

Sentencia C-101/07

ICETEX-Cambio de naturaleza jurídica

del cambio de naturaleza jurídica del ICETEX no se desprende que la entidad, ni en general que el Estado, vayan a dejar de atender el mandato constitucional que impone facilitar el acceso y la permanencia en la educación superior. Por el contrario, una lectura integral de la ley de la que hace parte la disposición demandada permite apreciar que en ella se establece que el Icetex "... tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros." Agrega la citada disposición que el Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial y que "... otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3." Y durante el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 1002 de 2005 se expresó que el cambio en el régimen jurídico del Icetex obedecía al propósito de superar las restricciones a las que se ha visto sometido el crédito educativo en el país, debido a su dependencia del presupuesto General de la Nación y buscaba hacer más eficiente la administración de los recursos y lograr mayor agilidad en el desembolso de los créditos.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6417

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1º del artículo 1º de la Ley 1002 de 2005 "por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Rosalba Inés Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil siete (2007).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Rosalba Inés Jaramillo Murillo demandó el inciso 1º del artículo 1º de la Ley 1002 de 2005, “por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones”

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del treinta y uno de julio de 2006, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Educación, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Presidente del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, al Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), al Presidente de la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas (ACIUP), y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades del Rosario, Católica, Sergio Arboleda y Nacional para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 46.137 del 30 de diciembre de 2005, y se subraya el aparte acusado:

“LEY NÚMERO 1002 DE 2005

(Diciembre 30)

Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, creado por el Decreto 2586 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.

Art. 1- Transfórmese el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, creado por el Decreto 2586 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.

Los derechos y obligaciones que a la fecha de promulgación de esta ley tenga el Icetex continuarán en favor y a cargo del mismo como entidad financiera de naturaleza especial.”

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La accionante considera que la disposición acusada vulnera el preámbulo y los artículos 67, 69, 350 y 366 de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

Para la demandante, la decisión de cambiar la naturaleza jurídica del ICETEX, de establecimiento público del orden nacional adscrito al ministerio de Educación Nacional, a la de establecimiento financiero de naturaleza especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, saca a esa entidad del Presupuesto General de la Nación y la obliga a generar sus propios recursos para atender la obligación de gasto público social implicada en el derecho fundamental a la educación, todo lo cual resulta violatorio de la Constitución.

El referido cambio de naturaleza jurídica del ICETEX, prosigue la accionante, es contrario al preámbulo de la Constitución, por cuanto desconoce el derecho al conocimiento, al que deben tener acceso todas las personas en el marco de un orden jurídico y social justo; es violatorio del artículo 67 Superior porque desconoce que la educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social; infringe el artículo 69 de la Carta porque no tiene en cuenta que el Estado debe facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior; es violatoria del artículo 350, porque desconoce que la educación, como servicio público a cargo del Estado, debe figurar anualmente en la ley de apropiaciones, como parte del rubro de gasto público social, el cual tiene prioridad sobre cualquier otra asignación y no puede disminuir porcentualmente con relación al año anterior; y contradice el artículo 366 de la Carta porque impide que el Estado cumpla con su finalidad social en el campo educativo.

Para sustentar las anteriores consideraciones, la demandante señala, en primer lugar, que el ICETEX, desde su creación, fue concebido como un establecimiento público del orden nacional por medio del cual el Estado atendía las necesidades financieras de los usuarios de la educación. Para corroborar esta afirmación, la accionante presenta un minucioso recuento de las normas por medio de las cuales se creó el ICETEX y se le introdujeron modificaciones en su estructura y funcionamiento. Concluye este aparte señalando que, en atención a esa naturaleza como establecimiento público, el ICETEX cumplía con su cometido en el campo educativo mediante los aportes que anualmente se le hacían en la Ley de Presupuesto. Expresa a continuación que, ahora, como entidad financiera de naturaleza especial, el ICETEX debe generar sus recursos propios y no recibirá anualmente aportes del Presupuesto General de la Nación. A esa conclusión llega a partir de la lectura del artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, en el cual, al definir el objeto del ICETEX se señala que, para el cumplimiento de su cometido en el financiamiento del acceso y la permanencia de las personas a la educación superior le corresponde "... la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros", y de la cita de un aparte de los antecedentes del proyecto de ley, en el que se expresa que al cambiar su naturaleza jurídica el ICETEX "... dejará de pertenecer al Presupuesto General de la Nación ...".

