

C-743-99

Sentencia C-743/99

ICFES-Reestructuración

No obstante que el ICFES mantuvo su naturaleza jurídica, el organismo debía ser reestructurado para adaptarlo al nuevo ordenamiento superior y a las características del sistema que para la educación superior, en cuanto servicio público, se consagró en la ley 30 de 1992, lo que implicaba replantear su estructura y funciones, diseñándolas acordes con el nuevo paradigma de organización del Estado y la nueva normativa expedida en desarrollo de los mandatos específicos de la Constitución, por eso el legislador, a través del artículo 142 de dicha ley, le otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para que en el término de seis meses procediera a reestructurarlo. Reestructurar, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa “modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto u organización”, luego las facultades extraordinarias que el legislador le otorgó al Gobierno Nacional, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, que se concretan, para el caso que nos ocupa, en la función de “reestructurar al ICFES”, fueron específica y concretamente para modificar la estructura de dicha entidad.

ICFES-Inconstitucionalidad de tasas que puede cobrar por prestación de servicios

El Congreso, en el caso específico que se analiza, al otorgar las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, no incluyó expresamente la competencia para que éste, en calidad de legislador extraordinario, le atribuyera a la junta directiva del ICFES la función de determinar las tasas que esa entidad puede cobrar por la prestación de los servicios a su cargo, pues no cumplió ninguno de los presupuestos consagrados para el efecto en el artículo 338 superior.

TASA-Requisitos para poder delegar su fijación

El artículo 338 superior establece que las citadas corporaciones públicas de representación popular, podrán delegar en las autoridades administrativas la labor de fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los gastos que generan los servicios que el Estado presta por intermedio de ellas, o participación de los beneficios que el contribuyente recibe; sin embargo, “...la fijación del monto de las tarifas no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 338 de la Carta.” La delegación que autorizó el Constituyente está condicionada al cumplimiento estricto de los siguientes presupuestos : que la corporación pública popular que delegue tal función, lo haga a través de leyes, ordenanzas o acuerdos, según sea el caso; y que en las mismas normas establezca de manera expresa el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de su hacer su reparto. A las corporaciones públicas, “...no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones ... la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental.”

Referencia: Expediente D-2360

Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1211 de 1993, "Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES y se expide su Estatuto Básico"

Actor: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz y los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso instaurado por el ciudadano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, contra el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1211 de 1993, "Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES y se expide su Estatuto Básico".

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, "Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y se expide su Estatuto Básico".

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación para que éste rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 6 del Decreto Ley 1211 del 28 de junio de 1993, destacando y subrayando los apartes demandados:

DECRETO LEY 1211 DE 1993

Junio 28

“Por el cual se reestructura al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y se expide su Estatuto Básico.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 142 de la Ley 30 de 1992,

DECRETA

“Artículo 6. Son funciones de la junta directiva del ICFES, además de las señaladas en los artículos 26 del decreto 1050 de 1968 y 41 de la Ley 30 de 1992 la siguientes :

(...)

“3. Determinar las tarifas que el ICFES puede cobrar por concepto de servicios. El monto global de estas tarifas guardará directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de los programas de tecnificación de los servicios prestados. En todo caso el ajuste anual de las tarifas fijadas en la forma establecida , no podrá exceder el porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor, nivel de ingresos medios, fijado por el DANE. “

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la norma acusada vulnera los artículos 3, 121, 123, 150 numerales 11 y 12 y 338 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

Manifiesta el demandante, que la disposición impugnada la produjo el ejecutivo teniendo como base las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la República, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, para que en un plazo de seis (6) meses reestructurara al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, lo que implica que al hacerlo se extralimitó en el ejercicio de las mismas, pues asumió funciones legislativas sin habilitación para el efecto, razón suficiente para que la misma sea retirada del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

Sustenta dicho cargo de inconstitucionalidad en los argumentos que se resumen a continuación:

La materia desarrollada por el legislador extraordinario a través del numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, norma acusada, no guarda relación de ninguna clase y/o naturaleza con la materia para la cual, de manera precisa, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.

En efecto, dice el demandante, el Congreso de la República al otorgar dichas facultades extraordinarias, quiso desprenderse de manera temporal, única y exclusivamente de las funciones que el Constituyente le asignó a través del numeral 7 del artículo 150 de la C.P., esto es la de “...determinar la estructura de la administración nacional ... señalando sus objetivos y estructura orgánica...”.

