA

La posición de la Corte en torno a la competencia para juzgar normas derogadas no es

absoluta. Ante todo la doctrina constitucional ha centrado su atención en el hecho de si las normas alcanzaron a producir efectos durante el tiempo de su vigencia formal, de manera que el pronunciamiento de constitucionalidad luego de su derogatoria no resulte inocuo o inane.

SUSTRACCION DE MATERIA

Si bien la llamada sustracción de materia – por pérdida de vigencia formal de la norma demandada – no necesariamente conduce a la declaratoria de inhibición, de otra parte, en ocasiones el pronunciamiento del órgano de control constitucional puede resultar ciertamente inocuo o carente de sentido por no derivarse de la norma afectación alguna de situaciones jurídicas particulares. Ello sucede cuando el precepto demandado no sólo ha sido excluido del ordenamiento jurídico en virtud de su derogatoria sino que, además, tampoco pudo surtir efecto alguno, por no encontrarse en la práctica cumplidos los presupuestos de hecho para derivar consecuencias jurídicas generadoras de derechos u obligaciones.

INSTITUCION DE ECONOMIA SOLIDARIA

No siendo posible que la norma demandada surtiera efecto alguno por inexistencia de autorización legal para el funcionamiento de instituciones de economía solidaria de Educación Superior – entidades destinatarias de los recursos para la educación procedentes del sector cooperativo –, por absoluta sustracción de materia tampoco encuentra la Corte que haya lugar a pronunciarse sobre su constitucionalidad, razón suficiente para proceder a dictar sentencia inhibitoria.

GOBIERNO/UNIVERSIDAD NACIONAL-Reestructuración

La actuación de un Ministro ante las Cámaras Legislativas, en calidad de vocero del Gobierno, “compromete jurídica y políticamente al Gobierno”. Adicionalmente, dado que en el expediente aparece un escrito firmado por el Ministro de Educación, en el que se solicita facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, la Corte tampoco encuentra vicios de forma.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Atribución permanente

El término de seis meses a que se refiere el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, se extiende

por igual al ejercicio de las facultades extraordinarias que se conceden, como a la expedición de las normas reglamentarias de la ley, se declarará la inexecutable de la última parte de la disposición que alude a esto último. A diferencia de lo que acontece en punto a las facultades extraordinarias que la ley puede conceder al Gobierno, el ejercicio de la potestad reglamentaria, como atribución constitucional permanente radicada en su cabeza, no tiene límite temporal alguno.

REF: Demandas N° D-302/309/322/325 acumuladas

Actores: Pedro Agustín Díaz Arenas, Eugenio Guerrero, Ismael Enrique Márquez Correal, Luis Arturo Muñoz Carrasco, Nohora Inés Matiz Santos y Eduardo Laverde Toscano

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 124, 132 y 142 de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”

Temas:

- Iniciativa gubernamental en materia de leyes sobre exenciones tributarias
- Facultades extraordinarias para reformar la Universidad Nacional

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Enero veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta N° 05

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra los artículos 124, 132 y 142 de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de los artículos acusados es el siguiente:

LEY 30 DE 1992

(diciembre 28)

por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TITULO SEXTO

Disposiciones generales, especiales y transitorias.

CAPITULO I

Disposiciones generales.

“Artículo 124. Las personas naturales y jurídicas que financien los estudios de sus trabajadores en instituciones de Educación Superior, para efectos tributarios podrán deducir dicho monto de sus costos de operación.

“Artículo 132. Para dar cumplimiento a los objetivos de educación cooperativa establecidos en la Ley 79 de 1988, a partir del 1º de enero de 1993, por lo menos la mitad de los recursos previstos para educación, en el artículo 54 de la precitada ley, deben ser invertidos en

programas académicos de Educación Superior, ofrecidos por instituciones de economía solidaria de Educación Superior autorizados legalmente.

CAPITULO III

Disposiciones transitorias

Artículo 142. Se faculta al Gobierno Nacional para que en un plazo de seis (6) meses, reestructure al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y a la Universidad Nacional de Colombia y expida las normas reglamentarias de la presente ley.”

II. ANTECEDENTES

1. El señor Ministro de Educación presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley para organizar el servicio de la educación superior, con base en el cual, el órgano legislativo expidió el 28 de diciembre de 1992 la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, publicada en el Diario Oficial N° 40.700 del 29 de diciembre de ese año.

2. Los ciudadanos Pedro Agustín Díaz Arenas y Eugenio Guerrero, interpusieron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 142 de la Ley, la cual se radicó bajo el número D-302. Por su parte, los ciudadanos Ismael Enrique Márquez Correal y Luis Alberto Muñoz Carrasco, demandaron el artículo 132 de la Ley, escrito que se radicó bajo el número D-309. La Dra. Nohora Inés Matiz Santos, en nombre propio y en representación de la Nación como apoderada del Señor Ministro de Hacienda de Crédito Público, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 124 de la mencionada ley, demanda que se radicó bajo el número D-322. Finalmente, el Dr. Eduardo Laverde Toscano, instauró acción contra el artículo 132 de la pluricitada Ley 30, radicada bajo el número D-325. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 6 de mayo, resolvió acumular al expediente D-302 los demás, para ser tramitados conjuntamente y ser decididos en la misma sentencia.

3. Dentro del término de fijación en lista se presentaron dos escritos de defensa de las normas acusadas. La Dra. María Jetzabel Herrán Duarte, actuando en representación del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, acudió en defensa de los artículos 124 y 132 de la Ley 30 de 1992. Por su parte, el Dr. Augusto Hernández Becerra,

en calidad de apoderado del rector de la Universidad Nacional, defiende la constitucionalidad del artículo 142 acusado.

Por razones de metodología, los diferentes cargos y defensas se agruparán, a continuación, alrededor de las normas demandadas.

- Artículo 124:

La demanda, instaurada por la Dra. Nohora Inés Matiz Santos, afirma que esta disposición vulnera los artículos 115, 154 y 158 de la CP, al igual que el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 o Ley Orgánica de Reglamento del Congreso.

La razón que sirve de fundamento a esta acción se resume como la carencia de iniciativa de cualquiera de las Cámaras en materia de exenciones tributarias como la que establece el artículo 142. Las exenciones, conforme al 154 de la CP, señala, son de exclusiva iniciativa gubernamental. Indica que dicha norma no estaba prevista en el proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso por el Ministro de Educación y, por el contrario, fue incluida en el pliego de modificaciones para primer debate en la Comisión V del Senado. Esto conlleva adicionalmente una transgresión del artículo 115 de la CP, que dispone cuáles funcionarios, junto con el Presidente, conforman Gobierno en cada negocio particular. Además, manifiesta, los proyectos relativos a tributos, tal como lo dispone el artículo 154 de la CP – inciso final -, deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y no en el Senado de la República, donde comenzó el proceso de formación del proyecto de ley de educación superior y se adicionó la norma demandada.