A partir de los anteriores presupuestos la demandante desarrolla el concepto de la violación

en los siguientes términos:

La demandante señala que la jurisprudencia constitucional, en desarrollo del artículo 67 de la Carta, ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la educación como un elemento esencial e inherente al ser humano, que permite obtener el conocimiento¹, de tal forma que es obligación del Estado promover su desarrollo y disponer los medios para que la población pueda acceder a ella.

Expresa a continuación que, de acuerdo con el artículo 67 de la Carta, la educación es un servicio público con función social, cuya financiación, por mandato constitucional, está a cargo del Estado, según se desprende de los artículos 69 C.P., conforme al cual el Estado debe facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior; 366 C.P., que consagra como objetivo fundamental y finalidad social del Estado, la solución de las necesidades de educación y 350 C.P., en cuanto dispone que la ley de apropiaciones deberá tener un componente de gasto social, el cual tendrá prioridad sobre otras asignaciones y que el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con respecto al del año anterior. Destaca que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-689 de 2005, se pronunció sobre la "... obligación del Estado de proveer mecanismos financieros que faciliten el acceso a la educación superior", y señaló que tal tarea había sido confiada al ICETEX.

Concluye la demandante expresando que "si el cambio de naturaleza jurídica del ICETEX, contemplado en la norma demandada, implica que anualmente dentro del Presupuesto General de la Nación, no existirá la partida correspondiente para cubrir los prestamos que realiza el Instituto y destinados a la educación superior, es incuestionable que estamos ante la violación de las preceptivas superiores invocadas."

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Educación

El Ministerio manifiesta que la transformación del ICETEX en una entidad especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio le permite ejercer sus funciones con mayor eficiencia, convirtiéndose en una entidad más competitiva, con mayor solidez financiera, lo cual le da la oportunidad a una mayor cantidad de colombianos de

acceder a la educación superior. Por lo tanto, la ley acusada no contraría de modo alguno la Constitución ni afecta el derecho a la educación, pues, por un lado, el Estado continúa dando aplicación al artículo 69 de la Carta a través de los créditos y subsidios concedidos por el ICETEX y, por otro lado, debe tenerse en cuenta que el carácter fundamental del derecho a la educación es predicable únicamente cuando se trata de la formación de los niños, y no cuando se trata de educación superior.

Con fundamento en las anteriores consideraciones el Ministerio de Educación solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir fallo en el presente asunto por ineptitud sustantiva de la demanda.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad estatal interviene en el proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, toda vez que con la transformación del ICETEX se obtendría “ (...) una entidad más competitiva y eficiente y que le permita contar con más recursos para financiar a una mayor cantidad de colombianos”². Expresa que estos beneficios fueron advertidos en la exposición de motivos que se hizo de la Ley en el Congreso, entre los que se mencionó la eliminación de límites presupuestales que restringían la actividad financiera del instituto, la supresión de obstáculos a la rotación de patrimonios que permitiese un portafolio de servicios más amplio, la obtención de ingresos provenientes de otras fuentes generadas por la diversidad de servicios ofrecidos para la facilidad crediticia de los estudiantes y la mayor estabilidad financiera de la institución que respaldase la creciente demanda de créditos educativos.

En este orden de ideas, el Ministerio estima que la Ley 1002 de 2005 amplió las fuentes de ingresos del ICETEX, dentro de las cuales se incluyen las partidas destinadas en el Presupuesto General de la Nación, por lo tanto, la modificación de la naturaleza jurídica no le impide recibir este tipo de recursos, de tal modo que resultan infundados los argumentos de la actora en este sentido.

3. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Mariano Ospina Pérez, ICETEX

El instituto participa en el presente proceso para solicitarle a esta Corporación que se inhiba

de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o que, en su defecto, declare la exequibilidad de la norma, pues considera que la ley que declaró la transformación del ICETEX en una entidad de naturaleza especial se ajusta a los lineamientos fijados en la Constitución.