Las facultades extraordinarias concedidas por el legislador al Presidente de la República, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, agrega, no se refieren de ninguna manera, a las funciones que el Constituyente le atribuyó al Congreso a través de los numerales 11 y 12 del artículo 150 superior, que establecen que le corresponde a dicha corporación, "...establecer las rentas nacionales" y "...las contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos bajo las condiciones que establezca la ley".

Tampoco se refieren dichas facultades extraordinarias, a las funciones del Congreso consagradas en el artículo 338 de la Carta Política, que lo habilitan para "imponer contribuciones fiscales o parafiscales", y para "permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen".

Anota el actor, que si bien el Congreso, cumpliendo de manera estricta lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, definió, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, de manera clara y precisa las funciones que trasladaba temporalmente al ejecutivo, concretándolas a la de reestructurar al ICFES, el Gobierno Nacional, excediendo el ejercicio de la mismas, legisló en materia de rentas y contribuciones sin tener competencia para el efecto, lo que implica que desconoció los mandatos constitucionales de los artículos 3, 121 y 123 de la Carta Política.

Aclara, que el contenido material de una reestructuración administrativa, implica fundamentalmente organizar una entidad en aquellos aspectos que hacen relación con su denominación, naturaleza jurídica, órganos de dirección y administración, forma de integración de los mismos, régimen de control tutelar etc., pero nunca la regulación de materias relacionadas con el régimen impositivo, el cual es de estricta reserva legal, salvo que de manera clara y precisa y por un tiempo determinado, el legislador lo hubiere trasladado al gobierno nacional, lo cual, de conformidad con el texto del artículo 142 de la ley 30 de 1992, norma habilitante que invocó el gobierno, no ocurrió en el caso que se analiza.

Concluye el demandante afirmando, que el "...Presidente de la República y su Ministra de Educación, rompieron los precisos y estrictos términos fijados por el legislador, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, viciando de inconstitucionalidad el aparte demandado del artículo 6 del decreto Ley 1211 de 1993, por lo que solicita que él mismo sea declarado inconstitucional.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declare inexecutable la disposición acusada, pues en su criterio, como lo afirma el demandante, con su contenido el Gobierno Nacional desbordó las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992.

La solicitud del Ministerio Público se respalda en los argumentos que se resumen a continuación:

El titular de la función legislativa, dice el Procurador, de conformidad con lo dispuesto en el

numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, es el Congreso de la República, dado su carácter de órgano de representación popular, el cual puede delegarla de manera extraordinaria al ejecutivo, siempre que lo haga expresamente y dentro de precisos límites.

En el caso específico objeto de análisis, las facultades extraordinarias que invocó el Gobierno para producir la disposición impugnada, fueron consignadas en el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, luego la pregunta que surge es si el Presidente de la República al ejercerlas desbordó el contenido de la norma habilitante.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, anota el Procurador, "...la determinación de la estructura de una entidad conlleva no solamente la creación de los grandes elementos que la integran, sino que adicionalmente en ejercicio de esta atribución, pueden señalarse de modo general sus funciones..." ; en esa perspectiva, anota, el Gobierno Nacional, con base en las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, si estaba facultado para determinar las funciones de la junta directiva del ICFES, quedando por dilucidar, si la naturaleza jurídica de la función cuestionada por el actor es o no tributaria, pues si lo es, "...requería, además, para ser válida del cumplimiento de claros y expresos mandatos de la Carta Política."

Manifiesta el Ministerio Público, que si se tiene en cuenta que los servicios que presta el ICFES, los exámenes de Estado por ejemplo, son en general de carácter obligatorio y que los mismos deben ser pagados por los usuarios, con el objeto de que dicha institución recupere al menos en parte los costos en que debe incurrir para prestarlos, puede afirmarse que tales cobros reúnen las características esenciales de una contribución fiscal, específicamente de una tasa, lo que en principio implica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política, que debe ser creada por los órganos de representación popular, salvo expresa delegación que haga el legislador, la cual debe incluir "...la determinación previa de los elementos constitutivos del respectivo tributo, el método y sistema para definir los costos de los servicios y la manera de hacer su reparto..."

Teniendo en cuenta que la norma habilitante que invocó el Gobierno Nacional para expedir la disposición impugnada, no reunía los elementos que establece la misma Constitución para que la delegación de facultades extraordinarias en el caso específico sea válida, el Ministerio Público solicita a esta Corporación que la declare inexecutable.