Advierte que igualmente se vulnera el artículo 158 de la CP, toda vez que se trata de una disposición que en nada se relaciona con la materia del proyecto de ley, encaminada a la regulación del servicio público de la educación superior. Esta violación, señala, es aún más trascendental en materia tributaria, dado el mandato constitucional de mantener el equilibrio presupuestal.

Por último, manifiesta la accionante de inconstitucionalidad que a la vez actúa como representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se estructura una violación al

parágrafo del artículo 142 del Reglamento del Congreso, norma que por su carácter de orgánica, tiene una mayor jerarquía y es de obligatoria observancia en el desarrollo de las actividades del órgano legislativo. Esta norma, observa, prevé la coadyuvancia del Gobierno en cualquier proyecto de su iniciativa que, antes de ser aprobado en las plenarias, requiera de su concurso. A pesar de las manifestaciones de colaboración por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público y de su posterior intervención- pruebas que se anexan a la demanda – el Ministro no participó en la inclusión de la norma demandada, como era obligatorio, dada la naturaleza tributaria de la misma.

La apoderada del ICFES, en forma sucinta advierte que el proyecto de ley de educación superior fue presentado a iniciativa del Gobierno, de lo cual se deduce su conformidad con los artículos 154 y 158 de la CP. Adicionalmente, la Ley 30 guarda unidad de materia, pues se dirige únicamente a regular la organización del servicio público de la educación superior, sin que en ella se incluyan materias ajenas al tema. El artículo 124, por su parte, acata el mandato de los artículos 115, 154 y 158 de la CP, pues como se anotó, fue presentado a consideración del Congreso por iniciativa del Gobierno, lo cual no obsta para que “dentro del trámite legislativo que debe surtir todo proyecto hasta convertirse en ley de la República, cualquiera de las dos cámaras siguiendo el trámite legislativo de rigor introduzca diferentes aspectos que guarden relación con el proyecto inicialmente presentado”. Por los anteriores motivos solicita a esta Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

- Artículo 132:

Los ciudadanos Pedro Agustín Arenas y Eugenio Guerrero indican que esta norma vulnera el artículo 58-1 de la CP, pues los recursos del Fondo Nacional de Educación, que la norma destina en un 50% para programas de educación superior en instituciones de economía solidaria, son recursos propios de las cooperativas destinados al Fondo de Educación con el fin de colaborar en la financiación de los programas educativos, titularidad que resulta desconocida por la norma acusada. La propiedad de los recursos del Fondo de Educación la fundamentan en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, según el cual, si, de conformidad con el ejercicio de las cooperativas a 31 de diciembre de cada año,

“resultaren excedentes, éstos se aplicarán de la siguiente forma: un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un

veinte por ciento (20%) como mínimo para el fondo de educación y un diez por ciento (10%) mínimo para un fondo de solidaridad...”

Para los demandantes, “los referidos recursos del Fondo de Educación Cooperativa, generados por los “excedentes o ahorros producidos por las operaciones de una cooperativa, si los hay, pertenecen a los socios...” como se consagra en los PRINCIPIOS adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional, a cuya remisión alude la Ley 79 de 1988 en su artículo 158, con la expresa referencia “... a la doctrina y a los principios cooperativos generalmente aceptados”. En este orden de ideas, la norma acusada perpetra una flagrante vulneración a la propiedad privada de las cooperativas, ya que el legislador ordena la inversión forzosa de al menos el 50% de los recursos previstos para educación en determinados programas o actividades en detrimento de “la voluntad, la autonomía y la libertad de sus únicos y verdaderos propietarios”.

Agregan que esta disposición, contrario al mandato que la Constitución Política señala al Estado de fortalecer, promover y proteger las organizaciones solidarias y las formas asociativas (CP, art. 58-3), evidente igualmente en los artículos 51 - vivienda de interés social -, 60 - acceso a propiedad accionaria de empresas del Estado -, 64 - acceso a propiedad de la tierra y servicios para los trabajadores agrarios -, 333-3 - imperativo fortalecimiento de las organizaciones solidarias por parte del Estado -, y 103-2 - relativo a la contribución del Estado a la organización, promoción y capacitación, entre otras, de las organizaciones solidarias y formas asociativas -, lejos de fomentar estas especiales formas de organización, entre las cuales se encuentran las cooperativas, protege una o muy pocas instituciones de economía solidaria de Educación Superior, en detrimento de las miles de entidades cooperativas existentes en el país.

La inversión forzosa ordenada por el Legislador de recursos de propiedad privada pertenecientes a entes asociativos o solidarios equivale a una expropiación, expresamente limitada por el Constituyente para los eventos y en las condiciones señalados en el artículo 58-4 de la CP. La norma acusada desconoce estos requisitos, dado que el Legislador no señala los motivos de utilidad pública o interés social para que proceda la expropiación, razón por la cual el artículo 132 también vulnera esta norma constitucional.

El Dr. Eduardo Laverde Toscano, al igual que los anteriores demandantes, considera que el

artículo 132 demandado, constituye una “expropiación”, impuesta sin mediar los motivos de utilidad pública o de interés social, que corresponde al Legislador definir. Por ello, esta disposición, lejos de garantizar la propiedad privada y proteger las formas solidarias de la economía, las está desconociendo. Manifiesta que en el país, existe “una sólo entidad de Educación Superior de Economía Solidaria..., que funciona bajo la égida política, precisamente de quien al parecer promovió la inclusión terminal de la regla en el proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 30 de 1992, de manera que a ésta y sólo a ésta entidad de Educación Superior se aplicarían los recursos abusivamente detraídos de las entidades (todas) de economía solidaria que en el país funcionan”. Lo anterior lo fundamenta en una fotocopia del editorial del Periódico “El Mundo” de Medellín, del 15 de marzo de 1993, que acompaña al expediente.

El artículo 158 de la CP resulta también transgredido, en opinión de los demandantes, puesto que tanto el proyecto de ley N° 81 de 1992 – Senado -, presentado por el Ministro de Educación, como las ponencias, y los pliegos de modificaciones, se refieren a posibles reformas a la legislación cooperativa. Esta disposición fue incluída durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, en un proyecto de ley que tiene como fin regular la educación superior y no reformar la educación cooperativa. Resulta entonces ostensible la violación del artículo 158 de la CP, así como del 146 de la Ley 5ª de 1992, que prohíben el tratamiento de materias diversas en un mismo proyecto de ley.

El apoyo argumental de su aserto lo encuentran los actores en la Sentencia C-025 de 1993 de la Corte Constitucional, de la que transcriben apartes, y en la distinta naturaleza de la educación cooperativa en relación con la educación superior, no sólo por su orientación primordial hacia los asociados, sino por el tratamiento especial que la legislación ha dado a la misma. Esta afirmación la acreditan con la cronología de las normas que han regulado la materia, de las que hacen mención. Concluyen que entre estas normas reseñadas, la única que se refería a estas dos materias, fue la Ley 115 de 1959, “que al establecer la obligatoriedad de la denominada “cátedra cooperativa” en las escuelas y colegios de bachillerato, la amplió a determinadas carreras universitarias o dentro del pénsum de algunas facultades de centros universitarios”, declarada inexecutable en lo pertinente, mediante Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 11 diciembre de 1969. A lo anterior se agrega que la Ley 30 de 1992 organiza el servicio público de la educación superior, materia que en ninguna forma se relaciona con la rglamentada en el artículo 132 de la

misma.