Aduce el interviniente que el escrito de demanda es impreciso al afirmar que el ICETEX participaba de las asignaciones del presupuesto nacional por ser un establecimiento público, pues actualmente, después de la transformación, continúa recibiendo los rubros que le corresponden como una entidad perteneciente al nivel 2 del sistema presupuestal. De otra parte, considera que no es preciso establecer que el ICETEX no puede ser excluido del Presupuesto General de la Nación por ser una entidad prestadora del servicio de educación, pues, por un lado, el ICETEX tiene como objeto social la financiación de créditos para el pago de la educación superior y no la prestación directa y, por otro lado, que su nueva naturaleza jurídica no le impide ser destinatario de las partidas del Sistema General de Apropriaciones.

Sostiene la entidad interviniente que dentro de las facultades que la Constitución (artículo 150 numeral 7) le ha conferido el Congreso para determinar la estructura de la Administración Pública está comprendida la de crear, suprimir, modificar o, incluso, transformar entidades del orden nacional, como es el caso del ICETEX, y que no por esto deja de ser destinatario de los recursos del presupuesto nacional, pues, si bien el objeto social del ICETEX no es prestar el servicio de educación, si le es propio facilitar los mecanismos financieros que permitan el acceso de la población a las instituciones universitarias, lo cual hace parte de la política estatal en materia de educación, de tal forma que el Estado lo debe tener en cuenta dentro de las partidas del presupuesto nacional. “Por lo anterior, se puede concluir que el Icetex, aún en su nueva organización, sigue en el sistema presupuestal colombiano, se sujeta a las políticas fiscales y debe cumplir con las metas macroeconómicas, en cuanto debe continuar programando y ejecutando su presupuesto conforme a las directrices del ministerio al cual está adscrito, conforme a los lineamientos fiscales del ministerio de Hacienda”³

Por otro lado, el ICETEX manifiesta que la transformación en una entidad de carácter especial le permite cumplir con sus funciones de financiación más ágilmente, de modo que, ahora puede disfrutar de una libertad presupuestal con la que no contaba como establecimiento público, por lo que puede ofrecer mejores servicios y ampliar su portafolio, lo que al final se

traduce en un mayor cubrimiento de su programa de acceso a la educación superior.

4. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

La institución educativa interviene en el presente proceso para defender la exequibilidad de la norma demandada, pues considera que la transformación del ICETEX en una entidad especial del orden nacional permite que la entidad desempeñe sus funciones con mayor agilidad y de forma más eficiente, toda vez que ahora se rige por las normas del derecho comercial, y aunque continúa bajo el control de tutela del Ministerio de Educación, cuenta con mayor autonomía administrativa para el manejo presupuestal. Agrega que esa decisión legislativa puede considerarse como una respuesta a los requerimientos de una mayor eficacia en la gestión del Estado propios de un mundo globalizado, y que corresponde a lo que la doctrina española ha denominado “la huida del derecho administrativo”, como una manera de lograr una gestión más ágil sin que se deje de lado el control estatal de la misma.

Difiere de la apreciación de la accionante en cuanto a que el ICETEX ya no podrá seguir contando con recursos provenientes del presupuesto nacional, ya que, al tenor del artículo 9º de la Ley 1002 de 2005, una de sus fuentes de recursos son los ingresos provenientes del Presupuesto General de la Nación, a lo cual se puede agregar que a lo largo de su historia la labor del Instituto se ha sustentado en sus propios recursos, sin depender de los aportes del Estado, razón por la cual el cambio de naturaleza jurídica no pone en riesgo el cumplimiento de las funciones propias del Instituto.

5. La ciudadana Ileana Marlett Melo Salcedo presentó escrito para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma en controversia, para lo cual manifiesta que, con fundamento en la Constitución, el Congreso tiene la posibilidad de determinar la estructura de la administración en el nivel nacional, de tal manera que puede crear, fusionar, o suprimir entidades y, en este mismo sentido, puede definir la naturaleza jurídica de las mismas, sea en el momento de la creación o, posteriormente, definiendo una transformación.

La interviniente señala, por otra parte, que de acuerdo con el ordenamiento constitucional, el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación y les corresponde garantizar el acceso y la permanencia de las personas al sistema educativo. Después de hacer un recuento de las obligaciones del Estado en materia educativa expresa que la

normatividad existente sobre la materia refleja el compromiso estatal de “(...) mantener actualizados los recursos financieros con los cuales alimenta a los establecimientos educativos, entre ellos las universidades públicas”⁴, lo cual obedece al principio de progresividad que, incluso, ha sido consagrado en instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador, de tal modo que se permita aplicar la cobertura y un mejoramiento de la prestación del servicio de educación.

La ciudadana señala que, dentro de este contexto, el ICETEX se presenta como un organismo que le permite al Estado dar cumplimiento al artículo 69 de la Constitución Política, toda vez que se encarga de facilitar la financiación de créditos que permitan a la población ingresar a la educación superior, de tal suerte que, teniendo en cuenta que el ICETEX no se encarga de prestar directamente este servicio, su calidad de establecimiento público resultaba impropia para el adecuado cumplimiento de sus funciones, mientras que ahora, con la expedición de la Ley 1002 de 2005, adquiere una naturaleza especial que le permite desempeñar eficazmente sus actividades económicas de carácter crediticio, sin que por ello se pueda ver comprometido el respaldo financiero de los créditos otorgados, toda vez que la entidad se nutre con recursos provenientes de diferentes fuentes, tales como rentas propias, aportes del presupuesto nacional, el producto de la imposición de multas, líneas de crédito nacional e internacional, e incluso, la Ley 1012 de 2006 dispuso que los recursos fiscales destinados a becas o créditos educativos deberían ser girados exclusivamente al ICETEX.

En definitiva, la interviniente asevera que la transformación en la naturaleza jurídica del ICETEX le permite desarrollar de forma más flexible su actividad económica y disponer de recursos que no sean utilizados, lo cual no podía hacer como establecimiento público y, adicionalmente, le es posible continuar recibiendo dineros del Presupuesto Nacional dentro del grupo de segundo nivel.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En concepto del señor Procurador General de la Nación, las razones que se aducen para sustentar la inconstitucionalidad de la disposición acusada no resultan ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como se exige por la jurisprudencia de la Corte (Sentencia C-007 de 2003) para abordar el estudio de fondo de una demanda de inconstitucionalidad, razón por la

cual lo que procede en este caso es que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, el Procurador General expresa que la demandante no presenta razones que de manera clara expliquen por qué la nueva naturaleza jurídica del ICETEX, en si misma considerada, resulta violatoria de la Constitución. A este respecto señala que el análisis de constitucionalidad debe hacerse a partir del tenor de la norma que se acusa y no de uno meramente deducido por el actor o que se desprende de algo que se consignó en los debates legislativos.

Agrega que la conclusión de la demandante según la cual la transformación del ICETEX en una entidad financiera especial implica que no va a poder cumplir con su objeto porque no va a contar con recursos del Presupuesto General de la Nación, no se deriva del texto de la norma y corresponde, además, a un análisis parcial y sesgado de la Ley 1002 de 2005, toda vez que en el numeral 1º del artículo 9º de ese mismo cuerpo normativo se fijó como una de las fuentes de recursos del Instituto, las partidas incluidas a ese efecto en el Presupuesto General de la Nación.

En segundo lugar, considera el Ministerio Público que no se encuentran en la demanda razones suficientes que justifiquen una limitación a la facultad constitucional del legislador de determinar la naturaleza jurídica de una entidad pública, en este caso, la de convertir al Icetex en un establecimiento financiero especial, y que, por el contrario, parece claro que tal modificación corresponde a las posibilidades que tiene el legislador para crear y organizar este servicio y para modificarlo de acuerdo con las necesidades del momento.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

2. Inhibición de la Corte Constitucional por ineptitud de la demanda

2.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las

demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deben contener (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas, (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, (iv) cuando fuere del caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En relación con las razones de inconstitucionalidad, la Corte ha señalado que las mismas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, conceptos cuyo contenido fue sintetizado por la Corporación en la Sentencia C-1052 de 20015. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, esa carga argumentativa constituye un presupuesto mínimo que debe satisfacer el actor para que sea posible un pronunciamiento de fondo sobre la inconstitucionalidad solicitada.

2.2. En el presente caso, encuentra la Corte que las razones presentadas por la demandante para sustentar el concepto de la violación no se ajustan a las anteriores condiciones.

Sobre el particular, cabe señalar, en primer lugar, que la demandante no aporta razones claras y pertinentes orientadas a mostrar que el cambio de naturaleza jurídica del ICETEX, en si mismo considerado, resulta contrario a algún precepto de la Constitución. Sobre esa materia en la demanda se incluyen algunas consideraciones sobre la importancia de la tarea que desde su creación se le confió al ICETEX, y se expresa la convicción de que en el nuevo esquema legislativo, la entidad no estará en condiciones de cumplirla, pero se trata de apreciaciones subjetivas de oportunidad o de conveniencia, que no comportan un reproche de naturaleza constitucional.

La oposición a la Carta se desprendería, entonces, de las consecuencias que la demandante le atribuye a ese cambio de naturaleza jurídica del ICETEX. Así, de conformidad con la actora, el cambio de naturaleza jurídica del ICETEX implica que, (i) ya no estará en condiciones de cumplir el objeto para el cual fue creada la entidad, cual es el de financiar el acceso y la permanencia en la educación superior de las personas aptas para ello y, (ii) no recibirá aportes del presupuesto nacional.

Ninguna de las anteriores consecuencias, sin embargo, se desprende de la disposición

demandada y por consiguiente, las razones de la accionante no se ajustan al requisito de la certeza, por cuanto el cargo se dirige a una proposición que no se encuentra en la disposición demandada. En la citada Sentencia C-1052 de 2001, la Corte puntualizó que puede decirse que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad son ciertas cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no simplemente sobre una deducida por el actor.

En el presente caso se tiene que, por una parte, del cambio de naturaleza jurídica del ICETEX no se desprende que la entidad, ni en general que el Estado, vayan a dejar de atender el mandato constitucional que impone facilitar el acceso y la permanencia en la educación superior. Por el contrario, una lectura integral de la ley de la que hace parte la disposición demandada permite apreciar que en ella se establece que el Icetex "... tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros." Agrega la citada disposición que el Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial y que "... otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3." Y durante el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 1002 de 2005 se expresó que el cambio en el régimen jurídico del Icetex obedecía al propósito de superar las restricciones a las que se ha visto sometido el crédito educativo en el país, debido a su dependencia del presupuesto General de la Nación y buscaba hacer más eficiente la administración de los recursos y lograr mayor agilidad en el desembolso de los créditos. Por otra parte, tampoco es correcta la apreciación de la demandante conforme a la cual de la disposición demandada implica que el ICETEX va a dejar de recibir partidas del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de su objeto. Por el contrario, en la propia Ley 1002 de 2005 se establece, en su artículo 9º, que el patrimonio del Icetex está integrado por "... los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas, el valor de sus reservas, el superávit, la revalorización del mismo y los resultados del ejercicio". En la misma disposición se agrega que entre las fuentes de recursos del ICETEX se encuentran, en primer lugar, "[l]as partidas que con destino al Icetex se incluyan en el Presupuesto General de la Nación."

De esta manera, es innegable que el cargo propuesto por la demandante no se dirige contra un contenido normativo que se desprenda de la disposición acusada, sino que se fundamenta en una consideración subjetiva que se ve desvirtuada en una lectura integral de la ley demandada.

Tampoco resulta, finalmente, adecuado acusar como inconstitucional el cambio en la naturaleza jurídica del Icetex si lo que se pretende es cuestionar la suficiencia y la progresividad de las políticas públicas en materia educativa, en particular en cuanto hace al cumplimiento del mandato superior de facilitar mecanismos de financiación del acceso y la permanencia de las personas en la educación superior. Esa evaluación excede el ámbito del cargo presentado por la actora, que se limita a señalar que la nueva forma jurídica del Icetex, no le permitirá cumplir con sus objetivos, pero no muestra de qué manera ella sería determinante de un retroceso en la actividad del Estado en este campo.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El actor menciona las Sentencias T-002 de 1992 y T-780 de 1999.

2 Ver expediente, Folio 100.

3 Ver expediente, Folio 78.

4 Ver expediente, Folio 53.

5 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sobre el contenido de estos conceptos, la Corte expresó: “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una

exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa. // Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. // De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁵ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. // La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos. // Finalmente, la suficiencia que

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