V. INTERVENCION OFICIAL

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR -ICFES-

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el doctor Sergio González Rey, apoderado especial del ICFES, para manifestar que en su concepto la norma acusada es constitucional por los siguientes motivos :

El ICFES, señala el interviniente, es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación, cuya dirección está a cargo de una junta directiva y un director general; entre sus principales funciones se encuentran la de fomentar la calidad de la educación superior, constituirse en centro de información y documentación de la misma, homologar y convalidar títulos obtenidos en el exterior, realizar los exámenes de Estado, y

prestar el servicio de registro público de documentos académicos relativos a establecimientos educativos.

Así las cosas, anota el interviniente, la estructura de dicha entidad es función que involucra, según lo dispuesto en el artículo 116 de la C.P., tanto al Congreso como al Presidente de la República. Al Congreso le corresponde, al tenor del artículo 150-7 superior, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; al ejecutivo, según lo establecen los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, le compete modificar la estructura de dichas entidades, "con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley."

Con base en esos presupuestos, sostiene el interviniente, que es función propia del Presidente de la República modificar la estructura de las entidades públicas, entre ellas el ICFES, desde luego respetando las reglas generales que determinó el legislador, actualmente contenidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, lo que implica que no es necesario que el Congreso doté al ejecutivo de facultades extraordinarias para hacerlo, pues, reitera, se trata de una función que le atribuyó de manera directa el Constituyente; en consecuencia, en su criterio es equivocada la afirmación del demandante, en el sentido de que la norma deviene inconstitucional dado que el gobierno excedió unas facultades, pues éste no las requería.

En opinión del interviniente, tampoco debe prosperar el cargo que se refiere a la violación del artículo 338 de la Constitución, pues señala, "...cuando se prevé en abstracto que la Junta Directiva del ICFES puede cobrar por concepto de sus servicios, no se establece una contribución, entendida como participación en los beneficios que se proporcionan a los contribuyentes, y menos aún puede hablarse de parafiscalidad, concepto que hace referencia a los gravámenes establecidos por la ley con carácter obligatorio que afectan a un determinado y único grupo social y económico con una destinación específica relativa al beneficio del propio sector, y que no se incorporan al presupuesto."

Las disposiciones del artículo 338 superior, concluye el apoderado del ICFES, "...se ocupan de los impuestos, tasas y contribuciones, no de las tarifas de los servicios públicos."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada por el actor contra el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, por ser dicha disposición parte de una norma con fuerza de ley, expedida por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias que le otorgó para el efecto el legislador a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992.

Segunda. La materia de la demanda

La decisión que debe adoptar la Corte en el caso que se examina, en principio se contrae a establecer si la norma impugnada, expedida en ejercicio de facultades extraordinarias

otorgadas por el Congreso al Presidente de la República, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, contraría o no la Constitución, pues por tratarse de una disposición que hace parte de un decreto con fuerza de ley, su contenido debió supeditarse de manera estricta a las precisas facultades que en el caso específico le atribuyó el legislador al ejecutivo, de lo contrario se configuraría una clara violación al ordenamiento superior, específicamente de los artículos 121, 123 y 150-10 de la Carta Política.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia vigente de esta Corporación, si se llegare establecer que hubo desbordamiento por parte del Presidente de la República, en el ejercicio de las facultades extraordinarias con base en las cuales expidió la disposición impugnada, se configuraría un vicio de fondo, dada la ausencia de competencia del productor de la misma, que obligaría a su retiro del ordenamiento jurídico. Sobre el tema la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en derecho privado. Pero mientras en éste esa es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado.

“Asimilar ese requisito a la forma es incurrir en una confusión inadmisibles, puesto que a esa sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica. La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica.”¹

Por lo anterior, procederá la Corte a establecer si con base en las facultades extraordinarias que el legislador le atribuyó al Presidente de la República, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, éste podía atribuir a la Junta Directiva del ICFES, como una de sus funciones, la de determinar las tarifas que dicho organismo puede cobrar por concepto de la prestación de sus servicios, de manera tal que el monto global de las mismas guarde directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de tecnificación de los servicios prestados y teniendo en cuenta que el ajuste anual de ellas no exceda el porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor, o si por el contrario al hacerlo desbordó las facultades que le habían sido conferidas.