El Dr. Laverde señala igualmente que el artículo 158 de la CP resulta quebrantado, toda vez que se trata de un “mico”, pues la materia de la norma acusada no corresponde a la tratada en la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior. Es tan ostensible esta violación, advierte, que el mismo artículo 132 se refiere al artículo 54 de la Ley 79 de 1988, que regula la legislación cooperativa. En este orden de ideas, sostiene la demanda, “el citado Artículo 54 y luego el acusado 132, por unidad de materia, forman parte, entonces, de la Ley 79 de 1988”, integración normativa sin la cual, sería imposible entender cabalmente la norma acusada, motivo por el cual, considera, se hace caso omiso de la prohibición establecida en el artículo 158 de la CP.

El artículo 132 de la Ley 30 de 1992, prosigue la demanda D-309, vulnera igualmente los artículos 333, 334, 336, 1, 2 y 13 de la CP. En efecto, los demandantes consideran que la misma Ley 30, a pesar de reconocer la existencia de clasificaciones entre las distintas instituciones de educación superior – estatales, privadas y de economía solidaria -, tan sólo favorece a estas últimas con la inversión de los recursos de educación de las entidades cooperativas, para la realización de programas que de igual forma pueden ser prestados por instituciones públicas y privadas. Por este motivo consideran que la disposición acusada restringe a las cooperativas su actividad económica.

Para el Dr. Laverde Toscano también se vulnera la libertad económica garantizada en el artículo 333 de la CP – tan sólo sujeta a los límites que imponen las leyes, el bien común, la función social de la propiedad y el control a las prácticas antimonopolísticas -, pues se desconoce el deber del Estado de fortalecer las organizaciones solidarias.

La norma viola adicionalmente los artículos 355 y 136-4-5, se sostiene, por cuanto los auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas quedaron totalmente abolidos con la expedición de la nueva Constitución. Para los demandantes la destinación forzosa del 50% de los fondos de educación a instituciones de economía solidaria de educación superior, “si jurídicamente no constituyen donaciones, gratificaciones, auxilios o donaciones, representan incuestionablemente “... otras erogaciones...” a cargo de las cooperativas afectadas y a favor de las instituciones beneficiadas de economía solidaria de Educación Superior”.

También se estructura una “persecución” por parte del Legislador en contra de las cooperativas, que en inmensa mayoría están en desacuerdo con la destinación ordenada, motivo por el cual el Congreso incurre en un acto de aquéllos proscritos por el artículo 136-5.

Adicionalmente, el artículo 132 decreta una contribución del tipo parafiscal, opinan, en ausencia de los requisitos que la Constitución establece – la ley que determine los casos y condiciones bajo los cuales procede su establecimiento, la iniciativa gubernamental y la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes -, por lo que se vulneran los artículos 150-12, 115-2 y 154-4 de la CP.

A lo anterior se agrega, prosiguen los demandantes, que el recorte presupuestal que para las cooperativas significa la disposición acusada, les impide ejercer su derecho a fundar medios masivos de comunicación, la libertad de difundir sus pensamientos y opiniones y de recibir información veraz e imparcial (CP art. 20), sufragar las labores de educación que desempeñan numerosas personas, violando así su derecho al trabajo y a la libertad de profesión y oficio (CP arts. 25 y 26), la libertad de enseñanza y cátedra (CP art. 27), el derecho de libre asociación (CP art. 38) y la obligación de brindar a sus empleados la habilitación profesional y técnica que exige el art. 54 de la CP, derechos consustanciales a la educación cooperativa que, como explican los actores, “consiste en la adquisición de un hábito de ver, pensar, juzgar y actuar de acuerdo con los principios, filosofía, ideales, doctrina, valores, métodos y procedimientos del cooperativismo”.

El Dr. Eduardo Laverde Toscano, por su parte, señala que, adicionalmente, la norma acusada vulnera el artículo 160 de la CP, a raíz de que en su trámite se desconoció el límite temporal de quince días que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación de su trámite en la otra. En alusión expresa a la sentencia C-025 de 1993 de esta Corporación, señala que dicho término sólo puede obviarse en el evento de sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales permanentes en virtud de un mensaje presidencial de urgencia, que, parece intuir el demandante, no se dió para la tramitación de este proyecto de ley.

La Dra. Herrán Duarte justifica la constitucionalidad de este artículo con base en los argumentos que se resumen a continuación. La Ley 79 de 1988, advierte la defensa, define

como uno de los propósitos y objetivos de la legislación cooperativa, su contribución al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia mediante una activa participación. Por su parte, el artículo 2º declara de interés común la promoción, protección y ejercicio del cooperativismo como sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso en favor de la comunidad, en especial, de las clases populares. Adicionalmente, el artículo 3º define a las cooperativas como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social.

Lo anterior, sumado al hecho de la consagración de la educación como un derecho de la persona y como servicio público con función social (CP, art. 67), y en adición al deber del estado de promover y fomentar el acceso a la cultura por parte de todos los colombianos por medio de la educación y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional (CP, art. 70), permite concluir que el fin pretendido por la norma acusada no es otro que el de desarrollar dichos mandatos. El disponer que mínimo el 50% de los recursos previstos para educación en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 se destinen a tal fin constituye garantía de democratización de la educación y del acceso a la misma. Por último, concluye, “las cooperativas no son personas jurídicas que tengan como fin un lucro específico para sus asociados, su finalidad está en la prestación de servicios a los mismos y a la comunidad en general, por lo tanto, al disponer la Ley 30 que parte de los recursos previstos para educación se inviertan en programas académicos de educación superior ofrecidos por instituciones de economía solidaria de educación superior, no está haciendo cosa diferente que seguir los principios cooperativos en cuanto a revertir en servicios educativos los excedentes que se generen, tal como lo señala el artículo 54 de la Ley 79 de 1988”.

- Artículo 142:

Los demandantes consideran que el trámite legislativo del artículo 142 de la ley está viciado de inconstitucionalidad, dado que en materia de facultades extraordinarias el artículo 150-12 de la CP establece el cumplimiento de determinados requisitos que se pretermitieron para la adopción de la norma acusada.

En primer lugar, afirman, el Senado de la República “no conoció” de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente para reestructurar la Universidad Nacional. En

efecto, el artículo 150-12 de la CP establece que las facultades extraordinarias han de ser aprobadas por “la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”. Observan que el texto aprobado por el Senado sólo facultaba al Presidente para reestructurar al Instituto Colombiano de Educación Superior - ICFES -, mientras que la Cámara lo autorizó igualmente para reestructurar la Universidad Nacional, lo que en su opinión demuestra que no se le dieron los debates exigidos por la Constitución al proyecto en cuestión. Tampoco cumple con el requisito de la aprobación por mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara, según consta en un listado de computador, en el cual aparecen 79 votos afirmativos, siendo 81 los votos constitutivos de mayoría absoluta. Por último, advierten, las facultades para reestructurar la Universidad Nacional no fueron solicitadas por el Gobierno, como lo demanda el artículo 150-12 de la CP.

