

II. EXPEDIENTE D-11433 - SENTENCIA C-044/17 (Febrero 1º)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015

(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

ARTÍCULO 95. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE LAS IES. El Icetex ejercerá la función de financiar o cofinanciar programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo científico, académico y administrativo de las instituciones de educación superior de que trata el artículo 16 de la Ley 30 de 1992; al fortalecimiento de su infraestructura física, y a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Los aportes de la nación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodese) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo, para lo cual el Gobierno nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación. El Gobierno nacional podrá enajenar o disponer de su participación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 95 de la ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de desarrollo 2014-2018), por los cargos analizados.

3. Síntesis de la providencia

La Corte estudió una demanda con un amplio conjunto de cargos, tanto de naturaleza formal (vicios en el trámite legislativo) como de carácter material (violación a principios y derechos constitucionales), dirigidos contra el artículo 95 del Plan Nacional de Desarrollo, norma que, entre otras cosas, ordena al Gobierno Nacional adelantar las acciones conducentes a obtener la liquidación de su participación en el Fondo para la Educación Superior (Fodese) y remitirlos al Icetex, para focalizar en esta entidad el apoyo a las instituciones de educación superior.

El conjunto de cargos puede sintetizarse así: (i) violación al principio de publicidad en el trámite legislativo (art. 161 CP), por incumplimiento de los plazos mínimos entre la publicación y aprobación del Informe de conciliación del proyecto que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018; (ii)

desconocimiento del principio de consecutividad, por ausencia de discusión y en torno a una proposición sustitutiva al artículo demandado (Proposición 148, dentro del trámite); (iii) trasgresión al principio de consecutividad por una modificación introducida al texto definitivo del artículo, que tampoco habría sido discutida en el Congreso.

En el ámbito material, (iv) desconocimiento del principio de unidad de materia, pues la norma no tendría relación con el contenido general del Plan Nacional de Desarrollo; (v) existencia de una omisión legislativa relativa, en tanto el Congreso omitió establecer el régimen de restitución de aportes; las condiciones para preservar la personalidad jurídica del Fodese sin la participación estatal, y los recursos para cumplir lo propuesto en la norma demandada; (vi) trasgresión al derecho a la personalidad jurídica de Fodese, porque el retiro de los aportes gubernamentales acarrea su disolución; (vii) trasgresión al derecho y principio a la igualdad, al establecer para el Gobierno Nacional un modo de retiro del Fondo y recuperación de sus aportes, distinto al de las Instituciones de Educación Superior, también vinculadas al Fodese; (viii) quebrantamiento del derecho de asociación de las instituciones de educación superior, porque la norma *veladamente*, llevaría a la liquidación del Fondo; (ix) inobservancia del derecho de propiedad solidaria, y, especialmente, de la obligación estatal de promover la economía y las organizaciones solidarias; y, finalmente, (x) como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del inciso segundo, infracción a los principios de la función pública, porque se daría una duplicidad de funciones entre el Icetex y Fodese.

En el estudio preliminar de aptitud de la demanda, la Corte descartó la aptitud de seis de los cargos, por ausencia de certeza, pertinencia y suficiencia. En cambio, estimó viable el estudio de fondo de cuatro de los cuestionamientos: el primero, por supuesta violación al principio de publicidad por inobservancia de los términos entre la

publicación y aprobación del informe de conciliación; (ii) ausencia de discusión de la Proposición sustitutiva identificada con el número 148, y presentada por el Senador Senén Niño; (iii) violación a los derechos a la personalidad jurídica y el debido proceso (análisis conjunto de los cargos sexto y octavo). Añadió que, de prosperar alguno de los cargos, analizaría también (iv) el referente a un presunto desconocimiento de los principios de la función pública.

En el estudio de fondo, la Sala Plena:

(i) Decidió seguir el precedente establecido en la sentencia C-298 de 2016, en la que se descartó la existencia de una violación al principio de publicidad en el trámite legislativo, en lo que tiene que ver con el término mínimo entre publicación, de una parte, y deliberación y aprobación, por otra, del informe de conciliación del proyecto que posteriormente se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018;

(ii) Consideró que, si bien a partir de un análisis de los hechos que tuvieron lugar durante el trámite legislativo, era posible concluir que la proposición identificada como 148 no fue leída ni discutida durante el trámite, lo cierto es que, a pesar de las discusiones que se dieron sobre otras proposiciones al mismo artículo, y la participación del Senador responsable por la Propuesta 148 en estas deliberaciones, así como su votación de aprobación o rechazo de tales proposiciones, este no hizo referencia alguna a su propuesta. Recordó la Corte que, según el precedente establecido en la sentencia C-168 de 2012, los congresistas tienen también un deber de diligencia, que debe ser desplegado para que, una eventual irregularidad como la descrita, se convierta en un auténtico vicio de trámite, susceptible de invalidar el resultado del proceso legislativo.

(iii) Consideró que no existió violación al principio de unidad de materia, pues la

norma demandada, que pretende la recuperación de los aportes de la Nación al Fodeseq guarda plena conexidad con el propósito sentado desde las bases del Plan, en el sentido de centralizar en el Icetex el fomento a la educación superior; §El documento de las bases del plan, que se remite por parte del Gobierno al Congreso de la República al comienzo del trámite legislativo, y es incorporado a la ley citada, habla directamente de esta iniciativa. Así, en el documento mencionado se encuentra una referencia específica a la necesidad de fortalecer la oferta y a la intención de hacerlo mediante una priorización y focalización de los esfuerzos estatales en el Icetex;

(iv) Concluyó que tampoco resultaba fundado el cargo por violación al debido proceso y la personalidad jurídica del Fodeseq, pues la norma no extingue la personalidad jurídica del Fondo, sino que ordena al Gobierno Nacional que adelante las gestiones para obtener sus aportes, las cuales deberán interpretarse en el marco del derecho vigente; porque la decisión legislativa no afecta aportes ya utilizados o comprometidos, según su tenor literal; y porque aun si se diera la liquidación del Fodeseq en virtud del retiro del aporte gubernamental, ello no supone un cambio en las reglas de juego, que sorprenda de forma arbitraria e injustificada a las instituciones de educación superior vinculadas, básicamente, porque todas las normas citadas por el demandante demuestran que siempre existió la posibilidad de que la entidad sea liquidada por vía legal, tal como fue creada.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a algunos de los fundamentos de la decisión anterior.