Tercera. Del alcance de las facultades extraordinarias.

El numeral 10 del artículo 150 de la C.P., establece como una de las funciones del Congreso, la de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley. Dice dicha norma:

“Artículo 150. Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“ (...)

“10. Revestir, hasta por seis (6) meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

“El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

“Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

Del texto superior citado se concluye, ha dicho la Corte, que “...el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, éstos tienen un diseño legal distinto. La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses. La precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el congreso como por el presidente, surgiendo en el nuevo texto constitucional (art.150 num.10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de facultades, los cuales no podrán conferirse “para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos...”²

Dados los alcances y características de ese tipo de facultades, le corresponde a la Corte, en el caso específico objeto de análisis, determinar si el precepto impugnado se ajustó o no a los límites de temporalidad y materialidad establecidos en la ley habilitante.

A. Límite temporal.

La Ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior, que fue publicada el día 29 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial No. 40.700, a través de su artículo 142, confirió facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para que en el término 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.”³

Haciendo uso de dichas atribuciones, el Presidente de la República expidió, el 28 de junio de 1993, el Decreto No, 1211, publicado en el Diario Oficial No. 40928 de la misma fecha, por el cual “se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES y se expide su estatuto básico”, lo que quiere decir que lo hizo dentro del período fijado por el legislador ordinario para el efecto. En consecuencia, no existe reparo de constitucionalidad sobre este aspecto.

B. Límite material.

Tal como de forma reiterada lo ha manifestado esta Corporación, dado que la facultad legislativa, por disposición constitucional está asignada de manera expresa al Congreso de la

República, pudiendo dicho organismo trasladarla excepcional y temporalmente al ejecutivo, éste al ejercerla debe hacerlo dentro de los estrictos y precisos términos señalados por el legislador ordinario en la respectiva norma habilitante.

En esa perspectiva, el control de constitucionalidad que debe efectuar la Corte, respecto del contenido material de los decretos leyes expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias, debe estar dirigido a determinar si el legislador extraordinario respetó o no los límites establecidos en la norma habilitante, y para hacerlo ha de definir previamente los conceptos involucrados en la misma.⁴

- El legislador, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, facultó al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses, reestructurara al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, luego el interrogante que le corresponde dirimir a esta Corporación es, si dentro del concepto de reestructuración cabe lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6 del decreto 1211 de 1993.

En efecto, en el caso que se analiza, el legislador ordinario facultó al Gobierno Nacional para, en el término de seis meses, “reestructurar al ICFES”, luego la pregunta que surge es si en el concepto de “reestructuración” cabe lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, o si por el contrario, como lo afirma el demandante, su contenido supera y desborda las facultades otorgadas al Gobierno Nacional.

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, fue creado como establecimiento público en la reforma a la administración pública de 1968, específicamente a través del Decreto 3156 de ese año⁵. Posteriormente, a través del Decreto 089 de 19766, él mismo fue reestructurado; en esa ocasión, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del citado decreto, el ICFES mantuvo su carácter de establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, pero se le atribuyeron de manera expresa las funciones, de “auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior”, y de “prestar asistencia técnica y administrativa a las universidades.”

Cuatro años después, con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República a través de la Ley 8a. de 19797, se expidió el Decreto Ley 081 de 1980, por el cual se reorganizó el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. El artículo 1 de dicho decreto estableció que el ICFES continuaba siendo un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, “...auxiliar del gobierno para el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le corresponden con respecto a la educación superior”.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, Colombia se erigió como un Estado social de derecho, en el cual la educación adquiere el carácter de derecho fundamental y de servicio público con una función social, (artículo 67), y la autonomía universitaria es reconocida como principio fundante del Estado (artículo 69). Ese cambio de paradigma, desde luego exigía una reforma de fondo del sistema de la educación superior hasta entonces vigente, consagrado en el Decreto Ley 080 de 19808, reforma que además encontraba un fundamento constitucional expreso en lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 69 superior.

Al efecto, el legislador expidió la Ley 30 de 1992, por la cual "...se organiza el servicio público de la educación superior", señalando en su artículo 37 que el ICFES "es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación."