El apoderado de la Universidad Nacional procede a destacar en primera instancia que los tres cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda se refieren a cuestiones procedimentales y en ningún momento se dirigen contra el contenido de las facultades, pues no hay nada en la Constitución que prohíba al Congreso otorgar facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional.

A continuación se dedica a desvirtuar uno a uno los cargos sostenidos. Respecto del primer argumento, según el cual el Senado no habría participado en el otorgamiento de las facultades en relación con la Universidad, el apoderado afirma que el requisito de los cuatro debates se exige de cualquier proyecto de ley y no sólo de los relativos a las facultades extraordinarias. De ser cierta la afirmación de la demanda, la norma no sólo vulneraría el artículo 150-10 invocado sino el 157, por desconocimiento del trámite a que se debe someter todo proyecto de ley. Sin embargo, indica, en el proyecto en cuestión, si bien las facultades no fueron solicitadas inicialmente, sí lo fueron con posterioridad por el mismo Ministro de Educación, en su calidad de vocero del Gobierno ante el Congreso. Destaca que el error en que incurre la demanda proviene de su referencia a la sesión del 19 de noviembre de 1992 en el Senado, fecha en que se aprobó en segundo debate el proyecto, dejando de lado la circunstancia de que el trámite legislativo no había concluido aún. Dadas las divergencias entre los textos aprobados en una y otra Cámara, afirma el representante de la Universidad Nacional, se optó por hacer uso del nuevo mecanismo de las Comisiones Accidentales, previsto en el artículo 161 de la Constitución, parte del trámite que omiten los demandantes. En efecto, las comisiones accidentales de ambas Cámaras, en reuniones conjuntas,

adoptaron un texto común, donde aparecen las facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, texto que fue aprobado en sesión plenaria del Senado en sesión del 16 de diciembre de 1992, como consta en la Gaceta del Congreso N° 218, razones que son suficientes para desvirtuar el cargo.

Señala el apoderado que la mayoría requerida constitucionalmente para la aprobación de leyes de facultades extraordinarias – que los demandantes confunden con “quórum aprobatorio”, señala, es una mayoría calificada, pues se aparta de la regla general y exige la mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Para determinar el número de votos requeridos, advierte, debe determinarse el número de integrantes activos de la corporación. Según certificación suscrita por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes, el número de credenciales vigentes para la época de aprobación del proyecto en cuestión era de 161 representantes, lo que significa que la mayoría absoluta se constituye con un mínimo 81 votos. De las pruebas allegadas al expediente se acredita que los votos afirmativos en Plenaria de la Cámara de Representantes fueron 93, como consta en la Gaceta del Congreso N° 221 y no 79 como aducen los actores con base en la fotocopia de un listado por computador emitido el quince de diciembre. Para el apoderado, “tanto las actas como las expresadas certificaciones hacen plena prueba de acuerdo con la ley (además de las normas generales sobre el valor probatorio de los documentos públicos cito las especiales contenidas en los artículos 35 y 47 de la ley orgánica 05 de 1992). Estas pruebas desvirtúan la precaria información suministrada por los actores junto con la demanda y, además de refutar el segundo cargo, demuestran que la mayoría absoluta se cumplió holgadamente en la Cámara de Representantes”.

El tercer cargo, afirma el defensor de la norma, se explica por la confusión de los demandantes en relación con la noción de gobierno que trae el artículo 115 de la Carta. No de otra forma se explicaría, prosigue el apoderado, que los actores exijan que la solicitud se haga en forma expresa y motivada y haya de estar suscrita por el Presidente de la República y el correspondiente Ministro. Explica la defensa que no existen dos nociones distintas de gobierno, sino que, “para efecto de las relaciones entre la rama Ejecutiva y la rama Legislativa del poder público, que deben ser fluídas, constantes y prácticas, y que no deben depender de la presencia personal y permanente del Presidente de la República en el recinto de las Cámaras, la Constitución Política ha establecido que los ministros son el medio natural de contacto del Ejecutivo con el Congreso, llevan la vocería del Gobierno Nacional y, por

tanto, sus actuaciones comprometen jurídica y políticamente al Gobierno que representan". Concluye que la expresión más patente de esa "vocería" es la del ejercicio de la iniciativa legislativa que los Ministros ejercen a nombre del Gobierno. Subraya que ésta es de tal magnitud, que "las dos funciones más importantes que interrelacionan a las ramas Ejecutiva y Legislativa tienen al Ministro como su protagonista central, con una manifiesta connotación de Gobierno y, por tanto, política...", en referencia a la iniciativa legislativa y a la moción de censura. En términos concretos, prosigue el apoderado, de conformidad con la Constitución se faculta a los Ministros a presentar proyectos de ley e intervenir durante el trámite legislativo. Concluye que no es posible "desconocer en el caso que nos ocupa la validez de la proposición de adiciones que presentó, de su puño y letra, el señor Ministro de Educación para introducir en el artículo sobre facultades extraordinarias la reestructuración de la Universidad Nacional de Colombia, con base en la definición de Gobierno que trae el artículo 115 constitucional, porque en virtud de otras disposiciones constitucionales, especialísimas y de indudable importancia, los Ministros están investidos de vocería en nombre de ese mismo Gobierno para cuando actúen ante las Cámaras, y porque expresamente la Constitución los faculta para presentar proyectos de ley en representación del Gobierno ante el Congreso de la República". Por último, advierte, dado que los cargos se sustentan en vicios de trámite, solicita que, en caso de prosperar alguno de ellos, la Corte haga uso de la facultad consagrada en el parágrafo del artículo 241, en el sentido de devolver la ley al Congreso para que éste subsane los vicios encontrados.

4. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar exequibles los artículo 124 y 142, el segundo sólo por aspectos de forma, e inexecutable el artículo 132 de la Ley 30 de 1992, según los argumentos que se resumen a continuación.

En relación con el cargo contra el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, el Procurador otorga la razón a los demandantes cuando afirman que en la sesión plenaria del Senado del 19 de noviembre de 1992, el artículo aprobado no incluía las facultades para reestructurar la Universidad Nacional. Sin embargo, señala, el demandante no tomó en consideración una circunstancia posterior en la tramitación del proyecto, cual fue la designación por ambas Cámaras de sendas Comisiones Accidentales, con la finalidad de que resolvieran las diferencias surgidas en las Cámaras y presentaran a las plenarios de las Corporaciones las modificaciones acordadas, cuya aprobación en el Senado tuvo lugar en la sesión correspondiente al 16 de diciembre. Lo anterior, afirma el Procurador, releva a su Despacho

de realizar mayor análisis, pues queda desvirtuado el cargo según el cual, el Senado no había conocido de las facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional. En relación con la supuesta insuficiente mayoría para la aprobación de dichas facultades extraordinarias, el Procurador indica que, entre las pruebas solicitadas al Congreso sobre el trámite del proyecto en cuestión, obra una certificación del Subsecretario General de la Cámara de Representantes, según la cual el referido proyecto fue aprobado el día 15 de diciembre por un total de votos afirmativos de 93.

En opinión del Procurador, esta constancia contrasta con la hoja de computador que aporta el demandante y según la cual, los votos afirmativos obtenidos para la aprobación del proyecto sólo fue de 79. En relación con la fuerza probatoria de los dos documentos, el Ministerio Público señala que la constancia expedida por un funcionario público de la categoría y responsabilidad del Subsecretario General de la Cámara de Representantes tiene en todo caso mayor valor probatorio “que la simple hoja de computador que exhibe el actor en sus cargos. Además, si se tiene en cuenta que el número de credenciales vigentes en esa Corporación era de 161, según constancia expedida por el funcionario en mención, en respuesta a esa Honorable Corte y que reposa en el expediente, se puede concluir que el Proyecto N° 61/92 Cámara fue aprobado por la mayoría requerida constitucionalmente”. Acerca de la supuesta inexistencia de la solicitud gubernamental para la concesión de las facultades necesarias para reestructurar la Universidad Nacional, el concepto fiscal advierte que dicha solicitud fue presentada por el Ministro de Educación Nacional, a quien correspondía ejercer la representación y vocería del gobierno, dada la materia discutida y aprobada. Anota que en el expediente obra la petición del Ministro en el sentido de aprobar el articulado contenido en su propuesta – folio 24 del expediente D-302 -, donde aparece el artículo 136, en el que se solicitan facultades tanto para el ICFES como para la Universidad Nacional.

En relación con los cargos que se enderezan contra el artículo 132 de la Ley, el señor Procurador General afirma que las cooperativas o entidades de economía solidaria, son personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la definición que el artículo 3º de la Ley 79 de 1988 – norma orgánica del sector cooperativo – hace de las mismas. De lo anterior se concluye, señala el concepto fiscal, que si bien la ley puede fijar unos marcos y limitaciones al manejo de los recursos de las cooperativas, sólo a éstas y a sus asociados pertenecen los recursos que las integran. En este orden de ideas, afirma, resulta válida la

pretensión de los actores de reclamar contra la disposición, por vía legal, de los excedentes fruto de las operaciones adelantadas por tales entidades. De igual forma, indica el Procurador, la norma acusada desconoce los derechos adquiridos, pues despoja a las cooperativas y a sus afiliados “de los recursos destinados estatutaria y legalmente, a una actividad que beneficia a todo el sector cooperativo”. Continúa el concepto fiscal, advirtiendo que, “respecto de la violación planteada por uno de los demandantes, respecto de la protección y promoción de las formas asociativas y solidarias de propiedad, dentro de las cuales se cuenta, sin lugar a discusión, a las cooperativas, este Despacho considera que la demanda aporta abundante información sobre la incidencia negativa que para el desarrollo de la organización cooperativa en el país, tendrá la ejecución del artículo impugnado. Lo anterior parte del supuesto de que la educación cooperativa es, puntal de ese desarrollo”.

En referencia a la eventual vulneración del inciso cuarto del artículo 58 de la CP, el Despacho del Procurador sostiene que, al realizarse “el despojo mencionado”, el Estado expropia dichos bienes, sin invocar para ello el Legislador los motivos de utilidad pública e interés social previstos por la norma constitucional. Por el contrario, advierte, “la norma atenta contra un interés social relevante, debido a que su ejecución perjudicaría a un tipo de organización asociativa que cobija a miles de colombianos”. Esta flagrante vulneración a la Carta, considera el Procurador, lo releva de considerar los demás cargos esgrimidos y, en consecuencia, solicita a la Corte declare inconstitucional el artículo 132 de la Ley 30 de 1992.

Por último, en punto a la demanda contra el artículo 124 de la Ley, el concepto fiscal advierte que los cargos sobre la supuesta carencia de iniciativa gubernamental para la adopción de la norma, al igual que el relativo a su obligado origen en la Cámara de Representantes, desconocido en su trámite, obedecen de la descontextualización y análisis aislado que se efectúa de la norma en cuestión. En su opinión, la finalidad perseguida por la norma – evidente del texto de la misma -, es la de estimular al sector empresarial a pagar la educación superior de sus trabajadores, con el fin de facilitar a un número mayor de colombianos el acceso a dicho nivel educativo. En consecuencia, “no se trata entonces de incidir en la política fiscal del Estado y por ello la naturaleza de la norma la define el marco legal e institucional en el que ella está inscrita”. Adicionalmente, indica, el proyecto en el que se encontraba inserta la norma se refería a educación superior, por lo que es imposible exigir se le diera el trámite propio de los proyectos en materia tributaria, evento reconocido por la

misma demandante.

Por último, concluye el Procurador, el supuesto desconocimiento de la unidad de materia de los proyectos de ley (CP, art. 158), no se vislumbra, toda vez que la materia de la ley se refiere a educación superior, lo que autoriza a la inclusión de la norma censurada. Aceptar la tesis de la demandante, manifiesta, “propiciaría la iniciación de un casuismo legislativo infinito en materia tributaria, ya que ello conllevaría a obligar al Congreso de la República a expedir una ley para cada exención tributaria que estuviera inscrita dentro de las políticas destinadas a incentivar determinadas actividades. Lo mismo ocurriría con otras materias, por cuanto quedaría implantada la obligación de cualquier tema que no estuviera contemplado en el enunciado de la ley”.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la CP, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de la referencia, pues las normas acusadas forman parte de la Ley 30 de 1992.

Trámite legislativo de las exenciones tributarias

2. La Dra. Nohora Inés Matiz Santos en calidad de ciudadana y de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que el artículo 124 de la Ley 30 de 1992 adolece de varios vicios de inconstitucionalidad, pues establece una exención tributaria que es materia exclusiva de iniciativa gubernamental, cuyo origen – en razón de su contenido – ha debido ser inicialmente la Cámara de Representantes y no el Senado de la República donde fue incorporado al texto del proyecto original (CP art. 154). Adicionalmente acusa a la norma de contravenir el artículo 158 de la CP por carecer de relación con la materia regulada en la Ley 30 que se refiere íntegramente a la educación superior como servicio público.

La apoderada del ICFES, por el contrario, señala que el proyecto sí fue presentado al Congreso por iniciativa del Gobierno – por conducto de su Ministro de Educación -, con lo que pierde sustento uno de los cargos aducidos. Además, observa, la inclusión posterior de la norma, resulta lícita en virtud de las competencias de las Cámaras respecto del trámite

legislativo.

Por su parte, el concepto fiscal aboga por la constitucionalidad de la norma invocando que su finalidad es estimular la financiación de la educación superior de los trabajadores por parte del sector empresarial y no la de incidir en el manejo de la política fiscal del Estado. Estima que el mecanismo establecido en el artículo 124 facilita el acceso de un mayor número de colombianos a la educación superior. Rechaza, por tanto, el entendimiento del precepto que relieves únicamente su aspecto tributario – descontextualizándolo –, sin apreciar que “la naturaleza de la norma la define el marco legal e institucional en el que ella está inscrita”. Por ser el contenido del proyecto la educación superior – manifiesta el Procurador – no debía dársele al artículo que busca promover el acceso de los trabajadores a ésta, el trámite propio de los proyectos en materia tributaria. Adicionalmente, el jefe del Ministerio Público encuentra que el artículo demandado tiene un “lugar adecuado” en la ley que organiza el servicio público de educación y no viola el principio de unidad de materia. De aceptarse el cargo de la demandante – agrega – se obligaría al Congreso “a expedir una ley para cada exención tributaria que estuviera inscrita dentro de las políticas destinadas a incentivar determinadas actividades”, lo que de hecho propiciaría un “casuismo tributario infinito”.

3. Sea lo primero reiterar la falta de titularidad de las personas jurídicas, públicas o privadas, para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241-4 de la Constitución. Esta Corte señaló al declarar la inexequibilidad del inciso final del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que la acción pública de inconstitucionalidad es una acción consagrada en el ordenamiento colombiano en favor de los ciudadanos, sin que sea posible predicar de las personas jurídicas su titularidad.

” (...) la Corte Constitucional estima que no puede presentarse una demanda de constitucionalidad en condición exclusiva de apoderado de una persona jurídica, porque lo que es de la esencia única de la persona natural no puede extenderse a la persona moral.”¹

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de actuar a título personal como se evidencia en el poder que adjunta a su demanda, lo hace al mismo tiempo como representante de la Nación. Para la Corte es claro que esta segunda alternativa no es jurídicamente viable, por lo que se limitará a estudiar los cargos elevados contra el artículo

124 de la ley 30 de 1992 por la actora en su calidad de ciudadana.

4. La Corte procede a examinar los cargos contra el artículo 124 de la Ley 30 de 1992, en cuya virtud se permite a personas naturales o jurídicas deducir de sus gastos operativos las erogaciones destinadas a financiar el estudio de sus trabajadores en instituciones de Educación Superior.

La Corporación ha expuesto anteriormente cuál es el alcance del principio de unidad de materia legislativa contenido en el artículo 158 de la Constitución:

A juicio de la Corte, resulta evidente la relación de conexidad entre la disposición demandada y la materia de la ley que la contiene, no pudiendo afirmarse que el carácter específico de la medida adoptada por la norma – en este caso su carácter tributario – tenga por sí sólo la virtualidad de disolver o destruir el vínculo de la norma con el contenido y la finalidad de la ley. Si bien la Ley 30 de 1992 tiene por objeto “organizar el servicio público de la educación nacional”, uno de los aspectos relevantes, e incluso determinantes, de dicha organización lo constituye el conjunto de mecanismos para su financiación, siendo uno de éstos el establecido en el artículo 124 de la precitada ley. En efecto, el Senador Ricardo Mosquera Mesa, en ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República expuso sobre el particular lo siguiente:

“Por ser claro que la autonomía y todas las medidas diseñadas para promover la calidad y el desarrollo de la educación superior carecerían de piso sin un adecuado soporte financiero, el proyecto del Gobierno que eludía totalmente este aspecto, fue adicionado en la propuesta para primer debate con un capítulo entero dedicado a dicho tema. Aquí, la propuesta del ponente fue enriquecida por diferentes iniciativas de los miembros de la Comisión, todo lo cual fue laboriosamente analizado y concertado con el valioso concurso de los señores Ministros de Educación y de Hacienda.

(...)

Necesario complemento de la financiación adecuada de las universidades, y elemento insoslayable de la justicia social, es la búsqueda de mecanismos eficaces para garantizar que los estudiantes de menores recursos económicos cuenten con todas las facilidades posibles en materia de becas, subsidios y créditos accesibles para poder adelantar sus estudios.”³

Por consiguiente, carece de razón la demandante cuando acusa la norma demandada por violar el artículo 158 de la Carta, porque si bien su contenido tiene un claro efecto tributario no por ello deja de tener una íntima relación teleológica, temática y causal con la materia regulada en la ley 30 de 1992.

5. Un aspecto que plantea mayor dificultad es aquel que versa sobre la determinación de la naturaleza misma de la norma demandada, esto es, si participa de un carácter exclusivamente tributario o si por pertenecer a una ley cuya materia es la educación superior su índole fiscal deviene característica secundaria como mecanismo de realización de los fines de la ley, todo lo anterior con miras a precisar la validez del trámite legislativo que debió cumplir la norma demandada.

Debe, en primer término, advertirse que el texto de la ley, en esta parte, incurrió en un error técnico que se subsana en la fase interpretativa. En realidad, el contexto de la disposición y el estudio de sus antecedentes, permiten a la Corte entender que los gastos de financiación de los estudios de los trabajadores, a los cuales alude la norma, se adicionan a los costos de operación y, por tanto, se asimilan a éstos. Si dichos gastos se “dedujeran” de los costos de operación, las personas naturales o jurídicas tendrían que pagar más impuestos y, en consecuencia, el efecto tributario sería adverso.

Los gastos en que incurran los contribuyentes que financien los estudios de sus trabajadores, comprendidos por la norma – cabalmente interpretada – bajo el concepto de costos de operación, corresponden a una deducción y no a una exención, que exigiría la previa iniciativa del Gobierno en los términos del inciso segundo del artículo 154 de la CP. En efecto, los gastos previstos en la norma, como costos de operación, en el proceso de depuración de la renta se restan de los ingresos brutos. El proceso económico no es ajeno a la potenciación intelectual de los recursos humanos cuyo aporte laboral es decisivo para valorizar los distintos elementos que ingresan en la producción. La generación de la renta requiere el concurso del trabajo y de ahí que los gastos necesarios para compensar a los trabajadores y para capacitarlos, tengan íntima relación con aquélla y deban ser deducibles para efectos fiscales.

De los artículos 67, 68, 69, 70 y 71 de la CP, se infiere la necesidad de que el estado, la familia y la sociedad, coadyuven eficazmente en el aumento de oportunidades educativas en

los campos científico, técnico, artístico y profesional. Adicionalmente, el artículo 54 de la CP – en concordancia con el 53 – establece como obligación del estado y de los empleadores “ofrecer formación y habilitación técnica a quienes lo requieran”.

En este orden de ideas, la consideración de los gastos educativos de los empresarios como deducciones, desde la perspectiva constitucional, responde a la doble consideración de cumplimiento de un deber que perentoriamente les impone la Carta y de un estímulo que el Estado legítimamente puede reconocer para ampliar las oportunidades de acceso a la educación y a la cultura. Desde luego que el monto de la correspondiente deducción y su justificación en términos de causalidad (planes de estudios que tengan relación directa con la actividad productora de renta), proporcionalidad (erogaciones que no desborden la magnitud razonable que el gasto pueda tener, atendida las características de la respectiva actividad y la dimensión de la empresa) y oportunidad (pago y causación dentro del período gravable al cual se refiere la deducción), se rigen por lo que disponga la ley.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de la disposición acusada, pero advirtiéndole que ella se extiende únicamente al aspecto de la iniciativa para presentar el proyecto de ley (CP art. 154).

Fallo inhibitorio por sustracción de materia

6. Procede la Corporación a examinar los cargos contra el artículo 132 de la Ley 30 de 1992.

Luego de admitida la demanda de inexequibilidad contra el artículo 132 de la Ley 30 de 1992 y de surtido el traslado al Ministerio Público para lo de su competencia, fue sancionada por el Presidente de la República la Ley 72 del 31 de agosto de 1993 cuyo artículo 1º establece:

“ Derógase el artículo 132 de la ley 30 de 1992”.

Esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades favorablemente respecto del control constitucional de normas derogadas en el sentido de no hallar procedente proferir sentencia inhibitoria, fundamentalmente debido a la importancia que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en ejercicio de su función de guardiana suprema de la integridad y supremacía de la Constitución, con miras a sentar una doctrina

que ilumine el camino en el proceso de expedición o aplicación de la norma excluida del ordenamiento.

No obstante, la posición de la Corte en torno a la competencia para juzgar normas derogadas no es absoluta. Ante todo la doctrina constitucional ha centrado su atención en el hecho de si las normas alcanzaron a producir efectos durante el tiempo de su vigencia formal, de manera que el pronunciamiento de constitucionalidad luego de su derogatoria no resulte inocuo o inane.

” La Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.

Aún en el caso de pronunciamientos relativos a normas que han perdido su vigencia formal, la doctrina constitucional tiene el efecto de fijar los criterios que deban observar en el futuro quienes gozan de competencia en el proceso de creación y aplicación de las normas jurídicas en sus distintos niveles.

Si bien la llamada sustracción de materia – por pérdida de vigencia formal de la norma demandada – no necesariamente conduce a la declaratoria de inhibición, de otra parte, en ocasiones el pronunciamiento del órgano de control constitucional puede resultar ciertamente inocuo o carente de sentido por no derivarse de la norma afectación alguna de situaciones jurídicas particulares. Ello sucede cuando el precepto demandado no sólo ha sido excluido del ordenamiento jurídico en virtud de su derogatoria sino que, además, tampoco pudo surtir efecto alguno, por no encontrarse en la práctica cumplidos los presupuestos de hecho para derivar consecuencias jurídicas generadoras de derechos u obligaciones.

En el presente evento, la norma demandada no produjo efecto alguno en el interregno entre su expedición y su derogatoria. El artículo 132 de la ley 30 de 1992 condicionaba la destinación de mínimo el 50% de los recursos previstos para educación por el artículo 54 de la ley 79 de 1988 a su inversión en programas académicos de Educación Superior ofrecidos por instituciones de economía solidaria de Educación Superior autorizadas legalmente. No

obstante, como consta en certificación de la Subdirección Jurídica del Instituto Colombiano de Educación Superior – ICFES – (Exp. D-302, folio 153), fechada el 8 de junio de 1993, “no se halla registrada ninguna entidad privada de educación superior organizada como institución de economía solidaria”, además de no existir reglamentación legal sobre las instituciones de economía solidaria, “figuras nuevas en la legislación colombiana”. En consecuencia, no siendo posible que la norma demandada surtiera efecto alguno por inexistencia de autorización legal para el funcionamiento de instituciones de economía solidaria de Educación Superior – entidades destinatarias de los recursos para la educación procedentes del sector cooperativo –, por absoluta sustracción de materia tampoco encuentra la Corte que haya lugar a pronunciarse sobre su constitucionalidad, razón suficiente para proceder a dictar sentencia inhibitoria en relación con los cargos de la demanda dirigidos contra el artículo 132 de la Ley 30 de 1992.

Facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional

7. En virtud del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reestructurar en el término de seis (6) meses al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a la Universidad Nacional. El actor acusa la disposición legal como violatoria del artículo 150-10 de la Constitución, ya que en su sentir las facultades extraordinarias en relación con la Universidad Nacional no fueron conocidas por el Senado de la República, el proyecto de ley respectivo no obtuvo la mayoría necesaria requerida en la citada disposición constitucional y las facultades no fueron expresamente solicitadas por el Gobierno. Tanto el apoderado de la Universidad Nacional, doctor Augusto Hernández Becerra, como el señor Procurador General de la Nación solicitan la declaratoria de exequibilidad del artículo 142 de la ley 30 de 1992, materia objeto de la demanda, en cuanto a aspectos de forma. Consideran que el trámite para su aprobación se ciñó a lo dispuesto en las normas constitucionales y rechazan los vicios de procedimiento señalados por el actor como causales de inconstitucionalidad de la norma en referencia.

8. La discusión en torno a la constitucionalidad del artículo 142 de la ley 30 de 1992 se circunscribe a un aspecto eminentemente fáctico, cual es el de verificar si en su trámite y aprobación se cumplieron los requisitos establecidos en los artículos 150-10 y 157 de la Constitución.

9. Inicialmente el actor afirma que el Senado de la República no “conoció” sobre el otorgamiento de facultades al Gobierno para reestructurar la Universidad Nacional, adición hecha en el curso del segundo debate en la Cámara de Representantes pero no contenida en el proyecto aprobado en el Senado en sesión del 19 de noviembre de 1992 y publicado en la Gaceta del Congreso N° 179.

El proyecto de ley N° 81 de 1992 fue presentado al Senado de la República por el entonces Ministro de Educación Nacional, Dr. Carlos Holmes Trujillo, y repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente. Aprobado en primero y segundo debates en el Senado de la República, luego de publicado en la Gaceta del Congreso N° 159, Año I del 17 de noviembre de 1992, hizo tránsito a la Cámara de Representantes donde, con el número de proyecto 161 de 1992, también recibió aprobación en primero y segundo debates, el último llevado a cabo el 15 de diciembre de 1992 (Gaceta N° 206, Año I). Debido a las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes, se nombró una comisión accidental por los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, con el fin de estudiar las modificaciones y presentar concepto para su final aprobación. El respectivo pliego de modificaciones – incluido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar a la Universidad Nacional – obtuvo una mayoría de 93 votos afirmativos en sesión del 15 de diciembre de 1992 de la Cámara de Representantes según certificación aportada al proceso por su Subsecretario General. Por su parte, el Senado de la República también dispuso la aprobación del concepto favorable rendido por la Comisión Accidental en sesión Plenaria del 16 de diciembre de 1992 (Gaceta N° 218).

Encontrándose plenamente demostrados los anteriores hechos, cabe concluir que no le asiste razón al demandante cuando afirma que el Senado no impartió su aprobación en el sentido de otorgarle al Gobierno facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, ya que efectivamente aprobó esta adición a la norma que vendría a convertirse en el artículo 142 de la Ley 30 de 1992.

10. Un segundo vicio de forma en el procedimiento legislativo lo hace consistir el actor en no haber obtenido la norma demandada la mayoría absoluta exigida por el artículo 150-10 CP para su aprobación. Aduce como prueba un listado donde aparece que sólo 79 honorables Representantes votaron a favor de las modificaciones propuestas por la comisión accidental, requiriéndose la aprobación de mínimo 81. A solicitud del despacho, el Subsecretario General

de la Cámara de Representantes aportó al proceso certificación en la que afirma que el proyecto en cuestión fue aprobado el día 15 de diciembre de 1992 con una votación de 93 votos a favor. En criterio del Ministerio Público, concepto que esta Corporación acoge, la certificación expedida por el funcionario del Congreso tiene mayor valor probatorio que el de “la simple hoja que exhibe el actor en sus cargos”. En efecto, en virtud del artículo 47 de la Ley 05 de 1992 – Ley orgánica por la cual se expide el reglamento del Congreso -, son deberes del Secretario General de cada Cámara: “1- Asistir a todas las sesiones. 2. Llevar y firmar debidamente las actas. ... 4. Informar sobre los resultados de toda clase de votación que se cumpla en la corporación. ... 12. Expedir las certificaciones e informes – si no fueren reservados – que soliciten las autoridades o los particulares”. Así las cosas, la certificación oficial enviada por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes a la Corte constituye plena prueba de que el artículo 142 de la Ley 30 de 1992 fue aprobado por la mayoría absoluta exigida en el artículo 150-10 de la Constitución, por lo que el segundo cargo en su contra carece igualmente de sustento fáctico y jurídico.

11. Por último, el tercer cargo elevado contra la citada disposición se refiere a la inexistencia de solicitud expresa y motivada del Ministro de Educación Nacional y el Presidente de la República en el sentido de otorgarle facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar la Universidad Nacional. Esta omisión, en concepto del accionante, desconoce el artículo 150-10 de la Carta que establece, entre otros requisitos, que “tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno ...”.

Mientras que el demandante interpreta el concepto de “Gobierno” empleado en el artículo 150-10 CP a partir del artículo 115 de la Constitución, según el cual “el Presidente y el Ministro o Jefe de Departamento administrativo correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”, para el defensor de la norma el Ministro del ramo interviene ante las cámaras como vocero del Gobierno, no pudiendo ser de otra forma, ya que sería absurdo exigir la presencia continua y permanente del Presidente en el recinto de las Cámaras.

12. El artículo 208 de la Constitución dispone que “los Ministros, en relación con el Congreso son los voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden a las citaciones que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros”. Razones de orden práctico – celeridad en el debate y toma de decisiones -, y de rango constitucional – colaboración armónica de los diferentes órganos del

Estado (CP art. 113) -, permiten concluir a esta Corporación que la actuación de un Ministro ante las Cámaras Legislativas, en calidad de vocero del Gobierno, “compromete jurídica y políticamente al Gobierno”. Adicionalmente, dado que en el expediente aparece un escrito firmado por el Ministro de Educación, en el que se solicita facultades extraordinarias para reestructurar la Universidad Nacional, la Corte tampoco encuentra vicios de forma que lleven a declarar la inexequibilidad del artículo 142 de la ley 30 de 1992.

13. Dado que el término de seis meses a que se refiere el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, se extiende por igual al ejercicio de las facultades extraordinarias que se conceden, como a la expedición de las normas reglamentarias de la ley, se declarará la inexequibilidad de la última parte de la disposición que alude a ésto último. A diferencia de lo que acontece en punto a las facultades extraordinarias que la ley puede conceder al Gobierno, el ejercicio de la potestad reglamentaria (CP art. 189-11), como atribución constitucional permanente radicada en su cabeza, no tiene límite temporal alguno.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 124 de la Ley 30 de 1992, únicamente en relación con las normas de la Constitución Política a las que se circunscribió el examen constitucional.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, únicamente en lo que respecta a su aspecto formal, salvo el siguiente aparte: “y expida las normas reglamentarias de la presente Ley”, que es INEXEQUIBLE.

TERCERO.- Declararse INHIBIDA para conocer de la constitucionalidad del artículo 132 de la Ley 30 de 1992, por las razones expuestas en la presente providencia.

COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-022/94

GOBIERNO/MINISTRO DE HACIENDA-Facultades (Aclaración de voto)

No se ve cómo, si el artículo 115 de la Constitución dispone que el Gobierno Nacional estará integrado en cada asunto particular -como el de la sanción de un proyecto de ley- por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo, puede convertirse en Ley de la República una disposición que incide en las finanzas del Estado, si ello ocurre enteramente a espaldas del Ministro de Hacienda, a cuyo cargo está precisamente la conducción -junto con el Jefe del Estado- de la política financiera en general. Al parecer, por lo demás, dicho

funcionario tampoco participó en la iniciativa del proyecto de ley ni en su discusión. Consideramos que la inexecutable declarada no puede entenderse como absoluta en este punto, pues la Corte se abstuvo de entrar a considerarlo solo en razón de no haber sido planteado explícitamente en las demandas.

Aclaremos nuestro voto en el siguiente sentido:

La Ley cuyo estudio parcial de constitucionalidad nos ocupa, ha debido ser sancionada con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, por cuanto uno de los artículos acusados, el 124, tiene un indudable carácter tributario.

El artículo 115 de la Constitución establece que “el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos”. Y agrega: “El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”. Esta definición, que data del Acto Legislativo No. 1 de 1945, tiene una clara finalidad: la de comprometer en cada caso particular, al Ministro o Ministros del ramo en la decisión que se adopte en el acto respectivo, con el propósito de que el sistema presidencial que nos rige no se distorsione con la instauración, de hecho, de un gobierno unipersonal; es decir, que no se caiga en la práctica del presidencialismo, fenómeno que desvirtúa este sistema y, al mismo tiempo, el régimen democrático consagrado en la Carta Política.

Es apenas natural que el Ministro, quien es por definición constitucional jefe de la administración en su respectiva dependencia y a quien “corresponde formular las políticas atinentes a su despacho” (Art. 208 C.P.), tenga pleno conocimiento de las decisiones que de una u otra manera afecten la cartera a su cargo.

No se ve cómo, si el artículo 115 de la Constitución dispone que el Gobierno Nacional estará integrado en cada asunto particular -como el de la sanción de un proyecto de ley- por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo, puede convertirse en Ley de la República una disposición que incide en las finanzas del Estado, si ello ocurre enteramente a espaldas del Ministro de Hacienda, a cuyo cargo está precisamente la conducción -junto con el Jefe del Estado- de la política financiera en general.

Al parecer, por lo demás, dicho funcionario tampoco participó en la iniciativa del proyecto de

ley ni en su discusión.

Consideramos que la inexecutableidad declarada no puede entenderse como absoluta en este punto, pues la Corte se abstuvo de entrar a considerarlo solo en razón de no haber sido planteado explícitamente en las demandas.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha ut supra.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-003 de 1993. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

2 Corte Constitucional Sentencia C-025 de 1993

3Gaceta del Congreso N°159 Año I, pag. 2