Ahora bien, no obstante que el ICFES mantuvo su naturaleza jurídica, el organismo debía ser reestructurado para adaptarlo al nuevo ordenamiento superior y a las características del sistema que para la educación superior, en cuanto servicio público, se consagró en la ley 30 de 1992, lo que implicaba replantear su estructura y funciones, diseñándolas acordes con el nuevo paradigma de organización del Estado y la nueva normativa expedida en desarrollo de los mandatos específicos de la Constitución, por eso el legislador, a través del artículo 142 de dicha ley, le otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para que en el término de seis meses procediera a reestructurarlo.

Reestructurar, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa "modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto u organización"⁹, luego las facultades extraordinarias que el legislador le otorgó al Gobierno Nacional, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, que se concretan, para el caso que nos ocupa, en la función de "reestructurar al ICFES", fueron específica y concretamente para modificar la estructura de dicha entidad.

Si se tiene en cuenta que determinar la estructura de una entidad, según lo ha dicho esta Corporación, consiste en "...dar una formulación innovadora en cuanto a las directivas del ente, su jerarquía, las dependencias que lo integran, las relaciones entre ellas, las funciones que a cada una se asignan, los procedimientos y trámites internos indispensables para cumplirlas y la distribución del personal, las categorías y requisitos que al mismo se exijan, entre otros factores", ha de concluirse, que para ajustarse al ordenamiento superior, la disposición impugnada debe estar circunscrita a las actividades antes enunciadas y encaminada a armonizar las funciones de la entidad en cuestión, con las características y objetivos del servicio público de la educación superior, regulado a través de la ley que contiene la norma habilitante, pues como lo ha dicho esta Corporación:

"Dicho elemento finalista concreta el marco de las facultades y, en consecuencia, toda norma expedida con fundamento en tales autorizaciones que no consulte el objetivo señalado excederá los límites fijados por el legislador ordinario."¹⁰

Lo que hizo el legislador extraordinario, a través de la disposición impugnada, fue atribuir a la Junta Directiva del ICFES una función específica, la de "determinar las tarifas" que dicha entidad "puede cobrar por concepto de sus servicios", luego lo que se debe dilucidar ahora, es si el Gobierno Nacional, al ser habilitado por el Congreso para reestructurar ese instituto, podía o no determinar y asignar las funciones a cargo de las dependencias de la entidad y de los órganos de dirección del mismo.

Lo anterior se corrobora al verificar que en la misma ley de facultades, la ley 30 de 1992, así lo dispuso el legislador ordinario, pues además de las facultades que expresamente le otorgó al Gobierno Nacional a través del artículo 142, éste, en el artículo 41 de la citada ley, dispuso que las funciones de la junta directiva del ICFES son las siguientes:

"Artículo 41. Son funciones de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de

la Educación Superior

- a) Expedir los actos de carácter administrativo para el cumplimiento de las funciones del instituto.
- b) Darse su propio reglamento
- c) Las demás que el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Gobierno Nacional le señale”

Ahora bien, establecido como está, que las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó al Gobierno Nacional para reestructurar al ICFES, si le permitían a éste, en calidad de legislador extraordinario, atribuir funciones a los órganos de dirección de dicho instituto, específicamente a su junta directiva, deberá ahora verificar la Corte, si la función impugnada, la de “determinar las tarifas que el ICFES puede cobrar por sus servicios”, se ajusta o no a las disposiciones del ordenamiento superior.

- Naturaleza jurídica de las erogaciones a las que se refiere el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1211 de 1993, disposición impugnada por el actor.

El numeral 3 del artículo 6 del Decreto 1211 de 1993, disposición impugnada por el actor, establece lo siguiente:

“Artículo 6. Son funciones de la junta directiva del ICFES, además de las señaladas en el artículo 26 del Decreto 1050 de 1968 y 41 de la Ley 30 de 1992 :

“3. Determinar las tarifas que puede cobrar el ICFES por concepto de sus servicios. El monto global de estas tarifas guardará directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de los programas de tecnificación de los servicios prestados. En todo caso, el ajuste anual de las tarifas fijadas en la norma establecida, no podrá exceder el porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor, nivel de ingresos medios, fijados por el DANE”.

Los servicios que presta el ICFES, entre ellos el diseño y la aplicación de los exámenes de Estado, la homologación y convalidación de títulos otorgados en el exterior, el diseño de pruebas especializadas para selección y evaluación de docentes por ejemplo, el estudio de solicitudes de reconocimiento y transformación de instituciones de educación superior, entre otros, son todos servicios de carácter público a los que acceden los particulares por decisión propia, cuya prestación acarrea gastos para la administración, la cual tiene la obligación de garantizar que sean óptimos y oportunos, gastos que debe tratar de recuperar, total o parcialmente, pues a ella le corresponde también lograr la autofinanciación de los mismos.

A partir de esos presupuestos, es claro que las tarifas que cobra el ICFES, encajan dentro del concepto de tasas, sobre cuyas características y alcances ha dicho esta Corporación:

“ Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público ; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

“ Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente : por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

“ La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él”¹¹

Ahora bien, la pregunta que surge es la siguiente: ¿las facultades extraordinarias que el legislador le atribuyó al Gobierno Nacional, a través de la Ley 30 de 1992, para reestructurar al ICFES, las cuales como quedó demostrado en el aparte anterior, incluían la de determinar las funciones a cargo de dicho instituto, de sus dependencias y órganos de dirección, entre ellas las de la junta directiva, admitían atribuirle competencia a dicha junta para determinar ese tipo de contribuciones ?

- El Congreso, en el caso específico que se analiza, al otorgar las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, no incluyó expresamente la competencia para que éste, en calidad de legislador extraordinario, le atribuyera a la junta directiva del ICFES la función de determinar las tasas que esa entidad puede cobrar por la prestación de los servicios a su cargo, pues no cumplió ninguno de los presupuestos consagrados para el efecto en el artículo 338 superior.

Si se tiene en cuenta que la tasa, como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, es una contribución fiscal, que como tal le corresponde imponerla de manera privativa a los órganos de representación popular, esto es a las corporaciones públicas, congreso, asambleas departamentales y concejos municipales, como de manera expresa lo establece el artículo 338 de la Carta Política, y sólo de manera excepcional al Presidente de la República, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 215 de la C.P. puede hacerlo durante los estados de emergencia económica, en principio la respuesta es negativa.

No obstante lo anterior, el mismo artículo 338 superior establece que las citadas corporaciones públicas de representación popular, podrán delegar en las autoridades administrativas la labor de fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los gastos que generan los servicios que el Estado presta por intermedio de ellas, o participación de los beneficios que el contribuyente recibe; sin embargo, “...la fijación del monto de las tarifas no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos¹² y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 338 de la Carta.”¹³

Es decir, que la delegación que autorizó el Constituyente está condicionada al cumplimiento estricto de los siguientes presupuestos : que la corporación pública popular que delegue tal función, lo haga a través de leyes, ordenanzas o acuerdos, según sea el caso; y que en las mismas normas establezca de manera expresa el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de su hacer su reparto. A las corporaciones públicas, “...no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones ... la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica

tal atribución, pues en ese evento se estaría reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental.”¹⁴

Así las cosas, encuentra la Corte fundado el cargo de inconstitucionalidad que presentó el demandante contra el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, por exceder éste las expresas facultades que el legislador le otorgó al Gobierno Nacional para reestructurar al ICFES, a través del artículo 142 de la Ley 30 de 1992, por lo que procederá a declarar inexecutable dicha disposición.

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

RESUELVE :

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 3 del artículo 6 del Decreto Ley 1211 de 1993, por el cual se reestructura al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y se expide su Estatuto Básico.

Los efectos de la presente sentencia sólo se producirán a partir de la fecha de su notificación.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 Corte Constitucional, Sentencias C-417 de 1993 y C-80 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

3 La expresión que se resalta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-022 de 1994.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

5 Por medio de dicho decreto extraordinario se reorganizó el Fondo Universitario Nacional -FUN-, el cual, según lo dispuesto en el artículo 1o. "...se denominará en adelante Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, que se regirá por las normas de los Decretos 1050 y 3130 de 1968."

6 Dicho decreto fue expedido con base en las facultades consignadas en el numeral 12 de la Constitución Política de 1886, por lo que corresponde a los denominados Reglamentos constitucionales autónomos.

7 A través de dicha ley, el Congreso, con base en lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 76 de la C.P. de 1886, le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, para "...establecer la naturaleza, características y componentes del Sistema de Educación Possecundarias..."

8 Dicho decreto también fue expedido por el ejecutivo, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso a través de la ley 8a. de 1979.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

10 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

11 Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

12 "Se entiende por método las "pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa", y por sistema las "formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en

dicha determinación” (Corte Constitucional, Sentencia C-455 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

13 Corte Constitucional, Sentencia C-116 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

14 Corte Constitucional, Sentencia C- 455 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo