



Sentencia C-044/17

Referencia: expediente D-11433

Actor: Juan Carlos Lancheros Gámez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*”

Magistrada sustanciadora:
María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Juan Carlos Lancheros Gámez, actuando en nombre propio, instauró demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015. El texto normativo se transcribe a continuación:

“LEY 1753 DE 2015

(Junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

“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 (Fodesep) 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. El demandante considera que el artículo acusado vulnera los artículos 13, 14, 29, 38, 58, 150.3, 154, 157, 158, 161, 209 y 333 de la Constitución Política. Plantea sus acusaciones en los siguientes términos:

2.1. *Primer cargo: Se desconoció el plazo que debe mediar entre la publicación del Informe de Conciliación y la votación del mismo - violación del artículo 161 de la Constitución Política.* Al respecto señala, el actor presenta un cuadro donde constan las fechas correspondientes, y propone un conjunto de argumentos, que se resumen a continuación:

Proyecto de Ley 200 de 2015 Cámara, 138 de 2015 Senado por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018: ‘Todos por un nuevo país’		
Fecha	Actuación	Gaceta
5 de mayo de 2015	Publicación Cámara Informe de Conciliación	Gaceta N° 264 de 2015 (Anexo 2)
5 de mayo de 2015	Publicación Senado Texto aprobado en sesión plenaria	Gaceta N° 265 de 2015 (Anexo 3)
5 de mayo de 2015	Publicación Senado de la República Informe de Conciliación	Gaceta N° 266 de 2015 (Anexo 4)
6 de mayo de 2015	Debate y aprobación Informe de Conciliación	Acta 061, Gaceta N° 564 de 2015 (Anexo 5)

A partir de esta información, propone el actor las siguientes reflexiones:

Según la Gaceta N° 265 del 5 de mayo de 2015 **(Anexo 3)** y el audio de la sesión de la misma fecha, el día 5 de mayo de 2015 el Senado de la República

sesionó casi hasta la medianoche (11:50 pm) para aprobar el texto en segundo debate del proyecto de Ley N° 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *“Todos por un nuevo país”*.

De las actas citadas, se desprende que (i) la Comisión de Conciliación presentó en un lapso de aproximadamente diez (10) minutos el Informe de Conciliación al proyecto de ley, y que (ii) la Gaceta del Congreso en la que consta dicho informe fue publicada el mismo día también en menos de diez minutos.

Así las cosas, el Informe de Conciliación no se publicó con un día de antelación, al interpretar esta regla de conformidad con la Ley 4ª de 1913, que regula la manera en que deben entenderse los plazos legales, y según la cual el día es de 24 horas. Esta ley en su artículo 59 dispone que *“Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal”* y en su artículo 61 señala que *“cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día”*.

El artículo 59 citado que, según el demandante *“integra la disposición constitucional y compromete a todos los operadores jurídicos”*, permite confluir que el Informe de Conciliación debe publicarse con al menos 24 horas de anterioridad. Según el artículo 61 de la ley ya citada, en el caso objeto de estudio ese plazo debe contarse desde la medianoche del 5 de mayo de 2015 hasta la medianoche del 6 de mayo del mismo año.

Así las cosas, *“el proyecto de conciliación solamente podía ser votado desde las 00:00 horas del día 7 de mayo y no el día 6 de mayo, pues no habría transcurrido el plazo previsto por el constituyente de un día de antelación, es decir de al menos veinticuatro (24) horas [...L]o cierto es que no transcurrieron ni siquiera veinticuatro (24) horas entre la aprobación del Informe de Conciliación y su aprobación por las dos cámaras en la repetición del segundo debate”*.

El desconocimiento del plazo mencionado viola el principio de transparencia, el cual no puede considerarse un *mero formalismo*. Este principio se dirige precisamente a que ocurra lo contrario a lo que sucedió en esta oportunidad. Que los proyectos de ley se discuten y aprueban, y que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer los textos que se aprueban. Por ello, eleva las siguientes preguntas: “¿en qué momento, dadas las circunstancias de tiempo y modo atrás advertidas, pudieron los ciudadanos realmente conocer y comparar los textos aprobados? ¿Acaso no es razonable solicitar al Congreso de la

República que las leyes que expide se ajusten a las reglas del debido proceso legislativo?”

Acto seguido, manifiesta que es un hecho notorio que el Informe de Conciliación del Plan Nacional de Desarrollo se publicó y votó el 6 de mayo de 2015, así que la evidencia sugiere de forma contundente que no transcurrió el término de un día ordenado por la Constitución Política. Añade que, aun si hubiera sido publicado el día 5 de mayo, habría transcurrido sólo unas pocas horas previas su discusión y aprobación, lo que desconoce el tenor literal de la Constitución, así como el ya mencionado principio de transparencia.

Ahora bien, si el incumplimiento de esta regla es irrelevante para la aprobación de un proyecto de ley, el actor considera ‘pertinente’ que la Corte Constitucional así lo diga de forma expresa para que todos los proyectos de ley y acto legislativo puedan tramitarse de ese modo, aun en contra del tenor literal de las disposiciones invocadas.

2.2. Segundo cargo: “No se discutió la proposición 148 (Anexo 5) sustitutiva del artículo 96 del Proyecto - Violación del artículo 157 de la Constitución Política y de los artículos 47, 114 y 115 de la Ley 5 de 1992”.

Para sustentar el presente cargo el ciudadano sostiene que (i) el artículo tuvo una proposición sustitutiva, bajo el número 148, radicada el 30 de abril de 2015, a las 2:00 pm, por el Senador de la República Senén Niño Avendaño. Añade que no existe evidencia alguna de lo ocurrido con esa proposición y que no se le dio el trámite ordenado por la Ley 5ª de 1992, pues el 5 de mayo de 2015, no se hizo lectura de las proposiciones que se presentaron ante la sesión plenaria del Senado, lo que desconoce los artículos 114 y 115 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 157 constitucional.

La Ley 5ª es una ley orgánica, que regula el trámite de los proyectos de ley, y desarrolla el artículo 157 Superior. Indica el actor que, como puede observarse en las actas allegadas a este proceso, el Senador Senén Niño presentó la proposición 148 como sustitutiva del artículo 96 del Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 138 de 2015 (Senado), 200 de 2015 (Cámara). Esta proposición nunca fue retirada por el Congresista.

TEXTO APROBADO	TEXTO DE LA PROPOSICIÓN
Artículo 96°. 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 de equipos y dotaciones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.	Artículo 96°. 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.

TEXTO APROBADO	TEXTO DE LA PROPOSICIÓN
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 (FODESEP) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo. El Gobierno Nacional podrá enajenar o disponer de su participación y ordenar la liquidación de éste.	

En Gaceta 256 de 5 de mayo de 2015 (incorporada como Anexo 3 por el demandante), en la que se encuentra el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República, no se evidencia que se haya dado trámite a la Proposición 148, ni que se le haya dado el uso de la palabra al Senador Senén Niño. De lo expuesto se concluye que la proposición no fue debatida ni retirada y que el Congreso de la República (i) incumplió su deber de debatir todos los temas que se propusieron a las Comisiones, consagrado en el artículo 157 de la Constitución Política y (ii) omitió el ejercicio de sus competencias, al no darle debate a la proposición sustitutiva 148, y al actual artículo 95 del Plan Nacional de Desarrollo.

Añade que la ausencia de una constancia de protesta del Senador Niño no significa consentimiento, complacencia o aval a la omisión denunciada. Por ello, concluye:

“Al no darse lectura ni debate a la **Proposición No. 148**, se vulneraron los artículos 47- 3 y 125 de la Ley 5 de 1992 y con ello el principio de deliberación del artículo 158 de la misma ley, al trámite legislativo Proyecto de Ley N° 138 de 2015 (Senado) 200 de 2015 (Cámara) – por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. “Todos por un nuevo país. || Se vulneró además el artículo 157 de la C. Pol. por no debatir el actual artículo 95 y todas sus modificaciones.”

2.3. Tercer cargo: “*Un aparte del texto del artículo demandado no se debatió ni se aprobó en la Cámara de Representantes - Violación del artículo 157 de la Constitución Política*”. Al respecto expuso:

Según el demandante, el texto aprobado del actual artículo 95 del PND (96 en ese momento del trámite), y que consta en la Gaceta 263 de mayo de 2015 (Anexo 7 de la demanda) tiene una adición frente al articulado presentado en el informe. No existe constancia en ninguna gaceta del momento y la forma en que se introdujo tal modificación. Para demostrar lo expresado, comienza por presentar un cuadro comparativo entre la versión de la Gaceta 223 de 2015 (Informe para debate en Plenaria de la Cámara) y la 263 de 2015 (Texto aprobado en Plenaria de la Cámara):

Informe de ponencia para Segundo Debate. Cámara de Representantes	Texto aprobado en Segundo Debate Cámara de Representantes
Gaceta N° 223 del 22 de abril de 2015 – Cámara (Anexo 11)	Gaceta 263 del 5 de mayo de 2015 – Cámara (Anexo 7)
Artículo 96. 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.	Artículo 96. 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 (FODESEP) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo. El Gobierno Nacional podrá enajenar o disponer de su participación u ordenar la liquidación de éste.	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 (FODESEP) 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.

En ese contexto, indica que el texto añadido se concreta en la oración “*para lo cual el Gobierno Nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación*”. Según el demandante: “No existe constancia en las actas de la sesión que dé cuenta de cómo se integró este apartado al artículo presentado para discusión en la plenaria. No existe ninguna proposición con este contenido. El texto del citado artículo 96 sometido a debate no incluía este apartado, como se demostrará más adelante. || En el evento en que se hubiera presentado una proposición en tal sentido, es claro que fue votada sin haber sido leída. Si los Representantes votaron sin saber qué votaban, votaron a ciegas y, por lo tanto, no pudo existir debate. Se vulneró el artículo 157 de la Constitución”.

Enseguida, indica que no se encuentra constancia de cómo se introdujo la adición pues, en ninguna parte de las Gacetas 464, 475 o 498 de 2015, en las que se publicaron las actas 057, 058 y 059 de las sesiones de 27, 28 y 29 de abril de 2015, consta la proposición; su lectura, discusión o aprobación. La adición, por lo tanto, viola el artículo 157, inciso 3°, de la Constitución, según el cual todo proyecto debe ser aprobado en segundo debate; así como el artículo 147 del Reglamento del Congreso. Culmina con los siguientes cuestionamientos: ¿cómo apareció el texto mencionado? ¿Cómo se enteró la Cámara de Representantes de qué era lo que se votaba?

2.4. Cuarto cargo: “*No hay unidad de materia entre los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y el aparte de la disposición demandada. No hay conexidad material - Violación del artículo 158 de la Constitución Política*”.

Según el accionante, se violó el artículo 158 de la Constitución porque no existe conexión directa entre la norma demandada y los objetivos y propósitos de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. La ausencia de coherencia entre una y otros acarrea la violación del principio de unidad de materia.

Ninguno de los documentos asociados al proyecto de ley, ni la exposición de motivos o los estudios previos, demuestran la existencia de una relación entre la restitución de aportes del Fodesep al Gobierno Nacional y los **propósitos** del Plan. No se entiende cómo el reintegro de esas sumas puede contribuir al aumento de la oferta y la calidad de la educación superior; o a reducir la brecha entre acceso y calidad en el servicio. Al contrario, la norma cuestionada deja en el limbo “una importante fuente de financiación”.

No hay relación de objetivos, pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los instrumentos destinados al cumplimiento de los objetivos de la Ley del Plan deben tener conexidad directa con los planes o metas contenidos en la parte general del mismo. En ninguno de los documentos que conforman el Plan Nacional de Desarrollo se mencionó la necesidad de una reestructuración administrativa para cumplir los objetivos en materia de educación, ni se explicó por qué suprimir una fuente de financiación de las IES era una medida adecuada para cerrar las brechas de acceso y calidad.

“a. Exposición de motivos del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

A pesar [de] que, en la exposición de motivos del proyecto de Ley se solicitó al congreso facultades extraordinarias para “expedir normas con fuerza material de ley encaminadas a crear, suprimir o fusionar la estructura orgánica y funcional de diferentes entidades del orden nacional” la justificación de la reorganización institucional apuntó al sector agropecuario y no al sector de la educación. (Aporta en el anexo 12 apartes de la exposición de motivos)

b. La Gaceta N° 116 de 2015. Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 138 de 2015 Senado. Justificación del antecedente de la norma demandada.

Teniendo en cuenta que el aparte del artículo demandado fue introducido en la ponencia para primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas, la justificación de la introducción de ese artículo nuevo (artículo 211 de la ponencia para primer debate proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara y 138 de 2015 Senado por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “todos por un nuevo país”) carece de conexión temática con los propósitos del Plan. [Anexo 13]

En este sentido [...] la restitución de los aportes entregados por el Gobierno Nacional al FODESEP supone una forma extraña, distinta o anormal de disolver y liquidar al Fondo y se sale de los parámetros contemplados para disolver y liquidar organizaciones solidarias o estatales. Este hecho supone la eliminación de una importante fuente de financiación de las Instituciones de Educación Superior (oferta).

Si la conformación del patrimonio de FODESEP fuera exclusivamente pública, la discusión constitucional sería política y dentro del margen de discrecionalidad del legislador. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta que hay participación privada y que esta participación de las IES en el patrimonio del Fondo, supera a la del Gobierno Nacional, la discusión adquiere

relevancia constitucional. Al respecto es importante señalar que las IES tienen la condición de asociadas aportantes y gestoras, no son accionistas. FODESEP no es una sociedad de economía mixta, es una organización solidaria.

ORIGEN DE RECURSOS	CAPITAL SOCIAL (Miles de pesos)	PARTICIPACIÓN (%)
IES Privadas	5.826.750	31,19
IES Públicas	6.869.057	36,77
Gobierno Nacional	5.987.307	32,05
Totales	18.683.114	100

Trasladar las funciones de financiación de las Instituciones de Educación Superior del FODESEP al ICETEX, aunque altamente inconveniente, podría ser viable, si con ella no se destruyera valor. Este valor, en el presente caso, se materializa por la destrucción de una fuente de financiamiento dual (pública y privada) que echa por tierra el esfuerzo del sector privado (IES) en hacer parte de una entidad estatal de forma solidaria o cooperativa y a través de sus propios aportes: financiar al sector y a las IES que lo conforman. En todo caso, se resalta que la misión del ICETEX [...] conforme fue transformada por la Ley 1002 de 2005, es la de ser una entidad financiera de naturaleza especial. Su objeto es el apoyo crediticio o subsidiado para el acceso a la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con méritos académicos en todos los estratos, por medio de mecanismos financieros, que hagan posible el acceso y permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional o internacional.

c. La Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo.

La visión del Plan en materia de educación está específicamente dirigida a cerrar las brechas en el acceso y calidad al sistema educativo. Sin embargo, nada afirma sobre la disolución y liquidación de una entidad que financia el desarrollo de las Instituciones de Educación Superior tanto públicas como privadas. Así, no sólo se incluye una proposición que no tiene una conexión con el Plan Nacional de Desarrollo, sino que además afecta los objetivos del mismo. Pues al establecer una disposición en la que liquida la participación del Gobierno Nacional en FODESEP, se afecta a la Instituciones de Educación Superior asociadas o afiliadas al Fondo que requieren de dicha financiación para cumplir con el objetivo de cerrar las brechas entre acceso y calidad. En todo caso, se destaca, el Plan Nacional de Desarrollo solo contempla apoyos para las Instituciones de Educación Superior acreditadas en alta calidad, y deja a su suerte a las demás instituciones, aunque constitucionalmente el fortalecimiento de las IES para ofertar educación de calidad (servicio público), es responsabilidad del Estado. Del texto transcrito sobre la justificación en la incorporación de un nuevo artículo, donde se faculta al Gobierno Nacional para disolver y liquidar al FODESEP y se transfieren sus funciones, recursos no comprometidos, bienes y las acreencias a favor, correspondientes al aporte estatal en el FODESEP al ICETEX, resulta claro que se ha facultado al Gobierno Nacional para disolver y liquidar el FODESEP. Dicha facultad contravía los derechos reconocidos en el artículo 58 de la C.P. de las demás asociadas, las IES, por estar al frente de una entidad cuya propiedad es solidaria.

En los documentos aportados [...] se planteó, sin ser cierto, que el FODESEP estaba desempeñando las mismas funciones que el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias-, y por el [...] ICETEX. En efecto, al hacer una comparación de las funciones de las tres entidades, se observa que estas son diferentes como se evidencia en el Anexo 15. Sumado a ello, el Consejo de Estado ya había establecido la ausencia de duplicidad de funciones entre el FODESEP y el ICETEX, como se señaló en un aparte anterior.

FODESEP	ICETEX
Financia la oferta (IES)	Financia la demanda (estudiantes)

Además, durante el trámite legislativo del PROYECTO no se evidencia que se hubiera debatido algún estudio técnico sobre la duplicidad de funciones entre el ICETEX y el FODESEP, así como tampoco lo hay sobre la pertinencia de que sea el ICETEX quien asuma las funciones del Fondo. De hecho, es la propia Ley 1753 de 2015, por medio del artículo 95, la que crea la duplicidad de funciones entre el ICETEX y FODESEP, hecho que da lugar al último cargo que se expondrá”.

Con base en lo expuesto, el actor concluye que no existe conexidad teleológica directa entre la norma demandada y la parte general del Plan, lo que supone una violación del artículo 158 de la Constitución Política. Añade que el juicio de unidad de materia debe ser más estricto en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, pues para proveer un mayor acceso y calidad en la educación se requieren IES fortalecidas, inversiones, apalancamiento con recursos. No destrucción de valor y esfuerzos privados para mejorar la oferta.

2.5. Quinto cargo: *“No se estableció el régimen de la restitución de aportes, las condiciones de la personalidad jurídica, ni los recursos para cumplir con lo dispuesto en el artículo demandado. Se configura una omisión legislativa relativa - Violación del artículo 150 inciso 3 de la Constitución Política”*. En relación con este aspecto precisó el demandante:

En criterio del actor el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa, al no precisar el régimen al que se debe someter la restitución de los aportes del Fodeseq al Gobierno Nacional.

Como la personalidad jurídica del Fodeseq proviene de la ley (es una entidad creada por iniciativa legal) y, sin la participación del Gobierno, pierde su respaldo legal y queda avocada a su liquidación. Sin embargo, el Legislador no precisó:

- (i) Cómo deben asumir las IES los costos derivados de la liquidación, enajenación o disposición de los aportes del Gobierno; (ii) Cómo debe responder el Gobierno Nacional por los costos propios de la liquidación del Fodeseq, las obligaciones laborales y demás pasivos; cómo debe asumirse el detrimento patrimonial ocasionado a las IES que hacen parte del Fodeseq; (iv) los recursos, apropiaciones y demás medidas para cumplir lo dispuesto en el artículo demandado, a la luz del artículo 150, inciso 3º, CP. Así, la disposición

demandada es *inaplicable*; y, si lo fuera, sería a costa de sacrificio de varios derechos constitucionales, aspecto que aborda en cargos ulteriores. Según el actor, esta acusación satisface los requisitos argumentativos necesarios para demostrar la existencia de una omisión legislativa relativa, así:

“a. La inconstitucionalidad recae sobre el inciso 2° del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015.

b. La omisión legislativa consiste en la inexistencia de medidas necesarias para impulsar la aplicación del citado artículo. No se establecen unas reglas claras respecto a la continuidad o no de la existencia de FODESEP luego del retiro de los aportes gubernamentales, de las implicaciones para las instituciones de educación superior que se encuentran en el mismo, de la forma en que el Gobierno Nacional debe retirarlas y las consecuencias para el Fondo.

De igual forma, afecta a las Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas asociadas o afiliadas al fondo en el marco de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Si el objetivo principal es cerrar la brecha entre calidad y acceso, dichas entidades requieren del apoyo del Gobierno Nacional y del Fondo para mejorar su calidad, pues presentan problemas de financiación que no se cubren con los mecanismos de financiación a la demanda (estudiantes) ni con los del Icetex, pues ellos apuntan solamente a las IES con acreditación en alta calidad. En esta medida, no sólo se afecta una meta del Plan Nacional de Desarrollo, sino de igual forma el derecho a la educación, en cuanto a que se ven afectadas las Instituciones de Educación Superior que prestan dicho servicio

c. No hay una razón suficiente que justifique las anteriores exclusiones.

d. La desigualdad de trato se manifiesta en el cambio en las reglas de juego a los asociados de Fodeseop, reglas disímiles a las que gozan todos los asociados de instituciones solidarias, sin ninguna justificación.

e. Se vulnera el deber específico del legislador de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, junto con las medidas pertinentes para lograrlo que deban emprenderse.”

2.6. Sexto cargo: “Se desconoció el derecho a la personalidad jurídica de FODESEP, pues requiere para su funcionamiento del aporte estatal - Violación del artículo 14 de la Constitución Política”.

Según el actor, el Congreso de la República violó el artículo 14 de la Constitución Política, pues desconoció el derecho a la personalidad jurídica del Fodeseop, al autorizar al Gobierno Nacional al retirar los aportes que, a la fecha de entrada del Plan Nacional de Desarrollo se encuentren en el Fodeseop y no estén comprometidos presupuestalmente, por la siguiente razón: “Fodeseop es una persona jurídica de naturaleza solidaria, mixta, sin ánimo de lucro, conformada por otros asociados (IES, tanto públicas como privadas), que deriva su personería jurídica de la ley y requiere para su funcionamiento del aporte estatal”. El retiro de la Nación deja al Fondo en un vacío jurídico, lo priva de su personería jurídica y lo convierte en una entidad de hecho, inviable legalmente. Ello obliga a las IES vinculadas a asumir la liquidación del Fondo a su costo. En igual sentido, indica que lo dispuesto por el artículo 95 del PND es “cuando menos, una forma anormal, extraña, ajena y distinta a la

legalmente establecida, de disolver y liquidar una organización de naturaleza solidaria y de naturaleza mixta”.

Con el propósito de explicar tales afirmaciones adelanta una extensa exposición acerca de la naturaleza jurídica del FODESEP, así:

“- La personalidad jurídica del FODESEP proviene de la Ley 30 de 1992, reglamentada por el Decreto 2905 de 1994 y a partir del giro de recursos y de la puesta en funcionamiento del Fondo, fue el Gobierno Nacional, quien invitó a las Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, a hacer parte de él. [...] FODESEP hace parte de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, descentralizada por servicios, está vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado para su funcionamiento conforme las disposiciones de las entidades de la economía solidaria. || El Estado tiene una relación de adherencia o inmanencia con FODESEP y, por lo tanto, la permanencia del Gobierno Nacional es inalterable. Sin la presencia del Estado, dada su creación legal, se convertiría en una entidad de hecho. || De acuerdo a la interpretación que el Consejo de Estado hace a los Estatutos del FODESEP, los aportes efectuados por el Gobierno Nacional solo pueden ser reintegrados al Estado en caso de liquidación del Fondo. || al ser una entidad de economía mixta regida por los principios y las disposiciones legales relativas a las instituciones de economía solidaria se está frente a una propiedad solidaria, por lo que no puede asimilarse a sociedad de economía mixta para enajenar, transferir, vender o disponer de la participación gubernamental porque se estaría en contravía de lo dispuesto en el artículo 58 inciso 3 de la Constitución Política. || Los recursos entregados por el Gobierno Nacional por medio de asignación presupuestal no tienen forma de ser devueltos si no es por la liquidación del FODESEP.

- La violación de la personalidad jurídica del FODESEP. En la medida en que FODESEP deriva su personalidad jurídica de la ley y de la participación gubernamental, la liquidación de la participación estatal constituye una capitis diminutio que lleva de una manera extraña, y no por las formas y procedimientos regulados, a la disolución y liquidación del Fondo, en contra de los derechos de los demás asociados, que hoy son mayoría en número y participación en el Fondo y los obliga a asumir sus costos que ella genera, dejando al Gobierno Nacional, causante de la indemne.

La inconstitucionalidad es clara. Si bien la figura de compromiso presupuestal de los aportes es inaplicable al Fondo, porque como propiedad solidaria se rige por los principios y reglas de las instituciones de economía solidaria, una interpretación literal del texto demandado indica que, si los recursos no están comprometidos, ellos deben devolverse a la Nación. Esto significaría en la práctica que todos los recursos entregados por la Nación a FODESEP desde su constitución deben reintegrarse”.

El régimen especial para el Gobierno Nacional viola la confianza legítima de las demás asociadas (IES) que tenían unas reglas de juego claras para sus relaciones; así como la capacidad de estas instituciones para prestar un servicio educativo de calidad, pues se ve comprometido su funcionamiento. Tales reglas se hallaban principalmente en el artículo 90 de la Ley 30 de 1992, según el cual los ingresos del Fondo incluían una destinación anual del presupuesto nacional, por parte del Gobierno. Además, la disposición cuestionada no indica cómo debe operar la *liquidación de la participación del Gobierno*, asunto que tampoco se encuentra en otra ley, ni en los estatutos del Fondo. Así, un efecto de esta norma es la desintegración de la participación jurídica del Fondo.

Conclusión: Fodeseop está sometido a un régimen especial sui generis. El artículo 90 de la Ley 30 de 1992 establece que el Fondo se conforma con instituciones de educación superior que deseen participar en él y con aportes del Gobierno Nacional, provenientes del presupuesto nacional. El retiro del Gobierno desintegra su personería jurídica y priva a la entidad de soporte; en detrimento de sus trabajadores, acreedores y proveedores. Obliga a los demás asociados a sumir la liquidación del Fondo, todo ello por fuera del marco legal de liquidación de organizaciones de naturaleza solidaria y mixta. Aunque la participación estatal es minoritaria, es también esencial en el Fodeseop.

2.7. Séptimo cargo: “*Se desconoció el derecho a la igualdad entre el Gobierno Nacional y los demás asociados (Instituciones de Educación superior) al FODESEP. Test de proporcionalidad- Violación del artículo 13 de la Constitución Política*”. Al respecto, sostiene:

Según el actor, el régimen diferencial de liquidación de los aportes del Gobierno, mencionado en el artículo anterior, vulnera el derecho a la igualdad de los asociados, sin justificación, pues todos deben responder por los costos del proceso de disolución; sin embargo, el Gobierno Nacional, en virtud de la norma demandada, no asumirá tales costos. Concretamente: (i) los gastos de liquidación, (ii) los salarios y prestaciones sociales ciertos y causados al momento de la disolución; (iii) obligaciones fiscales; (iv) créditos hipotecarios y prendarios y (v) obligaciones con terceros.

Considera que la disposición cuestionada “ni siquiera supera el test leve [de igualdad], puesto que” (i) el fin no es legítimo, sino que está prohibido por la Constitución, en la medida en que la recuperación de los aportes del Gobierno, para transferirlos al Icetex, desconoce el artículo 58 de la CP, en tanto niega los derechos adquiridos por las IES asociadas al Fodeseop. Se crea una ley que contraviene reglas contenidas en los estatutos preexistentes, y en las disposiciones de instituciones de economía solidaria.

El medio escogido, es decir, la transferencia de estos recursos también está prohibido por la Constitución porque crea una carga excesiva e injustificada en contra de las IES que, tras el retiro del Gobierno Nacional, deberán asumir

la liquidación. Y las asociadas son, además, IES, tanto públicas como privadas, que representan aproximadamente la mitad de la totalidad del país, de manera que la liquidación mencionada implica problemas de financiamiento y afectan su cobertura y la calidad del servicio.

El Gobierno priva de unos recursos a las IES, que ahora deben asumir los costos propios de la liquidación del Fondo, agravando los problemas de financiamiento de las IES asociadas y haciendo más difícil el mejoramiento de la calidad de la educación a través de la acreditación, uno de los retos y metas actuales de dichas IES y del Gobierno Nacional. Dado que Fodeseop deriva su personería de la Ley y la participación gubernamental, una vez esta última se acaba, la personería del Fodeseop queda sin sustento. Se torna en un mecanismo adscrito a la administración nacional, sin participación estatal. Además, el *medio* viola el numeral 3° del artículo 150 Superior, al no incorporar las medidas necesarias para implementar la orden de recuperación de aportes. Según la norma Superior, no puede haber un PND que no adopte las medidas necesarias para su aplicación efectiva y estas no son contempladas en el caso del reintegro de los aportes del Gobierno a Fodeseop.

“- La relación medio-fin es adecuada, pues el medio logra un fin inconstitucional. Recuperar los aportes entregados al Fodeseop para transferirlos al Icetex, en desconocimiento de los derechos adquiridos de las IES, con base en una legislación anterior, y poner a los demás asociados en condiciones jurídicas que nunca les fueron planteadas al momento de incorporación al Fodeseop. El Gobierno Nacional crea, de manera irrazonable e injustificada un nuevo régimen jurídico para retirarse de Fodeseop, “sin percatarse que al hacerlo desintegra su personalidad jurídica y obliga a los demás asociados a asumir los costos de una liquidación por fuera de las reglas generales aplicables”. Esto debe calificarse como una regulación arbitraria.

Posteriormente, plantea una información como contexto. Según los estatutos del Fodeseop, los aportes del Estado tienen por objeto el desarrollo de las actividades del Fondo y figuran en una cuenta independiente, sujetos a los riesgos de su operación, y sólo susceptibles de ser reintegrados al Estado en caso de liquidación. Los aportes del Estado se encuentran comprometidos presupuestalmente desde que da su aporte, y este no puede enajenar o disponer de su participación, sino someterse a las normas sobre liquidación de entidades solidarias. El régimen de liquidación del Fodeseop se encuentra en el artículo 24 del Decreto Reglamentario 2905 de 1994, que remite a la Ley 79 de 1998. El retiro de los aportes del Gobierno no está contemplado en esa norma como causal de disolución o liquidación del Fodeseop, entidad atípica, pero regulada por la citada Ley 79 de 1988. En virtud del principio de igualdad, la forma de disolver y liquidar el fondo es la prevista en los artículos 100 y 121 de la Ley mencionada. Ahora bien, en caso de liquidación, el pago a los asociados aparece al final del orden de prioridades, por lo tanto, es inconstitucional que el Legislador faculte al Gobierno Nacional para obtener la liquidación de su participación y

para enajenar o disponer de su participación (artículo 120, Ley 79 de 1988, prioridades de liquidación: (i) gastos de liquidación; (ii) salarios y prestaciones sociales ciertos y ya causados al momento de la disolución; (iii) obligaciones fiscales; (iv) créditos hipotecarios y prendarios; (v) obligaciones con terceros y (vi) aportes de los asociados.

Según el actor, la inconstitucionalidad es evidente, pues “Es contrari[o] a toda lógica constitucional que el Gobierno Nacional efectúe sus aportes económicos al Fondo e invite a las Instituciones de Educación Superior a afiliarse al mismo y luego pretenda obtener la devolución de sus aportes sin asumir ningún costo, en particular cuando su retiro supone la liquidación del Fondo que creó y afecta a las Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, que garantizan el derecho a la educación en el país.” En otras palabras, el Gobierno Nacional no tiene respaldo constitucional en la devolución de su aporte bajo un régimen especial que él mismo crea, además de forma incompleta sin medir el perjuicio que ocasiona a los demás asociados. Debe recordarse que la ley especial dispone que, para efectos de la liquidación (artículo 120), las cooperativas deben proceder primero al pago de unas obligaciones y por último a los aportes de los asociados. Esto significa que los aportes de los asociados sirven como garantía a terceros acreedores y, por lo tanto, que los asociados deben responder por ellos”.

De acuerdo con la demanda, la violación al derecho a la igualdad se produce porque, en comparación con las IES afiliadas al Fodesep, el retiro de los aportes del Gobierno Nacional no puede hacerse sin disolver y liquidar el Fondo por la desintegración de su personería jurídica. Ello no ocurre si cualquiera de los asociados del Fondo se retira. Las reglas de devolución de aportes al Gobierno son excepcionales y creadas “de manera incompleta” en una norma especial, en contra de los Estatutos de la entidad y las reglas generales existente. Salvo el Gobierno Nacional, los demás asociados deben asumir los costos de la liquidación por un hecho que no provocaron, lo que resulta más grave si se toma en cuenta que son Instituciones de Educación Superior, públicas y privadas.

2.8. Octavo cargo: *“La norma demandada vulnera el derecho de asociación de las instituciones de educación superior vinculadas al FODESEP - Violación del artículo 29 y 38 de la Constitución Política”.* El demandante fundamentó este cargo en las siguientes razones:

La norma demandada viola el derecho de asociación de las IES vinculadas al Fodesep. La disposición ‘veladamente’ obliga a la liquidación del Fondo, sin que los demás asociados y aportantes al mismo hubieran sido consultados o tenidos en cuenta en la adopción de esa decisión. Si la Asamblea General de Fodesep, en la que el Gobierno Nacional tiene un voto calificado, hubiera acordado liquidar el Fondo, el Gobierno hubiera podido recuperar sus aportes bajo las mismas reglas que los demás asociados. Lo inconstitucional es que esto ocurra por una norma especial, contraria a los estatutos bajo los que se

afiliaron los demás asociados y sin consideración por sus derechos. Si se hubiera mitigado el daño o establecido un régimen de transición o transformación que respetara la personería jurídica de Fodeseq, no se presentaría la inconstitucionalidad demandada.

Se desconoció el derecho de asociación porque se modificaron, por vía legal, los Estatutos que regían a los asociados al momento de vincularse a Fodeseq; reglas que estas habían aceptado y que son distintas a las que ahora se pretenden aplicar. Para sustentar el cargo, presenta un contexto acerca del régimen de los recursos del Fodeseq, contenido en la Ley 30 de 1992 (art. 90), Decreto 2905 de 1994 (artículos 17 y 18), Estatutos del Fodeseq, artículo 21, “la facultad presidencial de suprimir, disponer la disolución y la consiguiente liquidación de las entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley y que formen parte de la Rama Ejecutiva [...]”. Sin embargo, al decir del actor, ahora lo hará *de forma velada y sin asumir los costos correspondientes*. Cita, finalmente y de manera amplia, un concepto del a Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acerca de la naturaleza jurídica, características y funciones del Fodeseq¹.

Para el accionante, la decisión de la Asamblea de disolver el Fodeseq requiere el voto favorable de la mayoría de los asistentes; si el Gobierno adopta la decisión de retirar sus aportes, ello sólo sería legítimo y válido, según los Estatutos de la entidad (norma de carácter especial) si se toma en el marco de la Asamblea, cosa que nunca ocurrió.

De acuerdo con el principio de democracia participativa, las IES asociadas al Fodeseq, en Asamblea General, tenían derecho a participaren la decisión del destino del Fondo y de cualquier decisión que implique su disolución y liquidación. Con la decisión del Gobierno Nacional, además, se desconoció el derecho fundamental al debido proceso de las asociadas al Fodeseq, “ya que no se permite la posibilidad de aplicar las reglas contenidas en los Estatutos para el retiro de los aportes”. El retiro de esos aportes, y el cambio de naturaleza jurídica del fondo, supone la desintegración de la personalidad jurídica de Fodeseq y del marco jurídico que permite su operación, sin que haya existido participación de los afectados. Ello viola el debido proceso, pues implica la aplicación de reglas desfavorables a situaciones ya consolidados y regidas por los Estatutos. Se crea, además, un régimen que modifica las condiciones existentes con anterioridad y las que el propio Gobierno accedió a someterse. En este caso, en lugar de un proceso participativo y consensuado, se dio una decisión unilateral, arbitraria y desproporcionada.

“La conclusión es clara:

El Presidente de la República, tiene facultad para suprimir, disolver y liquidar al FODESEP. Sin embargo, no puede hacer la disolución y

¹ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, número 00058 de 2010. Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos.

posterior liquidación del Fondo de cualquier manera, debe ceñirse al procedimiento de la Ley 79 de 1988 debido a que prima la ley especial que rige a FODESEP por su naturaleza atípica. Así, aplica la ley 79 de 1998 tal como lo mencionó el Consejo de Estado en su Concepto 1973 del 11 de febrero de 2010 que implica consultar a todos los asociados para los casos de liquidación.”

2.9. *Noveno cargo: “El retiro del Gobierno, en los términos planteados en el artículo demandado, origina un régimen jurídico excepcional - Violación de los artículos 58 inciso 3 y 333 inciso 3 de la Constitución Política.”* El actor sustenta esta acusación:

El retiro del Gobierno Nacional en los términos planteados en la disposición crea un régimen jurídico excepcional al propio de las organizaciones con naturaleza solidaria. La liquidación del FODESEP viola el principio constitucional de fomentar la economía y las organizaciones solidarias.

“Para cumplir con los requisitos planteados por la jurisprudencia constitucional, se traen a colación los argumentos expuestos ya en exceso sobre los efectos que se producirían de restituirse los aportes hechos por el Gobierno Nacional al FODESEP: Su disolución y consecuente liquidación.

Del mismo modo, resultan aplicables los argumentos expuestos en torno a la naturaleza solidaria del FODESEP y al aporte privado que existe a su patrimonio por parte de los demás asociados que son Instituciones de Educación Superior. De este modo, se cae de su peso que la desaparición del Fondo no es una forma de contribuir a la promoción de la propiedad solidaria y que en nada se respeta la propiedad solidaria de los demás asociados en tanto ellos deben asumir de su propio peculio los gastos propios de la liquidación del FODESEP, a diferencia del Gobierno Nacional. Con el agravante que dichos asociados son Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, que tienen distintos fines constitucionalmente importantes protegidos y promovidos por la Constitución, entre ellos, el derecho a la educación, así como aquellos mencionados en la presente acción.

La conclusión es clara: la desaparición del FODESEP va en contravía de la norma de fin contenida en el tercer inciso 3 de los artículos 58 y 333 constitucionales que obligan al Estado a fortalecer y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad. De este modo, la desaparición del Fondo no promueve la propiedad solidaria y no respeta la propiedad solidaria de los demás asociados en tanto ellos deben asumir de su propio peculio los gastos propios de la liquidación del FODESEP, a diferencia del Gobierno Nacional.”

2.10. *Décimo cargo: “Se vulneraron los principios de eficacia y economía por duplicidad de funciones - Violación del artículo 209 inciso 1 de la Constitución Política”.* Finalmente, el actor sustenta esta acusación con base en los siguientes argumentos:

La inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 95, demandado, implica la inconstitucionalidad del inciso primero, ibídem: en caso de no existir el inciso 2º, por la prosperidad de los cargos anteriores, las mismas funciones serían ejercidas por el Icetex y el Fodeseq, lo que desconoce los principios de eficacia y economía de la función administrativa (art. 209 CP), en la medida en que se presentaría duplicidad de funciones. Se asumirían mayores costos por una misma función y “se duplican las funciones en la administración nacional”.

Para cumplir con los requisitos planteados por la jurisprudencia constitucional, se acreditan los siguientes argumentos y elementos de juicio adicionales y complementarios:

“• Aplicación de la figura de integración normativa. De acuerdo a la sentencia mencionada, la figura de integración normativa puede aplicarse cuando “la disposición censurada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra respecto de la cual se yerguen serias sospechas de inconstitucionalidad”. Así, en la presente demanda puede aplicarse la misma respecto al inciso primero del artículo 95 demandado.

En efecto, el inciso 1 guarda una relación intrínseca con el inciso 2 del artículo demandado, pues en este se asignan determinadas funciones que son de FODESEP al ICETEX, bajo la idea de que con el inciso 2, mediante el retiro de los aportes de la Nación a FODESEP, este pasa a liquidarse, evitando una duplicidad de funciones.

[...] de no existir el artículo 95 del Plan Nacional de Desarrollo, dicha duplicidad no se presenta, pues estas entidades tienen funciones diferentes como puede apreciarse en el Anexo 15 de la presente demanda. Únicamente con la introducción de dicho artículo se presenta la duplicidad alegada.

[...] De acuerdo al inciso primero del artículo 95, ICETEX se encargará 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”, [función equivalente a una de las que tiene a su cargo el Fodeseq, específicamente, la de] promover y asesorar programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo científico, académico y administrativo de las Instituciones de Educación Superior; al fortalecimiento de su infraestructura física; a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones y al desarrollo de programas de creatividad, bienestar universitario que las Instituciones deban llevar a cabo en beneficio de la comunidad académica.

Financiar o cofinanciar los programas y proyectos que hace referencia el numeral anterior, así como gestionar la consecución de recursos nacionales o internacionales para tal fin.”

La inexequibilidad del inciso 2º del artículo 95 del PND implicaría que se preserva la existencia de Fodeseq. De ser así, tanto el Icetex como el Fondo mencionado cumplirían las mismas funciones en lo que tiene que ver con la financiación y cofinanciación de proyectos y programas para el fortalecimiento de la infraestructura física y adquisición y renovación de equipos y dotaciones de las instituciones de educación superior.

De ser así, el Estado estaría invirtiendo “recursos dobles para una misma función” y se entorpecería la consecución del fin que se pretende, que es aumentar la cobertura del servicio, para cerrar las brechas entre acceso y calidad, en la medida en que “se atomizarían los esfuerzos” y no habría claridad sobre la competencia de cada entidad, ni las IES sabrían a quién acudir.

En conclusión, *“Se violan los principios de eficacia y economía de la función administrativa en la medida en que se presenta una duplicidad de funciones. La inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 95 demandado y aplicando la figura de integración normativa, tanto el ICETEX como FODESEP ejercerían las mismas funciones, en lo relativo a la financiación de programas y proyectos determinados para instituciones de educación superior. Es así que se estarían no sólo erogando doblemente recursos para una misma función, sino que de igual forma se estaría obstaculizando o entorpeciendo el fin del Estado, que es cerrar las brechas en educación entre acceso y calidad, al existir dos instituciones con la misma función.”*

II. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Departamento de planeación nacional

El Departamento Nacional de Planeación intervino con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

En su criterio, el primer cargo no debe prosperar. No existe violación al principio de publicidad, pues la publicación del acta de la comisión de conciliación en la página de internet del senado se dio a las 23:57 del día 5 de 2015, un día antes de la votación. Esta forma de publicación ha sido considerada válida por la Corte, por ejemplo, en la sentencia C-286 de 2016.

En cuanto al segundo cargo, por violación del artículo 157 CP en el trámite de la Proposición Sustitutiva 148 (presentada por el Senador Senén Niño), afirma que, si bien es válido que se incluyan modificaciones al texto propuesto en segundo debate, lo cierto es que la disposición acusada fue objeto de análisis y debate en el seno de la Cámara de Representantes desde el comienzo del trámite, contrario a lo afirmado por el actor.

Tampoco estima que se haya producido una violación al principio de unidad de materia (cuarto cargo), pues el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 guarda relación directa con una estrategia integral del Plan Nacional de Desarrollo, denominada movilidad social, en la que se habla de becas a población vulnerable, créditos para matrículas en programas o instituciones de alta calidad, educación superior con formación doctoral para docentes y mejora en la ubicación de universidades colombianas en los ‘ranking’ internacionales. En consecuencia, afirma, es evidente el vínculo de la disposición acusada con esta línea estratégica, pues esta es un medio para aumentar el acceso a los servicios de educación.

En cuanto al quinto cargo, por omisión legislativa relativa, y de acuerdo con el cual mediante en la disposición atacada no se estableció el régimen de restitución de aportes, las condiciones de la personalidad jurídica, ni los recursos para cumplir con lo dispuesto en el artículo demandado, indica que no se satisface ninguno de los presupuestos necesarios para que se evidencie una omisión de esa naturaleza. La disposición no se enmarca en tales supuestos pues con ella no se favorece a unos sectores en perjuicio de otros, ni se excluye a un grupo de ciudadanos de sus beneficios, pues la destinación de aporte y por lo tanto de los beneficios derivados de ellos es iguales para todos los educandos. Así las cosas, el cargo es insuficiente y, por lo tanto, debe llevar a un pronunciamiento inhibitorio.

Tampoco comparte la apreciación de la demanda, según la cual se presentó una violación de la personalidad jurídica del Fodeseq (sexto cargo), pues el retiro del Gobierno Nacional de su composición desintegraría su personería jurídica. Afirma que no existe ninguna norma de rango constitucional que haga inamovible la participación o presencia del Estado en una empresa, o que impida modificar las condiciones en que esta se presenta. La creación del Fodeseq fue una decisión legislativa (ley 30 de 1992), de manera que su modificación o liquidación puede ser también objeto de la libertad de configuración legislativa del Congreso.

Pide el DNP que se descarte la procedencia del séptimo cargo, por supuesta violación al derecho a la igualdad, debido a que el retiro de los aportes del Gobierno Nacional no puede hacerse sin disolver y liquidar el Fondo, lo que no ocurre cuando cualquier otro asociado se retira.

En su criterio, este cargo demuestra que el actor no se basa en el postulado de igualdad constitucional, sino en una crítica a una política pública, basada en interpretaciones puramente subjetivas.

Sobre la supuesta violación al derecho de asociación, a la que alude el octavo cargo, estima que “a pesar de que la norma acusada se limita la transferencia de aportes”, dada la amplia facultad de configuración del Congreso (...) para reformar la estructura de la administración pública, disponer o redistribuir los

recursos del Estado, este puede decidir de igual manera a qué organismos se asocia el Gobierno, o si prefiere retirarse de estos.

Afirma que el noveno cargo carece de sustento (violación a los artículos 58 y 333 de la Carta Política), pues la decisión de modificar las transferencias del Estado al Fodesep no implica que se incumpla el mandato constitucional de promover formas asociativas y solidarias de propiedad, de manera que el cargo adolece de falta de *suficiencia y pertinencia*. Tampoco estima cierto que la norma implique la existencia de una duplicidad de funciones entre dos entidades públicas, pues precisamente lo que hace la norma demandada es transferir los recursos del Estado que se encontraban en Fodesep al Icetex.

Aunque el DNP no hace referencia al décimo cargo, se entiende que ello obedece a que este sólo adquiere relevancia si se considera procedente alguno, o algunos los anteriores.

Por ello solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, sin perjuicio de aquellos argumentos que cuestionan la aptitud de la demanda.

Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de Presidencia de la República presentó escrito técnico, con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada, en los siguientes términos:

(i) No existe violación al mandato acerca de la antelación de los anuncios contenido en el artículo 161 de la Carta Política (primer cargo); en sentencia reciente la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de normas del Plan Nacional de Desarrollo, cuestionadas con base en el mismo cargo. Así pues, a partir de la sentencia C-298 de 2016² el tema está resuelto y existe cosa juzgada constitucional.

(ii) Según el demandante, en el trámite de la Ley 1753 de 2015 no se debatió la proposición sustitutiva 148, lo que implica una violación de los artículos 43-3 y 125 de la Ley 5ª de 1992, así como el artículo 157 de la Carta. Sin embargo, la Presidencia advierte que en la sesión de 5 de mayo de 2015 sí fue discutida la proposición y se le dio la palabra a Senén Niño (su autor), quien defendió su posición. Aporta la siguiente transcripción:

“Intervención del Senador Rodrigo Villava. Ponente

1:45 “acá hay dos proposiciones una que ya la pusimos sobre la mesa, de votar un bloque de 102 artículos que tienen que tener explicaciones, esto no es el bloque por el bloque, porque la gran mayoría de esos artículos

² MP. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

tienen proposiciones y tienen que analizarse las proposiciones sustitutivas, las aditivas y modificatorias (...) Simultáneamente hoy el Centro Democrático presenta otra proposición que proponen (sic) excluir del bloque de artículos grandes.

LECTURA DE PROPOSICIONES

Intervención del Senador LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA

2:22:49 Proposición sustitutiva de Financiación de Proyectos de las IES. No tiene aval del gobierno. Presentada por los Representantes del Polo Democrático Alternativo, partido al que pertenece el Senador Senén Niño.

Intervención del Senador RODRIGO VILLAVA

2:32:43 Hemos acabado de leer todas las proposiciones que no tienen aval en los diferentes artículos que habíamos propuesto para que se votaran en bloque. Señor presidente qué es lo que hay que hacer ahora entonces de acuerdo con el procedimiento, que se ponga a votación entonces para que sean negadas esas proposiciones, el bloque de proposiciones de los artículos que fueron leídos con excepción de algunas aclaraciones de artículos que se dijeron no se iban a tener en cuenta en este bloque [...]

Intervención del Senador SENEN NIÑO

2:36:35 “Gracias Señor Presidente, lo que yo quiero es que ordenemos ese tema de la discusión de las proposiciones que seguramente como no tienen aval del gobierno, porque aquí el santo y seña el (sic) la patente que debe tener una proposición es el visto bueno del Gobierno Nacional, pero me parece muy importante que las razones que movieron a los senadores de la república a presentar proposiciones sean de conocimiento de la Nación y del Senado en su conjunto; que se le dé la oportunidad a los ponentes de que podamos expresar los fundamentos y las circunstancias de por qué presentamos esas proposiciones Señor Presidente, para que no quede esto en anónimos sino para que se sepa cuáles fueron los motivos que llevaron a que grupos importantes de senadores hayamos propuesto cambios en el Plan Nacional de Desarrollo
JOSÉ DAVID NAME – PRESIDENTE DEL SENADO

Está abierto el registro, el ponente solicita votar negativo.

GREGORIO ELJACH – Secretario del Senado

2:48:36 Total, cincuenta (50) votos por el NO. Ha sido negada los artículos que leyó el ponente en la lista más reciente de lectura (sic). Las proposiciones que corresponden a los artículos que leyó el Senador Luis Fernando Duque”.

(iii) Tampoco se presenta violación al artículo 157 de la Carta política (cargo tercero), pues el enunciado que se introdujo sí fue discutido el 5 de mayo de 2015, e incluso uno de los senadores defendió su contenido.

Para demostrar su punto de vista transcribe diversas intervenciones del trámite de la norma demandada, que tuvieron lugar el 5 de mayo de 2015. Más allá de que las cámaras pueden introducir modificaciones en los distintos debates (lo que afectaría la prosperidad del cargo), el actor parece incurrir en una confusión, al considerar que el hecho de que un proyecto deba tener cuatro debates, como lo exige el artículo 157 Superior impide a las cámaras

introducir modificaciones, como lo permite el artículo 160 Superior. En consecuencia, la Corte debería declarar la ineptitud del cargo.

(iv) En cuanto a la presunta violación al cargo por unidad de materia (cuarto cargo), comienza por resaltar que la Ley del PND es pluritemática, de manera que la forma de evaluar el respeto por tal principio es la coherencia del plan con esa característica, de conformidad con lo previsto en el artículo 3º de la ley 1994 de 1994; indica que dentro de la Ley 1753 de 2015 existen un conjunto de objetivos generales y estrategias que definen el derrotero de los proyectos y programas que fueron incluidos finalmente en el Plan 2014-2018. El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo establece en el título IV, objetivo C, un capítulo acerca del propósito de cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones. En el punto 2, d) del mismo documento se expresa la intención de permitir al Icetex el otorgamiento de créditos para proyectos de desarrollo institucionalidad, finalidad que claramente comparte y desarrolla la norma demandada.

(v) Afirma que el quinto cargo, relativo a la supuesta omisión legislativa relativa, carece de suficiencia, pues los ingredientes que, desde el punto de vista del demandante olvidó incluir el Congreso de la República al dictar el artículo 95 del PND no afectan la vigencia de ningún derecho fundamental, no son indispensables para el ejercicio de una garantía superior, ni constituyen la omisión a un deber de tal jerarquía. Su cuestionamiento es, por lo tanto, inepto para provocar un fallo de fondo.

(vi) El cargo por supuesta violación al mandato de personalidad jurídica, supone que el legislador no puede modificar la estructura y la participación del gobierno en un fondo creado también por vía legal y que el Legislador no puede modificar las leyes, lo que va en contra del artículo 150 CP. No se trata, en ese orden de ideas, de un argumento de naturaleza constitucional.

(vii) Tampoco estima la Secretaría Jurídica de la presidencia que el actor haya logrado construir un cargo por violación al derecho de igualdad, pues *“el hecho de que la norma acusada no haya previsto directamente ningún régimen de disolución o liquidación no significa que el mismo no exista”*. En ese orden de ideas, considera que *“la decisión política implícita en el artículo 95 demandado debe operativizarse con normas legales existentes y con las herramientas reglamentarias que se dicten para los fines pertinentes”*.

(viii) Finalmente, considera que el cargo por violación del derecho de asociación debe rechazarse, pues la decisión de suprimir la participación del Estado en el fondo es una decisión soberana del Legislador quien, en ejercicio del a facultad de configurar el derecho, puede decidir que los recursos públicos antes transferidos a Fodeseop sean ahora remitidos al Icetex.

La Presidencia de la República no se pronuncia sobre los cargos noveno y décimo.

Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación intervino en el trámite de inconstitucionalidad, con el propósito de solicitar un pronunciamiento de exequibilidad del artículo 95 de la ley 1753 de 2015, con base en los siguientes argumentos.

(i) Considera que existe cosa juzgada constitucional en lo que tiene que ver con la supuesta violación de las normas de anuncios y publicidad en el trámite legislativo (artículo 161 de la CP), debido a que este problema fue resuelto definitivamente por sentencia C-298 de 2016³;

(ii) Afirma que tampoco se violó el principio de discusión o deliberación en el trámite legislativo (cargo segundo), en estos términos: *“considerar[...] que hay vicio de forma por no darle trámite a la proposición sustitutiva sin ser reiterada, no es acorde a lo manifestado por la Corte Constitucional, pues al no haber constancia de que el Senador Senén Niño Avendaño haya utilizado los mecanismos legales para que se discutiera la proposición presentada, y por el contrario, haya guardado silencio, debe entenderse que el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 es acorde con el artículo 157 Superior”*.

(iii) En cuanto a la acusación por violación al principio de consecutividad, basado en que el artículo 96 del proyecto tuvo una adición al momento de ser aprobado por la Plenaria del Senado, en comparación con la versión presentada en el informe de ponencia correspondiente (tercer cargo), afirma que, de conformidad con el artículo 160 Superior, el Congreso de la República tiene la potestad de modificar los proyectos en los temas que considere necesario y que, además de ello, sí existe constancia de cómo se integró el texto acusado, pues *“tanto en la ponencia a segundo debate como en el texto aprobado en la plenaria de la Cámara, la modificación al artículo 96 se realizó dentro del trámite legislativo, de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 199 y la Constitución Política”*.

(iv) Considera que no existe violación al principio de unidad de materia, pues la educación es uno de los pilares del PND, como lo demuestra el artículo 2º, numeral 5º de la Ley 1753 de 2015, y la norma demandada desarrolla un componente destinado a cofinanciar programas y proyectos de todas las IES del país. Este objetivo se desprende también del documento que reúne las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

³ MP. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

(v) Los demás cargos carecen de certeza, en la medida en que parten de la premisa según la cual el Legislador decidió liquidar el Fodesep, algo que no se desprende de la norma demandada, ni de la realidad del Fondo, que está constituido tanto por el Estado, como por un amplio conjunto de instituciones de educación superior.

DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS

La Asociación Colombiana de Universidades

La Asociación Colombiana de Universidades intervino en el presente trámite para coadyuvar uno de los cargos de la demanda, por violación del artículo 161 de la Constitución, según el cual las discrepancias ocurridas en las cámaras sobre el texto de los proyectos de ley deben ser resueltas por comisiones conciliadoras, previa publicación, con al menos un día de anticipación, del texto escogido para ser sometido a debate y aprobación.

Considera, además, que el Plan de Desarrollo golpea la estabilidad financiera de Fodesep, pues priva al Fondo de aportes fundamentales para su gestión, en contra lo dispuesto en la ley 30 de 1992; en el mismo sentido, indica, el numeral 1º del artículo 91 de la Ley 30 dispone que sus ingresos se integraran, entre otras fuentes, con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el presupuesto nacional. La norma cuestionada asigna al Icetex el financiamiento de programas y proyectos de las IES, lo que demuestra que también se incurrió en una violación al principio de unidad de materia, artículo 158 CP.

Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep).

El Presidente del Consejo de Administración del Fodesep⁴, intervino ante la Corte, con el propósito de demostrar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, por violación de los artículos 13, 14, 29, 38, 58 inciso 3º, 333 (inciso 3º) y 158 de la Carta Política.

Indica que el Fodesep fue creado por el artículo 89 de la ley 30 de 1992, a partir de una iniciativa estatal para invitar a las instituciones de educación superior a hacer parte de la entidad, regulada en forma asociativa y solidaria. Por lo tanto, el Gobierno es su orientador, y funciona a partir de un acuerdo de voluntades con las IES. Por ello, el aporte efectuado por el Gobierno al Fodesep *“corresponde a la cuota parte o alícuota que debe realizar como integrante de este, aporte que a su turno se constituye en un elemento patrimonial”* del Fondo, como lo indica el artículo 19 del mismo estatuto. Por ese motivo, los aportes mencionados se constituyen en propiedad colectiva o solidaria y no pueden mercantilizarse, violando la ausencia de ánimo de lucro de estas formas de asociación.

⁴ El ciudadano Guillermo Hoyos Gómez.

El Fodeseop, por otra parte, no es una sociedad de economía mixta con ánimo de lucro, sino una entidad mixta sin ánimo de lucro, constituida como una asociación de economía solidaria, de manera que el Gobierno Nacional no puede enajenar o disponer de su participación, como sí ocurre si se tratara del primer tipo de sociedad, en virtud de su naturaleza comercial. Al prever la terminación de la participación del Gobierno nacional en el Fodeseop, se afecta a las instituciones de Educación Superior asociadas o afiliadas al fondo, que requieren de esos recursos para cerrar las brechas de acceso y calidad, especialmente si se toma en cuenta que el PND sólo contempla apoyo para las IES acreditadas en alta calidad. Así las cosas, *“al no tener el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 ninguna relación de efectividad (sic) directa e inmediata, con las metas y programas de la parte general del plan, especialmente con cerrar la brecha en el acceso y calidad de la educación, de palmario (sic) se vulnera el artículo 158 de la constitución Política”*.

En similar sentido, sostiene que en el trámite de la norma objeto de control, el Legislador violó los artículos 157 y 161. Afirma que el Informe de Conciliación fue sometido a aprobación de la plenaria el 6 de mayo de 2015, sin haber sido publicado con un día de antelación, desconociendo el artículo 161 de la CP, es decir, se incorporó una norma cuyo contenido no había hecho parte de la discusión, y se hizo sin cumplir el plazo previo de publicación establecido en la Constitución Política, para la aprobación de las propuestas de la comisión de conciliación.

Foro Permanente de Educación Superior

Este organismo, conformado por un grupo de organizaciones educativas allegó a la Corte un escrito en el que menciona un conjunto de propuesta para el mejoramiento de la política educativa. Sin embargo, no presenta una posición específica acerca de los cargos de la demanda.

Corporación Universitaria CENDA

La Corporación mencionada intervino en el trámite de la referencia, con el propósito de coadyuvar la solicitud de inexecutable. En su criterio, la norma cuestionada presenta efectos lesivos para las instituciones de educación superior afiliadas al Fodeseop. Además comparte con el demandante la posición de que se presentaron diversos vicios formales durante el trámite legislativo, especialmente, por la inclusión de la disposición por parte de la comisión de conciliación y por su aprobación, sin previa publicación en la Gaceta del Congreso.

Universidad Simón Bolívar, Corporación Universitaria Empresarial de Salamanca, Corporación Universitaria de Ciencias empresariales, educación y salud, la Asociación colombiana de instituciones de educación superior con formación técnica profesional y/o tecnológica, la Fundación tecnológica Antonio de Acevedo (Tecnar), la Universidad INCCA de Colombia,

Universidad Distrital de Colombia, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Red de Instituciones Técnicas, Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas – Redttu, Red de Instituciones Técnicas, Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas – Redttu, Red de Instituciones Técnicas, Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas – Redttu

Estas instituciones educativas comparten la posición de la demanda, con base en los mismos argumentos expuestos por Fodeseop.

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Los ciudadanos y ciudadanas Carlos Gilberto Cadavid Valencia, Fabio Orlando Tavera Oviedo, Cristian Guillermo Ortiz, coadyuvaron la demanda de inexequibilidad.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, el Procurador General de la Nación radicó concepto de constitucionalidad No. 006162. En su escrito plantea una defensa general de la norma, al tiempo que cuestiona la aptitud de determinados cargos para provocar un pronunciamiento de fondo.

Solicita un fallo inhibitorio en torno a los cargos contra el inciso segundo del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015, por carencia actual de objeto como consecuencia de la pérdida de vigencia de la norma. El Procurador General de la Nación comienza por señalar que la demanda no debe prosperar en relación con los primeros nueve cargos formulados contra el segundo inciso del artículo 95 del PND 2014-2018. Afirma que los aportes de la Nación al Fodeseop eran anuales, así que a partir de la vigencia fiscal de 2016, la Nación ya no los efectúa y estos no son objeto de regulación por el inciso segundo del artículo demandado. Sin embargo, adelanta también argumentos de fondo frente a algunos cargos, así:

Considera que (i) la publicación del Informe de Conciliación del proyecto que se convirtió en Ley 1753 de 2015 se hizo conforme a lo prescrito por el artículo 161 de la Carta Política, es decir, con un día de antelación a su discusión y aprobación; (ii) no se desconoció el principio de consecutividad legislativa, en relación con la proposición sustitutiva 148 del artículo 96 del Proyecto correspondiente al PND 2014-2018, porque el tema fue objeto de discusión y votación en sesión plenaria del Senado, el 5 de mayo de 2016; (iii) señala que la Corte debe verificar si realmente en la Plenaria de la Cámara de Representantes se discutió y aprobó la expresión ‘para lo cual el Gobierno Nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación’ y resolver en consecuencia.

En cuanto a los cargos por vicios materiales, plantea que (iv) la decisión de liquidar los aportes de la Nación que se encuentran en el Fodeseq, para transferirlos al Icetex no viola el principio de unidad de materia (artículo 158 CP), sino que se encuentra en plena concordancia con objetivos centrales de este documento normativo en materia de educación; (v) la Corte debe inhibirse, por falta de certeza, en relación con el cargo por omisión legislativa, pues el actor no cumplió las cargas argumentativas mínimas para construir un cargo de esta naturaleza, dado que no es cierto que el legislador haya omitido la regulación del régimen de liquidación de aportes no comprometidos que la Nación tuviera en el Fodeseq, ni que el artículo 95 demandado haya dejado de definir la fuente de los recursos del Icetex para cumplir con funciones de financiación de los proyectos que contribuyan al desarrollo de los entes universitarios.

También, (vi) solicita una decisión inhibitoria en cuanto a la presunta violación al derecho a la personalidad jurídica del Fodeseq porque el retiro de la Nación del Fondo no lo priva de su personería jurídica, de manera que la demanda adolece de falta de certeza; (vii) considera que el cargo por violación al principio de igualdad, (viii) el que habla de desconocimiento al derecho de asociación de las IES y (ix) el que alude a una violación al deber de fortalecer las instituciones de economía solidaria carecen de *certeza*, pues de la norma demandada no se desprende que el Congreso haya ordenado la liquidación del Fodeseq, premisa sobre la que se intentan edificar ambos cuestionamientos.

Finalmente, (x) la Procuraduría argumenta que no se comprometen los principios de eficacia y economía administrativas, dado que no existe duplicidad de funciones entre las que cumple el Fodeseq y las asignadas al Icetex en materia de financiación para el desarrollo de proyectos en las instituciones de educación superior.

V. CONSIDERACIONES

Competencia

Esta Corte es competente para decidir la demanda de la referencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

Cuestiones previas

1. Caducidad

De acuerdo con el artículo 242 de la Carta Política, inciso 3º, *“Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”*.

La ley del Plan Nacional de Desarrollo, número 1753 de 2015, fue publicada el 9 de junio de 2015 y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada ante

este Tribunal el 11 de mayo de 2016. Es decir, dentro del término constitucional mencionado.

2. Vigencia de la norma demandada

El Procurador General de la Nación plantea, como argumento principal en su concepto de constitucionalidad (Nro. 6162), que la Corte debe inhibirse de fallar por carencia actual de objeto, dado que la norma demandada no está vigente. En su criterio, como la norma habla del traslado o transferencia de recursos del Fodeseop no comprometidos presupuestalmente al Icetex al momento de la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y esos aportes debían ser trasladados anualmente desde el Presupuesto, entonces actualmente no resulta aplicable y se presenta carencia actual de objeto para fallar en relación con los primeros nueve cargos. Como el décimo cargo se formula *por consecuencia* de la prosperidad de alguno o algunos de los anteriores, tampoco debe la Corte pronunciarse sobre este último.

Dice el concepto citado: “En efecto, los aportes de la Nación al Fodeseop eran anuales, razón por la que a partir de la vigencia fiscal de 2016, la Nación ya no hace más esos aportes, y esto por expresa disposición del inciso segundo del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015, según el cual: *‘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 (Fodeseop) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo’*. Esto significa que al momento de entrada en vigencia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (9 de junio de 2015), ya tenían que haberse liquidado los recursos de la vigencia fiscal 2015 que no se encontraban comprometidos presupuestalmente [...] y que al momento de presentarse la presente (sic) demanda (11 de mayo de 2016) esa norma demandada ya no está vigente [...]”.

La Corte Constitucional no comparte los argumentos de la Vista Fiscal sobre este punto. Según la jurisprudencia consolidada de esta Corporación, el control de constitucionalidad procede sobre normas vigentes o que, a pesar de no estarlo formalmente, tengan la capacidad de producir efectos normativos. En el caso objeto de estudio (i) no se ha producido la derogación tácita, expresa u orgánica del artículo demandado por lo que, en principio, la demanda recae sobre una norma vigente; (ii) la apreciación según la cual la norma no es actualmente aplicable no implica que no produzca efectos pues: en caso de prosperar alguno de los argumentos del accionante, resulta claro que la norma está produciéndolos en lo que tiene que ver con el funcionamiento del Fodeseop, o bien, puede concretarse en la transferencia futura de recursos al Icetex (de aquellos que antes de la expedición de la Ley se remitían al Fodeseop); para terminar, aun si este planteamiento resultara cierto, en el sentido de que la norma habla de unos recursos que ya debieron transferirse, (iii) el razonamiento incurre en una especie de petición de

principio pues, según el Jefe del Ministerio Público, la Corte no debe controlar la norma demandada (inciso 2º, artículo 95, PND), por razones que se derivan del mismo inciso 2º, artículo 95, PND 2014-2018. Por ello, en caso de acceder a su propuesta, lo que realmente ocurriría es que una norma podría escapar al control de constitucionalidad mediante la estipulación legislativa según la cual su vigencia es muy limitada, o incluso aplicable por una sola vez.

La Sala descarta entonces la posibilidad de declarar la carencia actual de objeto por falta de vigencia de los contenidos normativos cuestionados.

3. Aptitud de la demanda.

3.1. Sobre la metodología de análisis.

El demandante eleva diez cuestionamientos contra el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Aunque la demanda es apoyada por el Fodesep y un amplio número de Instituciones de Educación Superior (IES), todas las autoridades públicas que intervienen en el trámite cuestionan la aptitud de la mayor parte de los cargos, mientras que quienes comparten el punto de vista del accionante sólo presentan razonamientos específicos para algunos de los cargos propuestos.

Según el demandante, tres de los cargos hacen referencia a vicios de trámite en la formación de la ley, seis cargos cuestionan el inciso 2º del artículo 95 del PND 2014-2018 por desconocer principios o derechos constitucionales, y el décimo cargo sólo adquiere relevancia en caso de que prosperen los anteriores (o alguno de ellos), pues se concreta en que el inciso primero del artículo 95, en ausencia del inciso 2º, conlleva una duplicidad de funciones entre el Icetex y Fodesep.

Así las cosas, la Sala comenzará por hacer referencia a los requisitos argumentativos y formales mínimos que debe acreditar toda demanda de inconstitucionalidad, incluidos aquellos de naturaleza especial, que deben incorporarse para construir un cargo por omisión legislativa relativa (quinto cargo de la demanda). Posteriormente iniciará el examen de cada cargo. Sin embargo, con fines de economía expositiva, en lugar del examen de los cinco requisitos, la Sala explicará, en aquellos cargos que carecen de aptitud, cuál o cuáles son las condiciones incumplidas.

3.2. Requisitos argumentativos de la demanda

De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con los propósitos de (i) evitar que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; (ii) evitar que, en ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, se profiera un fallo inhibitorio, que frustre el objeto de la acción; y (iii) propiciar un amplio debate participativo.

En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) **claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) **ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) **específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) **pertinentes**, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) **suficientes**, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”. (C-1052 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

En los casos en que el accionante afirma que existe una omisión legislativa relativa, debe asumir unas cargas especiales que, en realidad, hacen parte de la condición de suficiencias. Concretamente, debe acreditar:

“(i) Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tendrían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”⁵.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y constituye una de las herramientas más poderosas de defensa de la supremacía de la Constitución y un derecho político de todo ciudadano. Por ello, la Corte ha explicado que la evaluación de los requisitos mencionados debe efectuarse con base en el principio *pro actione*, y que estas condiciones no son

⁵ Sentencia C-427 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1549 de 2000 (MP. Martha Victoria Sánchez Méndez), C-1255 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes), C-936 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) C-833 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa), entre otras.

formalidades, sino herramientas para verificar si la demanda genera un auténtico problema de constitucionalidad.⁶

3.3. Análisis de aptitud de cada cargo.

Primer cargo.

Según el actor en el trámite de conciliación del Plan Nacional de Desarrollo se desconoció el principio de *publicidad*, debido a que el Informe de Conciliación fue publicado con menos de un día de antelación a su discusión y aprobación, en contra de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política. En su criterio, el plazo establecido en la norma constitucional debe contarse de acuerdo con lo previsto en los artículos 59 y 61 de la Ley 4ª de 1913 (sobre Régimen político y municipal) es decir, como un mínimo de 24 horas de antelación. El accionante considera, en la misma línea argumentativa, que estas normas se encuentran integradas a la Constitución Política. Para demostrar su afirmación, incorpora un cuadro ilustrativo sobre el momento en que se produjo cada acto (presentación del informe, de una parte, y discusión y votación, de otra).

Varios intervinientes –en especial las autoridades públicas que participaron en este trámite– proponen que este problema jurídico ya ha sido resuelto por la Corte Constitucional, pues en la sentencia C-298 de 2016⁷ se refirió a un cuestionamiento prácticamente idéntico, aunque en una demanda dirigida contra otras normas del Plan Nacional de Desarrollo. La Presidencia de la República, además, afirma que ese fallo comporta efectos de cosa juzgada constitucional, de manera que la Corte Constitucional debería *estarse a lo resuelto* en aquella ocasión.

Como se explicará en lo que sigue, en esa providencia (C-298 de 2016⁸) se presentó un cargo por las mismas razones expuestas por el peticionario en esta oportunidad. La Corte Constitucional consideró que se trataba de un problema apto para suscitar un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, al adelantar el

⁶ Al respecto, en la sentencia C-330 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), explicó la Corte: “No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, *‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.* [Sentencia C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-100 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa y C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]

⁷ MP Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos).

⁸ MP. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

estudio correspondiente, descartó la interpretación de un día calendario como equivalente a un mínimo de 24 horas (precisamente la propuesta hermenéutica del demandante), con base en jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación en esta ocasión.

Por su relevancia para el caso objeto de estudio, la Corte reiterará, in extenso, lo expresado en la providencia citada:

“[...] El inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política establece que “[p]revia publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias”. En este caso, la Sala Plena encuentra probado que el texto conciliado fue aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara el 6 de mayo de 2015. En efecto, el Acta Número 56 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de mayo de 2015, da cuenta [de] que el Senado de la República, con quorum decisorio, aprobó con 84 votos, en votación nominal y pública⁹, el Informe de Conciliación que tuvo lugar en el trámite del proyecto de ley número 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País”. Por su parte, en la Cámara de Representantes fue aprobado con 98 votos el mismo Informe de Conciliación, según consta en Acta de Plenaria Número 61 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de mayo de 2015¹⁰.

La Corte Constitucional, mediante **Sentencia C-087 de 2016** (unánime), declaró la exequibilidad de la Ley 1753 de 2015, al examinar que la suspensión de la votación, en la sesión plenaria celebrada en la Cámara de Representantes el 5 de mayo de 2015, no quebrantó el anuncio del Informe de Conciliación del proyecto de ley por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018. Concluyó la Corte, al analizar la presunta violación del artículo 161 constitucional que, como se dijo, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Informe de Conciliación el 6 día de mayo de 2015 [y señaló que] “...**No se afectó el artículo 161 de la Constitución**, el cual exige la existencia de un anuncio publicado al menos un día antes de la votación del Informe de Conciliación, lo cual se cumplió claramente, pues el anuncio se realizó el día cinco (5) de mayo y la conciliación se aprobó el seis (6) de mayo del mismo año, es decir, un día después”.

En este asunto, para que el cargo por falta de publicación del Informe de Conciliación prospere es necesario comprobar que la publicación del mismo no se hizo por lo menos con un día de anticipación, es decir, el día 5 de mayo de 2015. Sin embargo, identifica la Corte que en el trámite legislativo correspondiente no se conculcó el artículo 161 constitucional, en tanto el informe acordado por la comisión designada por los Presidentes de ambas Cámaras, tendiente a conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación, fue publicado oficialmente un día antes, es decir, el día 5 de mayo de 2015, tal como se puede verificar al revisarse el trámite del procedimiento legislativo del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, contenido en las Gacetas No. 266 y 264 de 2015, respectivamente.

[...] De hecho, como precedentes pueden mencionarse las Sentencias **C-590 de 2012**, que examinó una demanda contra la ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”. En esta oportunidad la Corporación interpretó que la publicación del Informe de

⁹ Ver Gaceta del Congreso No. 585 de 2015.

¹⁰ Ver Gaceta del Congreso No. 564 de 2015.

Conciliación fue ajustada a la Carta Política al haberse efectuado en un día calendario distinto, discrepando que el requisito del artículo 161 se refiera al transcurso de 24 horas. En la Sentencia **C-840 de 2008**, que estudió una acción contra la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 –Ley 1151 de 2007-, caso en el que, además, existió la publicación de una fe de erratas del informe, se determinó que esta actuación no vulneró la exigencia del artículo 161 de la Constitución, pues la corrección se llevó a cabo antes del debate y votación de dicho informe; el mismo caso fue analizado en la Sentencia **C-376 de 2008**, que resolvió una acción de inconstitucionalidad referida a otros artículos de la misma Ley 1151 de 2007, reiterándose la posición asumida por la Corte Constitucional respecto del entendimiento que debe hacerse sobre el requisito establecido en el artículo 161 constitucional, el cual queda satisfecho con la publicación en una fecha diferente y anterior a aquella en que el informe es debatido y votado. La Sentencia **C-379 de 2010**, que estudió la adecuación constitucional de la Ley 1348 de 2009 *“Por la cual se aprueba la ‘Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas’”*, en cuyo trámite legislativo se publicó el Informe de Conciliación del día 18 de junio de 2009, que a su turno fue debatido y votado el día 19 de junio del mismo año, tanto en plenaria de Cámara de Representantes, como de Senado de la República; y, finalmente, la Sentencia **C-076 de 2012**, que al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1430 de 2010, estableció que se cumplió con la exigencia del artículo 161 de la Constitución al publicarse el Informe de Conciliación el día 15 de diciembre de 2010, un día antes de que el mismo fuera debatido y votado el 16 de diciembre del mismo año, por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

Se atiene la Corte en esta oportunidad a las Gacetas del Congreso números 264 y 266 del 5 de mayo de 2015, como el medio oficial, adecuado e idóneo para determinar la no configuración del vicio de trámite alegado y materializar del principio de publicidad.

Tal como se señaló en la Sentencia C-786 de 2012: *“...la Corte encuentra que al plantearse la falta de certeza respecto de que la fecha de publicación del Informe de Conciliación sea diferente a la que figura en las Gacetas del Congreso referidas, la Corte debe hacer prevalecer la información consignada en las Gacetas del Congreso, ya que otro tipo de pruebas, tales como escritos, aclaraciones o certificaciones aportadas dentro del proceso, son posteriores al trámite legislativo mismo y no tienen la fuerza probatoria necesaria para desvirtuar la información consignada en la Gaceta del Congreso, que constituye la publicación oficial de ese órgano legislativo. Por esta razón, la Corte debe atenerse a la fecha de publicación que aparece en las Gacetas del Congreso, que es el mecanismo oficial de comunicación e información de esa Corporación”*.

Se resalta que el día 6 de mayo de 2015, al momento de votarse el Informe de Conciliación, ningún legislador dejó constancia o informó a la Plenaria sobre la falta de conocimiento o de publicidad como objeción a la consideración o aprobación del mismo¹¹. En esos términos, la publicación del Informe de Conciliación el 5 de mayo de 2015, cumplió con su fin constitucional y los principios democrático y de publicidad al brindar una garantía efectiva a los miembros del Congreso de la República para tener la oportunidad de conocer

¹¹ En sesión Plenaria de Senado de 6 de mayo, (Gaceta del Congreso No. 585 de 2015), la Senadora Claudia López precisamente solicita votar el Informe de Conciliación. *“Gracias Presidente y apreciados colegas, la verdad es como todos sabemos, este Informe de Conciliación no se puede cambiar, aquí podríamos debatir hora, no le podemos cambiar una coma, lo único que podemos hacer es votarlo positivamente o negativamente. Así que yo le pido señor Presidente, que ponga en consideración, que se ponga a votación y luego de ese resultado damos el debate necesario”*.

con antelación a la votación el informe elaborado por la comisión accidental designada para el efecto, sin afectarse el proceso de formación de la ley”.

Así las cosas, es claro que la Corte Constitucional resolvió un problema jurídico prácticamente idéntico al que plantea el demandante. En efecto, se trata del mismo trámite legislativo, aquel que dio lugar a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; del mismo cargo, por supuesta violación del artículo 161 de la Constitución Política; y de la misma interpretación ya descartada por este Tribunal acerca del modo de contar el término previsto en la norma Superior invocada como parámetro de control.

Sin embargo, la Corte considera que no sería viable hablar de la existencia de *cosa juzgada constitucional*, como lo propone uno de los intervinientes, pues esta se proyecta sobre las normas objeto de control. Así, se configura en su vertiente *formal* cuando el accionante eleva una censura contra una disposición que ya fue controlada por la Corte Constitucional (es decir, contra un enunciado normativo determinado), y se configura en su variante *material* cuando los argumentos de la demanda se refieren al mismo *contenido normativo* (significado de la disposición), aun cuando el enunciado sea formalmente distinto.

Ninguna de las dos cosas ocurre en esta oportunidad, pues el artículo 96 del proyecto que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo, no fue formalmente objeto de control en la sentencia C-298 de 2016¹² (disposición jurídica), ni la sentencia analizó la decisión legislativa de ordenar el traslado de recursos de la Nación del Fodeseop al Icetex (contenido normativo).

Sin embargo, es cierto que el problema jurídico abordado en aquella oportunidad no sólo es similar, sino idéntico al que se ha planteado en esta demanda. El parámetro de control es el mismo, esto es, el principio de publicidad del trámite legislativo y su concreción en el artículo 161 Superior, en relación con la publicación del Informe de Conciliación y los hechos que se mencionan como causal de su desconocimiento también: la publicación del Informe de Conciliación el 5 de mayo y su aprobación el 6 de mayo de 2015, sin que hubieran pasado siquiera 24 horas entre uno y otro evento.

La situación parece entonces paradójica pues, de una parte, lo ocurrido no se enmarca ni en los supuestos de cosa juzgada formal o material; pero, de otra, resulta evidente que la Corte Constitucional sí solucionó en la sentencia C-298 de 2016¹³ el mismo problema jurídico. En criterio de la Sala, ello ocurre

¹² MP. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

¹³ MP. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero López, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

porque en los juicios por vicios de trámite, en muchas ocasiones el análisis no hace referencia a los contenidos normativos, sino a unos hechos, que corresponden a las actuaciones desplegadas por el Congreso y que este tipo de análisis no ha sido incorporado a la doctrina acerca de la *cosa juzgada constitucional*.

En criterio de este Tribunal, lo que ocurre es que existe un precedente cuya fuerza vinculante se torna indiscutible, y ninguna razón constitucional poderosa para apartarse del mismo. Por ello, si bien el cargo cumple los requisitos argumentativos de aptitud de la demanda, está destinado a no prosperar por la existencia de un precedente muy reciente. La Sala, entonces, seguirá esa línea decisoria y declarará la exequibilidad de la norma acusada, en lo que tiene que ver con la presunta violación del artículo 161 de la Constitución Política.

La razón para hacerlo desde ya se encuentra en la existencia de una respuesta clara al problema jurídico planteado y a que resulta innecesario repetir lo ya expresado en un acápite posterior. La carga argumentativa de seguir un precedente tan cercano al caso objeto de estudio, y la ausencia absoluta de argumentos que justifiquen modificar la línea decisoria, justifican plenamente que el cargo sea resuelto de forma sucinta.

*Segundo cargo. Inexistencia de discusión acerca de la Proposición sustitutiva 148, de un Senador*¹⁴.

En el segundo cuestionamiento de la demanda, el actor afirma que el Congreso de la República no discutió una proposición sustitutiva al artículo 96 del proyecto de ley que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo, hoy artículo 95, demandado, identificada con el número 148 y presentada por el Senador Senén Niño en sesión de 30 de abril de 2015 (anexo 6 de la demanda). Para facilitar la exposición, en adelante, la Sala se referirá a la Proposición 148.

Señala el demandante que, en sesión de 5 de mayo de 2015, se aprobó el Informe de Conciliación, sin que se haya discutido en momento alguno la Proposición 148. Añade que no puede probar el hecho por tratarse de una negación indefinida (“no se discutió la propuesta”), pero que es posible constatar que en ninguna de las gacetas del trámite aportadas como anexos se menciona la Proposición 148. Sostiene, en fin, que si bien el Senador Senén Niño no dejó constancia alguna de su inconformidad, ni elevó una voz de protesta ante la ausencia de la discusión, ello no implica que la proposición pueda dejar de discutirse, como lo exigen el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992 –normatividad que ha sido aceptada como parámetro de control de constitucionalidad– y el artículo 157 CP, según el cual los proyectos de ley, así como cada una de sus proposiciones, deben ser discutidos en cada uno de los debates.

¹⁴ El Senador Senén Niño.

Su acusación se concreta, entonces, en una violación a los principios de consecutividad y deliberación, propios del trámite de formación de la ley.

Algunos intervinientes cuestionan este cargo por razones de aptitud, mientras otros estiman que no debe prosperar. El argumento central acerca de la inexistencia de la violación consiste en que, si bien el principio de consecutividad ordena que todo proyecto de ley se discuta en cuatro debates, y ello incluye las proposiciones que se presenten a lo largo del trámite, lo cierto es que los Congresistas tienen también un deber de diligencia, así que deben presentar una moción de orden en caso de que una de sus proposiciones no sea discutida. No hacerlo, explican, refleja una actitud negligente, eventualmente inclinada a bloquear o sabotear el trámite, que no puede ser avalada por la Corte Constitucional. Añaden que la observancia de ese deber es además una consecuencia lógica de la complejidad del trámite legislativo, en el que pueden presentarse cientos de proposiciones e invocan como precedente de estas afirmaciones la sentencia C-168 de 2012¹⁵.

En lo que hace a la *aptitud* del cargo, la Presidencia de la República y el Procurador General de la Nación aducen que la Proposición 148 sí fue considerada, y que el Senador Senén Niño tuvo una participación activa en la sesión del 5 de mayo de 2015, momento en el que pudo defender su proposición y no lo hizo. Señala, además, que esta proposición fue votada y negada.

En criterio de la Sala, el cuestionamiento del actor es claro, pues no existe dificultad alguna para entender el sentido de su argumentación, es cierto, pues si bien existen discusiones acerca de lo ocurrido el 5 de mayo de 2015 en la Plenaria del Senado de la República (Ver, especialmente, la intervención de la Presidencia de la República), el actor aporta copia de la Proposición 148 y argumenta que, como el cargo habla de su eventual desaparición en el trámite, no está en capacidad de aportar prueba de la gaceta en la que presuntamente ocurrió este hecho¹⁶. El actor explica, de forma concreta y precisa el mecanismo de la violación, que concreta en la ausencia de lectura y discusión de una Proposición sustitutiva presentada por el Senador Senén Niño, frente al artículo actualmente cuestionado. El fundamento de su cuestionamiento lo ubica en el artículo 157 de la Carta y en la exigencia de deliberación dentro del trámite. Finalmente, sus afirmaciones generan una duda inicial acerca de la constitucionalidad de la ley.

Tercer cargo. Introducción de una oración no discutida al texto del artículo demandado, entre el informe de ponencia para segundo debate, y su discusión y aprobación. Violación al principio de consecutividad.

¹⁵ MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁶ (observa la Sala, además, que el acta 55 de 2015, correspondiente a la Sesión Plenaria del Senado en la que se habló de las proposiciones y que, según la Presidencia desvirtúa lo expresado por el actor fue publicada en noviembre de 2015, es decir, después de la presentación de la demanda)

El actor sostiene que un apartado normativo del artículo 96 de la Ley 1753 de 2015 fue adoptado sin que se hubiera presentado una proposición en ese sentido, sin que se debatiera y sin que se aprobara. Concretamente, indica que el texto aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes incluyó una frase que no constaba en el informe de ponencia para segundo debate surtido en la misma cámara y que no corresponde a ninguna proposición que conste en las gacetas del Congreso de la República.

En detalle, señala que el texto aprobado del artículo 96 de la Ley 1753 de 2015, contenido en la Gaceta 263 de 2015 incluyó en su segundo inciso, la frase *“para lo cual el Gobierno Nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación”* que no hacía parte del Informe de Ponencia para Segundo Debate referido en la Gaceta 223 de 2015 y presenta un cuadro comparativo que se retoma a continuación:

Informe de ponencia para Segundo Debate Cámara de Representantes	Texto aprobado en Segundo Debate Cámara de Representantes
Gaceta No 223 del 22 de abril de 2015- Cámara (Anexo 11)	Gaceta No 263 del 5 de mayo de 2015- Cámara (Anexo 7)
Artículo 96. Financiación de proyectos de la IES. El Icetex ejercerá la función de financiar y 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 (FODESEP) y que no se encuentren comprometidos presupuestalmente, serán transferidos al Icetex para el ejercicio de las funciones asignadas en este artículo. El Gobierno podrá enajenar o disponer de su participación u ordenar la liquidación de éste.	Artículo 96. Financiación de proyectos de la IES. El Icetex ejercerá la función de financiar y 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 (FODESEP) 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 podrá enajenar o disponer de su participación.

En criterio del demandante, la frase *“para lo cual el Gobierno Nacional adelantará las acciones conducentes a obtener la liquidación de dicha participación”* fue introducida en el Texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes, sin que existiera proposición previa que la presentara; sin que

se debatiera y sin que se votara. El demandante indica que no existe constancia de la inclusión del texto citado en ninguna Gaceta del Congreso, pues las de número 464, 475 y 498 de 2015, así como las Actas 057, 058 y 059 del mismo año, no dan cuenta del trámite surtido por el apartado normativo señalado.

Las entidades públicas invitadas a participar sobre el cargo propuesto en la demanda apoyaron la constitucionalidad de la norma. La Presidencia de la República señaló que, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, durante el segundo debate los proyectos de ley pueden ser modificados, por lo tanto, el Congreso podía hacer la modificación en el texto de la norma que acusa el actor. El Departamento Nacional de Planeación aseguró que la modificación del texto es válida porque tiene relación con la finalidad del artículo y el momento en que se realizó el cambio obedece a la necesidad de ajustar los textos de los proyectos de ley, que está permitida en el marco del proceso legislativo. El Ministerio de Educación adujo que la frase incluida en el artículo 96 de la Ley demandada tuvo origen en un pliego de modificaciones que constan en la Gaceta No. 223 de 2015. Las IES que intervinieron en el proceso coadyuvan, de forma genérica, el argumento de la demanda.

En términos más simples, mientras algunos intervinientes comparten el punto de vista del actor, otros consideran que el cargo parte de un desconocimiento del principio de *identidad flexible*, que permite la introducción de cambios en el segundo debate, siempre que los temas generales hayan sido conocidos y discutidos adecuadamente por parte del Congreso de la República.

Ahora bien, al estudiar la aptitud del cargo, es imprescindible aclarar que, en lo que tiene que ver con aquellos cuestionamientos destinados a demostrar una violación del artículo 157 Superior por la “introducción de textos” a un proyecto de ley, la Corte Constitucional ha sostenido que, además de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, los accionantes deben cumplir dos condiciones adicionales (Sentencia C-992 de 2001¹⁷, reiterada en la providencia C-585 de 2015¹⁸): (i) identificar de manera precisa los contenidos normativos que consideran nuevos y (ii) expresar, así sea de manera sucinta, respecto a cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considera que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en primer debate (Sentencia C-992 de 2001¹⁹).

En la sentencia C-082 de 2014²⁰, la Corte Constitucional señaló: “[...] para que un cargo por violación del principio de consecutividad se considere

¹⁷ MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸ MP. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Jorge Iván Palacio Palacio.

sustancialmente apto, y se entiendan cumplidos los presupuestos de *suficiencia* y *pertinencia*, es necesario que el demandante: **(i)** identifique el texto nuevo o adicionado, y, adicionalmente, **(ii)** que señale, así sea de forma sucinta, las razones por la[s] cuales el artículo nuevo o modificado no guarda relación de conexidad con lo debatido inicialmente ni con los objetivos perseguidos por la ley del cual hace parte.”²¹

En el mismo sentido, aclaró la Corte en la reciente sentencia C-585 de 2015²²: “la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad sobre la base de un vicio por violación de los principios consecutividad e identidad, “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión”.²³ No es *suficiente* una acusación con solo esas características, pues en ciertos casos lo que indican “es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso”.²⁴ Como se mencionó en la sentencia C-856 de 2005, para formular un cargo apto de inconstitucionalidad por vulneración de estos parámetros, es necesario que indicar “la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento [de] que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios”.²⁵

²¹ Sentencia C-082 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Jorge Iván Palacio Palacio). En ese caso la Corte se inhibió, justamente, de fallar el fondo de un cuestionamiento por violación del principio de consecutividad, sobre la base de que “la demanda bajo estudio es sustancialmente inepta, toda vez que [...] la actora, en el escrito de acusación, se limita a señalar que las citadas disposiciones fueron introducidas como artículos nuevos en el curso del tercer debate sin que sus temas fueran considerados en las instancias parlamentarias anteriores, omitiendo explicar, [así] fuera en forma sucinta, las razones o motivos por los cuales considera que sus textos son ajenos a las materias que habían sido objeto de previo debate así como a la finalidad y objetivo de la ley a la que se integran”.

²² MP María Victoria Calle Correa.

²³ Sentencia C-369 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese caso la Corte debía decidir un cargo por infracción de los principios de identidad y consecutividad contra una ley. Si bien estimó que la acción era apta en ese cargo, y lo falló de fondo, lo hizo sobre la base de que el actor afirmó y aportó “pruebas dirigidas a demostrar” que el contenido normativo que fue introducido en el segundo debate de las plenarias del Senado y Cámara del trámite legislativo. Además, “señal[ó] las razones por las cuales considera que lo allí establecido no guarda relación de conexidad con lo discutido hasta ese momento ni con la esencia del proyecto”.

²⁴ Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo al respecto: “la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En esa ocasión la Corte se inhibió de estudiar el fondo de unas acusaciones fundadas en la supuesta vulneración de los principios de consecutividad e identidad, por cuanto –según la Corporación– “el actor se limita a enunciar los artículos aprobados en segundo debate y que en su concepto presentan novedad sobre lo aprobado en el primer debate y a afirmar, genéricamente, que “... los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate””.

²⁵ Sentencia C-856 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). En esa oportunidad, la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo a propósito de una demanda, entre cuyos cuestionamientos se encontraba uno por vulneración de los principios de identidad y consecutividad. Dijo entonces la Corte que esa acusación no era apta, por cuanto el ciudadano se limitó a afirmar que “después del segundo

Al estudiar la aptitud del tercer cargo propuesto por el actor, la Corte encuentra que este no satisface las mencionadas condiciones de *suficiencia* y *pertinencia*, pues si bien el actor aduce la introducción de una expresión en el artículo cuestionado, no identifica con precisión el contenido introducido y no demuestra, siquiera de manera sucinta, que el artículo presuntamente modificado no guarda relación con lo discutido inicialmente.

En cuanto al primer requisito –identificar con precisión el texto introducido–, el demandante presenta un cuadro en el que destaca la oración que, a su juicio, se introdujo veladamente en el proyecto que dio lugar a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, pero no lo hace con *precisión*, como pasa a explicarse:

El fragmento final del inciso 2º del artículo 96 de la Ley 1753 de 2015 aprobado en primer debate señalaba, al referirse a los aportes de la Nación al Fondo de Desarrollo de la Educación Superior que “[e]l Gobierno podrá enajenar o disponer de su participación u **ordenar la liquidación de éste**”; y las dos últimas oraciones del texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes afirman, acerca de tales aportes, que “*el Gobierno Nacional adelantará las acciones conducentes a **obtener la liquidación de dicha participación***” y reiteran que “[e]l Gobierno Nacional podrá enajenar o disponer de su participación”.

El actor no identificó adecuadamente el cambio alegado, pues no indicó que el texto aprobado previamente ya permitía (en su aparte final), ordenar la liquidación de los aportes de la Nación al Fodese, y que uno y otro hablaban de *enajenar o disponer su participación*. Esta ausencia de *precisión*, necesaria para sustentar un caso por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible afecta, a su vez, la *certeza del cargo*.

En cuanto al segundo de los requisitos especiales indicados, sobre la exposición de argumentos que demuestren que el texto adicionado no guarda relación con lo debatido con anterioridad, su incumplimiento resulta evidente, pues el accionante no expresó, ni siquiera de forma sucinta, las razones por las cuales la modificación del texto supuestamente incorporado de forma subrepticia no guarda relación con lo aprobado previamente cuando, en una lectura inicial, parece tratarse de un cambio de redacción, sin relevancia o contenido normativo propio.

debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se establecieron modificaciones al régimen de transición que desconocen el artículo 157 de la Constitución, ya que se introdujeron y quitaron artículos sin realizarse una discusión completa y aprobación del articulado en los cuatro debates reglamentarios”. Dijo entonces: “[p]ara la Corte, esta afirmación no satisface los presupuestos de especificidad y pertinencia propios de las razones de inconstitucionalidad por cuanto al estar permitido por la Constitución en el artículo 160, que “*Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*”, no se tiene la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad por no presentarse una oposición objetiva y verificable entre lo indicado por el actor respecto del contenido de la ley y el texto de la Constitución (especificidad).”

En consecuencia, la Corte considera que el cargo no cumple con los requisitos de *certeza, pertinencia y suficiencia*, lo que impide que sea estudiado de fondo.

Cuarto cargo. Violación del principio de unidad de materia.

El accionante argumenta que no existe conexión alguna entre el contenido de la norma demandada y el Plan Nacional de Desarrollo, lo que desconoce el artículo 158 Constitucional, norma que exige coherencia entre la materia que regula una ley determinada y cada una de las normas que contiene. Afirma que, “al no existir coherencia entre los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y la disposición demandada, se violó el principio de unidad de materia., [puesto que] en ninguno de los documentos que acompañan el proyecto de ley, exposición de motivos o estudios previos, se encuentra relación directa entre la restitución de aportes del Fodeseop al Gobierno Nacional, su enajenación o disposición de la misma, con su consecuente disolución y liquidación y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo”. Según el accionante, no sólo se evidencia desconexión entre el artículo cuestionado y la Ley del Plan, sino que el primero se opone a uno de los ejes de la Ley 1753 de 2015, que consiste en aumentar el acceso y calidad de la educación.

Los intervinientes presentan posiciones distintas. Algunos (IES) coadyuvan la demanda, mientras que otros, como la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General de la Nación, estiman que existe una relación de conexidad evidente entre el artículo demandado y el componente de movilidad social del Plan Nacional de Desarrollo. Es la Presidencia de la República la autoridad que desarrolla con mayor profundidad el argumento, y afirma que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, un documento de importancia cardinal para la comprensión de esta normativa, se habla de la necesidad de transferir recursos y funciones del Fodeseop al Icetex.

En criterio de la Corte, este cargo cumple el requisito de claridad, pues no existe dificultad alguna para comprender la censura propuesta en la demanda; certeza, dado que parte de una interpretación razonable del artículo 95 del PND 2014-2018; especificidad en la medida en que el actor despliega un esfuerzo por mostrar específicamente la ausencia de conexión entre esta disposición y la materia general del Plan; pertinente, pues el artículo 158 de la Carta, en efecto, exige una conexión entre las leyes y las normas que las integran (más allá de las reglas especialmente establecidas para la ley del Plan, asunto que corresponde al estudio de fondo del cargo); y suficiente, pues genera una duda inicial sobre la presunción de constitucionalidad de la norma demandada, y un problema de relevancia constitucional.

Quinto cargo. Omisión legislativa relativa.

Según este cuestionamiento, el Legislador incurrió en una *omisión legislativa relativa*, al no incorporar en la norma cuestionada determinados ingredientes, necesarios para evitar una violación a diversas normas constitucionales y, especialmente, a distintos derechos de las IES asociadas al Fodesep.

El actor indica que tales ingredientes se refieren a la ausencia de las normas necesarias para la liquidación de la entidad, el pago de las acreencias o, en general, el manejo de pasivos del Fodesep, una vez se produzca su liquidación, o la fuente de los recursos para asumir los costos de la liquidación del Fodesep y para asumir el detrimento patrimonial que se generará a estas entidades. Así, plantea que se configuran todos los elementos especiales de este tipo de cargos:

(i) La norma de la que se predica el cargo, que es el artículo 95 del PND 2014-2018; (ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de casos análogos a los regulados por la norma que deberían hallarse contenidos en el texto normativo cuestionado o la omisión de un ingrediente o condición esencial para armonizar el texto legal con la Carta Política; (iii) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de casos o ingredientes que debieron ser regulados, pues en este caso no hay justificación alguna de la norma; (iv) la generación de una desigualdad negativa en la medida en que se permite la exclusión injustificada de la participación del Gobierno Nacional bajo normas distintas a las que operan para las IES vinculadas al Fodesep; y (v) la existencia de un deber específico y concreto del orden constitucional, que el actor encuentra en los artículos 58 y 333 de la Carta, que ordenan al Estado promover las formas solidarias de propiedad.

Este cargo, en concepto de la Sala, es evidentemente inepto. La omisión legislativa relativa es un supuesto de control de constitucionalidad excepcional, de manera que el accionante debe satisfacer plenamente cada una de las cinco condiciones descritas. Aunque el actor se refiere a cada una de éstas, en criterio de la Sala al momento de demostrar la existencia de un mandato legal que, de forma precisa, clara y directa, ordenara la inclusión del conjunto de supuestos que el demandante echa de menos, no lo logra. Esta regulación incluye un régimen de liquidación, el modo de atender pasivos laborales y las partidas correspondientes a los gastos que el Gobierno deberá asumir por concepto de liquidación del Fodesep, y por un eventual detrimento patrimonial a las IES.

Sin embargo, ni el artículo 58 ni el artículo 333 contiene una orden específica y directa en lo que tiene que ver con el Fodesep, entre otras razones, porque esta entidad es de origen legal, y no constitucional. Invocar un mandato de amplia determinación como el fomento a la economía y las entidades de economía solidaria no es suficiente para demostrar que, de este, se desprende concretamente la obligación de incluir un amplísimo número de normas, como

las descritas por el actor. Este punto demuestra, además, que se pretende utilizar el criterio de omisión legislativa para un fin que no es el contemplado por la jurisprudencia constitucional: crear una regulación integral sobre una materia determinada.

En consecuencia, el cargo carece de *suficiencia*.

Sexto cargo. Violación al derecho a la personalidad jurídica de Fodeseop

Afirma el accionante que el Congreso de la República vulneró el artículo 14 de la Constitución Política porque desconoció el derecho a la personalidad jurídica del Fodeseop, en perjuicio de sus acreedores, asociados, trabajadores proveedores. Considera que al autorizar al Gobierno Nacional el retiro de los aportes de la Nación que a la fecha de entrada en vigencia del PND 2014-2018 se encontraran en el Fodeseop y no estuvieran comprometidos presupuestalmente, se desconoció la personalidad jurídica del Fodeseop.

La comprensión del argumento supone profundizar en cada una de las premisas defendidas en la demanda:

- (i) El Fodeseop es una persona *jurídica de naturaleza solidaria, mixta, sin ánimo de lucro, conformada por otros asociados (IES públicas y privadas), que deriva su personería jurídica de la ley y requiere para su funcionamiento de un aporte estatal*.
- (ii) El retiro de la Nación deja un vacío jurídico al Fondo. Lo priva de su personalidad jurídica, lo convierte en una entidad de hecho, lo hace inviable y, al hacerlo, obliga a las demás asociadas, las IES, a asumir los costos de la liquidación del Fondo.
- (iii) La violación de la personalidad jurídica del Fodeseop implica la violación de derechos de las IES, en la medida en que el Congreso autoriza el reintegro de los aportes del Gobierno Nacional de una forma anormal, extraña, ajena y distinta a las establecidas en la ley para la disolución y liquidación de una organización de naturaleza solidaria y mixta.

En cuanto al contenido del derecho a la personalidad jurídica, el actor cita la sentencia C-306 de 2004²⁶, según la cual “si a la entidad que se crea se le reconoce personalidad jurídica (...) esa condición de sujeto de derecho la hace titular de todos los atributos de la personalidad y entre ellos de un patrimonio”; en sentencia T-184 de 2004²⁷, “citando a la sentencia T-441 de 1992²⁸ [la Corte] hace referencia a los derechos fundamentales de las personas jurídicas y el alcance de su protección, así: ‘*para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos*

²⁶ MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁷ MP. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁸ MP. Alejandro Martínez Caballero.

fundamentales que se predicen exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradante (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros. || Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes. \\ En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en cada caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela”.

Culmina el actor su exposición con esta breve frase: *“es el caso de Fodeseq”.*

En criterio de la Corte, si bien este cargo resulta a primera vista insuficiente para generar una duda de inconstitucionalidad sobre la norma demandada, debido a que no se percibe que esta liquide o disuelva el Fodeseq, lo cierto es que el actor despliega un esfuerzo argumentativo que hace plausible esta premisa inicial, que orienta el resto del análisis, gracias a la citación de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acerca de la naturaleza del Fodeseq.

El razonamiento de la demanda cobra entonces sentido en la medida en que fue esta Corporación la que, al momento de evaluar la regulación especial del Fodeseq planteó que este es una entidad pública constituida por aportes mixtos, privados y públicos, lo que explica que, en criterio del actor, el retiro de los aportes del estado tenga por consecuencia la pérdida de personería de la entidad.

Es preciso, en este punto, hacer dos aclaraciones: los Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil no son normas jurídicas que se integren al parámetro de control de constitucionalidad, como tampoco ocurre con el conjunto de normas legales que invoca el actor para explicar su punto de vista; y el actor no ha demostrado, hasta este punto, que el Fodeseq haya sido liquidado por el Legislador al expedir el Plan Nacional de Desarrollo. Lo que observa la Corte, en cambio, es que el actor logra evidenciar que el retiro del dinero del Estado puede generar consecuencias relevantes y de naturaleza normativa (no fáctica) en la subsistencia de la entidad.

Ello demuestra que la demanda satisface el principio de certeza. Sin embargo, no se observa en el razonamiento expuesto en este punto de la demanda, la razón específica por la cual ello está prohibido por la Constitución, especialmente, cuando el artículo 14 Superior, invocado como parámetro de control, se limita a establecer que *toda persona tiene derecho a la personalidad jurídica*. La jurisprudencia que trae a colación el actor tampoco

permite superar este cuestionamiento (es decir, por qué la modificación de las condiciones de funcionamiento del Fodesep por vía legal supone un problema de relevancia constitucional), pues este se concreta en señalar que en el orden jurídico colombiano las personas jurídicas son, excepcionalmente, titulares de derechos fundamentales, y que la personalidad jurídica es uno de los que resulta compatible con su naturaleza.

Sin embargo, la Sala observa que, a pesar de que el cuestionamiento presentado en el sexto cargo no tiene suficiente fuerza de convicción para generar un problema autónomo, algunos de los argumentos presentados dentro del cargo denominado *octavo* permiten comprender los motivos que llevan al actor a considerar que este cambio viola la Constitución Política:

Como, de acuerdo con el inciso 2º del artículo 95 del PND 2014-2018, el Gobierno Nacional podría retirarse del Fodesep (o retirar su participación) por un mecanismo distinto al que deben utilizar las demás asociadas, y ello implica un *cambio en las reglas de juego* que precisamente estableció al Estado cuando, a través del artículo 89 de la Ley 30 de 1992, las invitó a hacer parte de esta forma asociativa de administración, esta situación supondría (siguiendo el razonamiento del demandante) un cambio sorpresivo en las reglas de juego, incompatible con el principio de legalidad y especialmente con la prohibición de adoptar medidas arbitrarias.

En ese orden de ideas, en aplicación del principio *pro actione*, la Sala considera posible extraer un problema jurídico específico: si la decisión legislativa de recuperar los aportes de la Nación al Fodesep no comprometidos presupuestalmente atenta contra el derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que crea una forma diferencial de retiro del Gobierno Nacional, supuestamente carente de justificación, y supone una decisión arbitraria, adoptada unilateralmente, y orientada inequívocamente a modificar las reglas del juego que el propio Estado creó para invitar a las IES a hacer parte del Fodesep.

Séptimo cargo. Violación al derecho a la igualdad.

El accionante estima que el artículo 95 del PND 2014-2018 viola el principio de igualdad, en la medida en que el Legislador creó un modo de retiro de aportes del Fodesep únicamente aplicable a uno de sus socios, el Gobierno Nacional, distinto y favorable en relación con el régimen general, contenido en la Ley 79 de 1988, que rige las entidades de economía solidaria, y en los Estatutos de la misma entidad (Artículo 24).

La Corte observa que este cuestionamiento no satisface el requisito de *suficiencia*, en el contexto del principio constitucional de igualdad. Es así porque, si bien el actor argumenta que el Gobierno Nacional recibirá un trato distinto en lo que tiene que ver con los aportes que ha transferido a Fodesep, y

en comparación con las Instituciones de Educación Superior, omite un paso esencial, antes de entrar al desarrollo de un test de igualdad.

El actor no demuestra que el Gobierno Nacional y las IES se encuentren en la misma situación de hecho, desde un punto de vista constitucionalmente relevante, en lo que tiene que ver con su participación en Fodeseq. No presenta, en efecto, argumento alguno destinado a comprobar esa premisa, imprescindible para sostener la existencia de una violación al principio de igualdad, porque este mandato exige un trato igual de *situaciones o personas ubicadas en un plano de igualdad en los hechos*.

Así las cosas, el resto de la argumentación del demandante, orientada a demostrar que el Congreso persigue un fin prohibido por la Constitución a través de un medio igualmente prohibido se torna irrelevante, toda vez que no se identificaron dos sujetos o grupos de sujetos entre quienes realizar la comparación y el derecho a la igualdad tiene un carácter eminentemente *relacional*.

El cargo es, por lo tanto, insuficiente.

Octavo cargo. Desconocimiento de los derechos de asociación y debido proceso de las instituciones de educación superior vinculadas al Fodeseq

El demandante asegura que la norma demandada es contraria al derecho a la asociación de las instituciones de educación superior vinculadas al Fodeseq porque no permitió su participación en la adopción de la decisión de transferir los aportes que hacía la Nación al Icetex. Sostiene que las reformas que hizo la norma se debían hacer a través de la Asamblea General del Fondo, de conformidad con sus Estatutos. En su criterio, “lo que es inconstitucional es que lo haga a través de reglas especiales que desconocen los estatutos bajo los cuales se afiliaron los demás asociados y sin consideración alguna por sus derechos”²⁹. En consecuencia, estima que el derecho a la asociación se desconoció porque no se tuvieron en cuenta los procedimientos pactados por los asociados del Fondo, en lo que tiene que ver con la devolución de aportes y disolución del mismo.

Precisa que, según la Ley 30 de 1992 el Fodeseq se conformaría con las instituciones privadas y oficiales que voluntariamente decidieran participar con sus aportes, y con los del Gobierno Nacional, provenientes del presupuesto anual (artículo 90, Ley 30 de 1992). Sostiene que, de acuerdo con el artículo 21 de los Estatutos del Fodeseq, las sumas entregadas por el Gobierno Nacional hacen parte de una cuenta patrimonial independiente y solo pueden ser reintegradas en caso de liquidación del Fondo.

²⁹ Página 34 de la demanda.

Considera que, aunque la norma no lo dice directamente, esta dispone la liquidación del Fodeseq y sostiene que, para ello debía surtir el procedimiento de la Ley 79 de 1988, que define la conformación de la asamblea y los mecanismos de toma de decisiones. En especial, dispone que la transformación, fusión y disolución para liquidación requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes. Añade que esta Ley prima sobre cualquier otra, por ser de carácter especial y, para respaldar su postura, cita un concepto del Consejo de Estado (número interno 1972, C.P. Gustavo Aponte Santos). Concluye que las instituciones de educación superior tenían derecho a participar en la decisión que implicaría la disolución y liquidación del fondo.

Finalmente, sostiene que la norma demandada desconoce el debido proceso porque *“se aplican reglas desfavorables a situaciones jurídicas ya consolidadas, esto es, a situaciones jurídicas regidas por los estatutos [del Fodeseq]”*³⁰. En su criterio, el Gobierno se apartó de los procedimientos pactados previamente en los Estatutos para la liquidación del Fondo, que exigían la participación de las IES asociadas y, en cambio, adoptó una decisión unilateral que, por ese motivo, resulta arbitraria, desproporcionada y contraria a las normas aplicables.

Si bien las afirmaciones del actor acerca de la violación al derecho de asociación de las IES son genéricas y por lo tanto no satisfacen el requisito de especificidad (se limitan a mencionar una violación, sin aportar argumentos que demuestren su configuración), aquellos correspondientes al presunto desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, derivados de una actuación sorpresiva que el actor estima arbitraria, será analizado de forma conjunta con el sexto cargo, como se explicó en el estudio de aptitud de este último.

Noveno cargo. Tránsito a la obligación de promover la economía solidaria.

De acuerdo con el noveno cuestionamiento elevado por el actor al artículo 95 del PND 2014-2018, el Gobierno Nacional desconoció la obligación de fomentar las organizaciones de economía solidaria, básicamente porque, como indicó en otros cargos, la norma implica o tiene por consecuencia la disolución de la personería de Fodeseq, lo que supone una afectación para las IES que la conforman.

Este cargo es, evidentemente, inespecífico e insuficiente, pues el accionante se limita a mencionar una eventual violación, sin explicar el mecanismo por medio del cual se concreta. En lo que tiene que ver con un mandato tan amplio, como el de fomentar las instituciones de economía solidaria, resulta insuficiente sostener que la norma podría hacer imposible el desarrollo de las

³⁰ Página 38 de la demanda.

funciones del Fodeseop o llevar a su disolución. Para construir un cargo de inconstitucionalidad en relación con las normas superiores citadas, el actor tendría que demostrar, específicamente, que el legislador tiene prohibido el traslado de recursos del Fodeseop a otra entidad que, de acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, deberá asumir también la función de fomentar la oferta educativa, como ocurre con el Icetex. (Este aspecto, contenido en el documento de las bases del Plan, será expuesto a fondo al momento de analizar la presunta violación al principio de unidad de materia).

Décimo cargo. Inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018), por consecuencia.

El actor sostiene que, si se declara la inexecutable del inciso segundo del artículo 95 de la Ley 1753 de 2015, entonces el inciso 1º generará la duplicidad de funciones, y de destinación de recursos del Estado, entre el Icetex y Fodeseop.

Este cargo satisface plenamente los requisitos argumentativos, pues, a pesar de su sencillez construye un problema jurídico de clara relevancia constitucional, inteligible, basado en una interpretación razonable de la disposición cuestionada (siempre que se declare inexecutable el inciso segundo), a partir de la presunta violación de una norma constitucional (el artículo 209, sobre los principios de la función pública) y capaz de generar una duda de constitucionalidad inicial.

La Sala abordará este cuestionamiento, siempre y cuando alguno de los cargos elevados contra el inciso 2º del artículo 95 de la Ley del Plan prospere. De no ser así, como sostiene el accionante, una de sus premisas iniciales carecería de certeza.

Conclusión.

Como consecuencia del análisis recién analizado, la Corte procederá al estudio de los cargos segundo, cuarto, sexto y octavo (de forma conjunta). Además, también se estudiará el cargo diez en caso de que prospere el cargo sexto en conjunto con el octavo.

Problemas jurídicos.

En virtud de los antecedentes de la demanda y las conclusiones presentadas en el análisis de aptitud de la misma, corresponde a la Corte establecer si:

Si el Congreso de la República desconoció el principio de unidad de materia al incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo una norma que sólo tiene que ver con la estructura de un organismo diseñado como una forma solidaria de financiamiento de infraestructura y otras necesidades de las instituciones de educación superior públicas y privadas.

En efecto, la Proposición 148 –Senado-, no fue objeto de discusión.

Si el Legislador violó el derecho al debido proceso de las IES pertenecientes a Fodesep, debido a que el retiro de la participación estatal del organismo, comportaría su disolución, en contra de las reglas de juego previamente pactadas, bajo las cuales se invitó a las IES a participar en esta forma asociativa, y en condiciones que atentan contra su patrimonio y sus derechos adquiridos.

En caso de que la Sala responda afirmativamente uno de estos problemas jurídicos, deberá determinar si el inciso primero (subsistente) supone un desconocimiento a los principios de la función pública, al permitir una duplicidad de funciones y destinación de recursos entre dos órganos o entidades estatales: el Icetex y el Fodesep.

Con fines de claridad expositiva, y tomando en cuenta que los cargos son muy disímiles, la Sala abordará integralmente cada uno de los problemas jurídicos (sus fundamentos normativos y su análisis de fondo).

Principio de consecutividad en el trámite legislativo e instrumentalidad de las formas Sentencia C-162 de 1998, como precedente aplicable al caso objeto de estudio.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, el principio de *consecutividad* exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales³¹. Entretanto, el principio de *identidad flexible* reclama que el proyecto de ley que cursa en el Congreso de la República sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios; esta unicidad del proyecto, sin embargo, no implica rigidez en los contenidos, sino que es compatible con la posibilidad de que las cámaras introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a su articulado, y que las eventuales discrepancias sean superadas mediante el trámite de la conciliación. Tal ha sido el sentido dado a estos principios, entre otras, en las sentencias C-940 de 2003³², C-273 de 2011³³, C-277 de 2011³⁴, C-369 de

³¹ Excepciones referidas a la posibilidad de surtir debates en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en el artículo 169 del Reglamento del Congreso.

³² MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esta decisión la Corte dijo que no hubo lugar a infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de dos artículos de una ley que no formaban parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno ante el Congreso, en tanto dichos contenidos fueron sometidos al trámite de conciliación previsto en el artículo 161 de la Carta y además respondían a la materia del proyecto de ley.

³³ MP. María Victoria Calle Correa. En esta ocasión la Corte sostuvo que no existe vulneración de los citados principios constitucionales cuando en la Plenaria de la Corporación donde inicia su trámite un proyecto de ley se introduce un artículo nuevo – en ese caso relativo a la modificación de las zonas de exclusión minera - que no había sido discutido y aprobado en el primer debate en la comisión respectiva, por cuanto el asunto relativo a la explotación minera en un marco ambientalmente sano siempre estuvo presente, a lo largo de los cuatro debates reglamentarios.

2012³⁵, C-084 de 2013³⁶, C-850 de 2013³⁷, C-386 de 2014³⁸ y C-882 de 2014³⁹. En todas ellas es claro que los referidos principios exigen que el trámite de un determinado contenido normativo surta la regla de los cuatro debates y que las modificaciones que durante ellos se introduzcan mantengan relación con el contenido general de la ley y, en caso de discrepancias, sean sometidas al trámite de conciliación a efectos de asegurar la identidad de los contenidos aprobados por ambas Cámaras.

Asimismo, en algunos pronunciamientos esta Corporación ha sostenido que se infringe el principio de consecutividad por elusión del debate o de la votación, cuando en el trámite de un proyecto de ley se omite la discusión o votación de alguno de los artículos que lo integran o de las proposiciones formuladas en el curso de los debates parlamentarios. Así lo ha sostenido, entre otras, en las sentencias C-801 de 2003⁴⁰, C-839 de 2003⁴¹, C-1056 de 2003⁴², C-1147 de

³⁴ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En ella se declara exequible el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, que había sido demandado por supuesta vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad, bajo el argumento que la competencia atribuida a la Aeronáutica Civil en la norma acusada no había estado presente en los tres primeros debates del proyecto de ley. La Sala desestimó el cargo por considerar que la inclusión de la norma acusada guardaba directa relación con el tema tratado en los debates anteriores, en relación con la centralización o no de esas facultades en materia de vigilancia, inspección y control de la libre competencia económica.

³⁵ MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. se desestimó el cargo formulado contra el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010³⁵, al que se acusaba de sólo haber sido discutido y aprobado en segundo debate de la Cámara y el Senado, sin haber sido estudiado por las Comisiones terceras de las mismas entidades en sus sesiones conjuntas.

³⁶ MP. María Victoria Calle Correa, SPV. Nilson Pinilla Pinilla. Este Tribunal concluyó que no existió vicio de trámite en relación con dos contenidos normativos que, si bien no estaban presentes en el texto aprobado en el Senado y sólo fueron introducidos durante el cuarto debate del proyecto ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, guardaban una estrecha y necesaria conexidad con la materia de la que se ocupaba el proyecto, razón por la cual la comisión de conciliación no excedió su competencia al incluir los artículos cuestionados en el texto final sometido a la aprobación de ambas Cámaras.

³⁷ MP. Mauricio González Cuervo. Se desestimó el cargo propuesto contra el artículo 3 de la Ley 1539 de 2012 (*“Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan normas otras disposiciones”*) tras concluir que, si bien algunos contenidos normativos del citado artículo no fueron objeto de consideración ni aprobación en tres de los cuatro debates reglamentarios, las divergencias se sometieron a la etapa de conciliación y los contenidos objeto de controversia guardaban relación con el tema del que se ocupa la ley.

³⁸ MP. Andrés Mutis Vanegas. AV. Mauricio González Cuervo. En esta sentencia se declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 (*“Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”*). La norma acusada, que otorgaba facultades al Presidente de la República para modificar la planta de personal de la Contraloría, no fue incluida en el proyecto inicial, ni se discutió y aprobó en primer debate en sesión conjunta de las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara, y sólo fue introducida en el segundo debate en las Plenarias. La Corte sostuvo que tal circunstancia, en sí misma, no supondría reparo constitucional alguno, pero que en este caso daba lugar a un vicio de trámite, por cuanto en el primer debate el tema estuvo por completo ausente de la discusión, que se enfocó en aspectos relativos a la modificación del Presupuesto General de la Nación. Así las cosas, la falta de conexidad material del precepto acusado con la materia general de la ley no sólo suponía una infracción del principio de unidad de materia, sino que generó como resultado una vulneración adicional de los principios de consecutividad y de identidad flexible.

³⁹ MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero. En esta sentencia la Corte concluyó que en el trámite del artículo 89 de la Ley 1676 de 2013 no existió infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, en tanto el tema específico objeto de controversia estuvo presente en los cuatro debates reglamentarios, aunque el mismo haya dado lugar a decisiones contrapuestas, y porque las comisiones de conciliación actuaron dentro de los límites de su competencia.

⁴⁰ MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Clara Inés Vargas Hernández, SPV. Alfredo Beltrán Sierra. La Corte declaró inexecutable los artículos 48 y 49 de la Ley 789 de 2002, tras constatar que: (i) en el

2003⁴³, C-1152 de 2003⁴⁴, C-372 de 2004⁴⁵, C-754 de 2004⁴⁶, en todas las cuales fueron declaradas inexecutable normas en cuyo trámite la Corte juzgó que existió infracción constitucional, por cuanto en algunos de los debates reglamentarios la discusión o votación de los contenidos correspondientes había sido diferida de las Comisiones a la Plenaria o, en algunos casos, de la Plenaria de la Corporación donde culminó el trámite a la Comisión de Conciliación; asimismo, se presentaron como contenidos “nuevos” temas que en realidad habían sido abordados, pero no votados, en etapas anteriores del trámite. Esta relación entre el principio de consecutividad y la exigencia de deliberación fue explicada ampliamente en la sentencia C-168 de 2012⁴⁷, ampliamente reiterada, y precedente relevante para la discusión del caso concreto. Por lo tanto, la Corte reitera ampliamente lo expresado por la Sala en aquella oportunidad.

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes.

En la Sentencia C-760 de 2001⁴⁸, la Corte expresó que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión.

La Constitución, en sus artículos 145, 146, 157 y 160, señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates: (i) el número mínimo de

primer debate, surtido en sesión conjunta de las Comisiones de Senado y Cámara, tales contenidos no fueron debatidos ni votados, pues en lugar de ello se postergó su consideración para el debate en Plenarias; (ii) en segundo debate fueron aprobados en una de las Plenarias, mientras que en la otra fueron retirados *“para ser materia de discusión con más análisis en la comisión de conciliación”*. Se estimó que hubo infracción del artículo 157 Superior, por cuanto las comisiones constitucionales y una de las Plenarias omitieron cumplir con su deber de discutir y votar los contenidos normativos puestos a su consideración, para trasladarlo a otras células legislativas.

⁴¹ MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería.

⁴² MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas, SV y AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil.

⁴³ MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Rodrigo Escobar Gil, AV. Eduardo Montealegre Lynett, SV. Manuel José Cepeda.

⁴⁴ MP. Jaime Córdoba Triviño, AV. Manuel José Cepeda, SV. Eduardo Montealegre, SPV. Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁵ MP. Clara Inés Vargas, SV. Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Galvis, SV. Eduardo Montealegre.

⁴⁶ MP. Álvaro Tafur Galvis; SPV. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes; SPV. Álvaro Tafur Galvis; AV. Jaime Araujo Rentería.

⁴⁷ MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁸ Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Rodrigo Escobar Gil. SPV. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araujo Rentería.

congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP), (ii) la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva Corporación, salvo que la Constitución exija una mayoría especial (Artículo 146, CP), (iii) el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP), (iv) la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP); en quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP) y (vi) la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

A su vez, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, fija algunos de los parámetros que deben cumplir los debates parlamentarios o que sirven de orientación sobre la materia, entre los cuales se encuentran la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1º); el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2º, 157 y 176); el quórum deliberatorio y decisorio (artículos 95, y 117 a 119); las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105); el trámite de las ponencias (artículos 150, 153, 156, 157, 171, 174, 175 y 176); el trámite de las proposiciones (112 a 115) ; las enmiendas a los proyectos (Artículos 160, 161, 162, 177, 178 y 179), o la forma de conciliar las diferencias entre lo aprobado en una y otra Cámara, en los términos del artículo 161 de la Constitución (Artículos 186 a 189).

Estas reglas se orientan a asegurar la existencia de un debate legislativo y la realización de principios sustantivos, como la adecuada formación de la voluntad legislativa, de manera libre e ilustrada, el respeto por la regla de la mayoría, los derechos de las minorías, la existencia de oportunidades suficientes de deliberación y la publicidad de los asuntos debatidos.

Por otra parte, la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, establece principios que deben tenerse en cuenta para la interpretación y aplicación de estas normas, entre los que se destaca el de *corrección formal de los procedimientos*, la regla según la cual las decisiones deben reflejar la voluntad de las mayorías y debe asegurar el derecho de las minorías a ser representadas, participar y expresarse.

También en un amplio número de pronunciamientos, la Corte se ha referido al significado del *debate*, como instrumento para la configuración de la voluntad legislativa. “[S]i bien ha reconocido que la misma remite al sentido que esa palabra tiene en el idioma castellano, también ha señalado que “(...) *la interpretación correcta de los términos ‘discusión y debate’ es la que se ajusta a las definiciones legales establecidas por el Reglamento del Congreso y no la del sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso*

general.’ En ese contexto, por ejemplo, ha dicho la Corte que, de manera general, es propio del debate parlamentario ‘(...) *la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio (...)*’, pero también ha declarado que, de conformidad con su definición legal, puede decirse existe “*debate*” aun cuando no haya controversia. En ese sentido, ha dicho que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”, lo cual quiere decir que lo relevante es que el asunto se ponga a consideración de la respectiva célula legislativa y que exista oportunidad para que los congresistas intervengan en relación con el mismo, sin que tal intervención, que es potestativa de cada cual, resulte un presupuesto para la aprobación del proyecto”⁴⁹.

Tras recordar esos elementos centrales acerca de los debates en el Congreso de la República y su importancia para la realización del principio democrático, la Corte señaló que los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo. (Sentencias C-055 de 1995⁵⁰, C-760 de 2001⁵¹, C-737 de 2001⁵²).

Así, pasó a referirse al principio de instrumentalidad de las formas que, de acuerdo con la sentencia C-737 de 2001⁵³, puede concebirse bajo la siguiente perspectiva: “(...) *las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...)*”, y

⁴⁹ Así, en la Sentencia C-473 de 2004, la Corte puntualizó que “[n]inguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de ley o de acto legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia”. Agregó la Corte que “[a]ún en materia impositiva donde impera la máxima ‘no tributación sin representación’, la Constitución exige que exista debate sobre la trascendencia de los tributos, sin proveer parámetros sobre la suficiencia del mismo, como se dijo en la sentencia C-776 de 2004”.

En la aludida Sentencia C-473 de 2004 la Corte, después de puntualizar lo que debe entenderse por debate, según lo establecido en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, y que, de acuerdo con esa disposición el mismo se inicia, “(...) *al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.*”, realizó un pormenorizado recuento sobre las normas del reglamento del Congreso que regulan su trámite del Congreso, en los siguientes términos.

⁵⁰ MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁵¹ Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Rodrigo Escobar Gil. SPV. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araujo Rentería.

⁵² MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Galvis.

⁵³ MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Galvis.

resulta aplicable en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. También con base en la providencia mencionada, señaló la Corte que el principio tiene dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad complementarias:

De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts. 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. (...)

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen”. (C-737 de 2001⁵⁴).

Por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. De manera general, ha señalado la Corte que *“no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...)”*.

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma, insistió la Corte, es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo y señaló que *“(...) el principal derecho de las mayorías es el poder adoptar decisiones, y en esa medida decidir cuándo tiene suficientes elementos de juicio para adoptar la decisión, razón por la cual, según lo prevé el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 5ª de 1992, la aplicación del Reglamento del Congreso debe hacerse de tal forma que “toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la*

⁵⁴ MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Tafur Galvis.

respectiva sesión”. Igualmente la principal garantía para las minorías es tener la oportunidad de ser escuchadas efectivamente, por ello las reglas sobre duración y número de intervenciones, así como los requisitos previos a la declaración sobre suficiente ilustración protegen su derecho a ser escuchadas. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan la formación de las leyes propenden por lograr armonizar los derechos de las mayorías con las garantías para las minorías. Ello se refleja en varias reglas de procedimiento cuya finalidad es permitir que las mayorías decidan pero sin atropellar a las minorías.”

Con base en ese conjunto de argumentos, el Pleno de la Corte arribó a las siguientes consideraciones, plenamente relevantes para la solución del problema de estudio que corresponde definir a la Sala:

“[...] el debate parlamentario se surte en un escenario deliberativo complejo que tiene su propia dinámica y que exige de los participantes una actitud activa en el ejercicio de sus derechos y sus obligaciones. Éstos deben promover sus iniciativas, advertir las circunstancias que consideren susceptibles de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates. No es de recibo la actitud deliberadamente pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la Corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite. Quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtir en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad. En esa línea, por ejemplo, la Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexequibilidad de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma. Así, en la Sentencia C-1040 de 2005 [...] la Corte declaró que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática y concluyó que en el caso sometido a su consideración no había vicio de procedimiento atribuible a la ausencia de trámite de unas proposiciones, porque quienes las presentaron, a pesar de haber tenido una participación activa en el debate legislativo “(...) en ningún momento plantearon una moción de orden para someter a discusión y votación sus proposiciones, optando por guardar silencio en contravención al deber que les incumbía de acudir a los diversos mecanismos legales para hacer valer sus derechos parlamentarios ante la Comisión respectiva.”

En principio, es en el propio debate, empleando la mecánica que la Constitución y la Ley han previsto para ello, en donde deben tramitarse las discrepancias y hacerse valer las garantías que el procedimiento legislativo ha previsto. Solo aquellas irregularidades que trasciendan ese ámbito, o, porque

habiendo sido planteadas, no fueron atendidas, o porque fueron inadvertidas, o porque no tuvieron ocasión de expresarse, tendrían la virtualidad de plantearse como eventuales vicios de procedimiento”.

A partir de la jurisprudencia y las subreglas expuestas, entra la Corte a resolver el segundo problema jurídico planteado:

De acuerdo con el accionante, la Proposición 148 fue presentada por el Senador Senén Niño y posteriormente desapareció del debate, sin haber sido nunca objeto de discusión o deliberación, y especialmente, sin que se haya mencionado en la sesión Plenaria del Congreso, de 5 de mayo de 2015. La Presidencia de la República estima que el actor no tiene razón, pues es posible observar que en esa sesión sí se llevó a cabo la discusión de la Proposición 148, en tanto que otros intervinientes plantean que, si bien no fue objeto de deliberación, el Senador proponente, Senén Niño Avendaño, mantuvo una conducta negligente o indiferente, lo que termina por subsanar la presunta irregularidad, al decir del precedente establecido en sentencia C-168 de 2012 (Ministerio de Educación y como argumento secundario, la Presidencia de la República.

Para resolver el cargo, la Sala efectuará una síntesis de lo ocurrido en la Sesión de 5 de mayo de 2015, con base en la Gaceta 1022 de 2015 del Congreso de la República y, posteriormente, analizará estos hechos a la luz de la jurisprudencia relevante.

Lo ocurrido en sesión de 5 de mayo de 2015, en Plenaria del Senado (Gaceta 1022 de 2015):

El 5 de mayo de 2015, en Sesión Plenaria del Senado se habló de las proposiciones sustitutivas. El Senador Rodrigo Villalba Mosquera afirmó:

“[...] El acuerdo de la subcomisión es que podamos votar en bloque estos textos de los siguientes artículos 2º, 4º, 10, 17, 19, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 40, 42, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 48, 59, 60, 61. Yo hago la pausa donde para la serie. 61, 67, 68, 71, 72, 73, 78, 79, 81, 86, 91, 92, **96**, 99, 100, 102, 104, 105, 106, 108, 110, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 135, 128, 130, 136, 137, 139, 145, 146, 137, 154, 155, 156, 159, 174, 176, 177, 178, 179, 182, 186, 191, 196, 200, 203, 204, 206, 207, 208, 216, 222, 226, 230, 233, 235, 239, 242, 243, 244, 248, 252, 253, 255, 259, 261 y los artículos nuevos aprobados en la Cámara que tienen el siguiente título, bicentenario de la independencia nacional, transferencias de zonas francas y entidades territoriales, del giro directo en el régimen contributivo, política pública inclusión social y productiva, depuración contable, transparencia, democracia y modificación de licencias urbanísticas.

Eso es el paquete señor Presidente de la proposición de la subcomisión”.
(pgs. 20-21, Gaceta 1022 de 2015).

Posteriormente, intervino la Senadora Rosmery Martínez, con el propósito de solicitar, entre otros aspectos, la discusión acerca de una proposición

presentada por ella sobre el artículo 96 del proyecto de ley (hoy artículo 95 del PND, demandado):

“Gracias Presidente. El bloque que se va a votar en este momento, está el artículo 96 y está el artículo 226, como veo que aquí vamos a votar en bloque, yo le solicito a usted señor Presidente [y continúa con sus argumentos sobre el artículo 226]. [...] Y fuera de eso, señor Presidente y compañeros, quiere acabar con el Fodeseop, Instituto que ayuda a los institutos técnicos y tecnológicos de Colombia y hoy quiere agrupar el Fodeseop, en un nuevo componendo (sic), que quiere nebulosa la señora [Ministra] para que el Icetex siga prestándole a las instituciones técnicas y tecnológicas en infraestructura. Váyanse para el sur de Colombia, váyanse para el norte de Colombia y el occidente a ver cómo son las instituciones técnicas y tecnológicas de Colombia, que da vergüenza cómo los colombianos están estudiando con instituciones del Estado que ni siquiera están actualizados en la tecnología de punta.

Yo sí le pido a los compañeros que no vayan a hacer esa masacre de votar esos dos artículos [...] Y usted señor Ministro, usted el año pasado y el periodo pasado fortaleció Fodeseop, y hoy usted mismo señor Ministro quiere ayudar y coadyuvar a acabar el Fodeseop, ¿dónde están las políticas de paz, equidad y educación que prolonga (sic) el Gobierno de Juan Manuel Santos? [...]”

Momentos después, retoma la palabra el Senador Rodrigo Villalba Mosquera:

“Bueno. Yo creo lo siguiente, aquí hay dos proposiciones sobre la mesa. Una que ya leímos, que es la de votar un bloque de 102 artículos, que tiene que tener explicación, esto no es que sea el bloque por el bloque, porque la gran mayoría de esos artículos tienen proposiciones; y tendrán que analizarse (...) y votarse previamente, ese es un debate que lo estamos hablando en bloque pero tiene que hacerse como debe hacerse. Y, simultáneamente, hay una proposición del Centro Democrático, que pide que se excluyan unos artículos [...] Yo creería y les pido [...] que con la metodología que vamos a utilizar para el gran bloque, no va a haber el problema de falta de garantías para discutir el articulador con las proposiciones porque las vamos a dar; vamos a decir: el artículo tal, presenta tantas proposiciones, una sustitutiva, tantas de tipo alternativo, bien puede ser aditivas o modificatorias [...]”. (Pg. 25, *Ibíd.*)

Posteriormente se hace referencia a los artículos que el partido Centro Democrático solicitó excluir de la votación en bloque, entre los que no se encuentra el 96, que concierne a la Sala. Después de que se votara negativamente la propuesta del Centro Democrático, afirma el Senador Rodrigo Villalba Mosquera:

“Presidente. Bueno, colegas. No vamos a someter, para tranquilidad de todos, la proposición que había recomendado, pero vamos a seguir la misma metodología. Entonces, en el bloque, el delegado que la subcomisión escogió, el Senador Fernando Duque, va a explicar artículo por artículo, cuántas proposiciones tiene, qué proposiciones son sustitutivas, cuáles son alternativas, cuáles son modificativas y vamos a ir manejando artículo por artículo. Siga, Doctor Duque”. Después, el Senador ponente Luis Fernando Duque García expresa:

“Bueno, a partir de este momento vamos a leer las proposiciones que tiene el siguiente bloque de artículos: el artículo 4º [...] El 96, financiación de proyectos – IES [...] Vamos, entonces, a leer las proposiciones que tienen cada uno de los artículos. Estas proposiciones no tienen aval del Gobierno, entonces, el Ministro solicita que sean negadas”.

De acuerdo con la gaceta 1022 de 2015 (pgs 29-32), el Senador ponente Luis Fernando Duque comenzó a identificar las proposiciones mencionadas y se refirió a los artículos 4º, 10, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 42, 45, 50, 59, 60, 61, 67, 68, 69 y 73. Al terminar, indica “y falta una que me acaban de entregar acá, sobre el artículo 16, Sistema de información de metrología legal y Sistema de certificados de conformidad, sin aval del Gobierno, fue presentada por la Senadora Maritza Martínez Aristizábal”, de manera que **no se encuentra constancia de que haya sido leída la Proposición 148.**

Tras otras discusiones en las que se solicitaba la exclusión de determinados artículos de la votación en bloque, el mismo Senador Duque García expresó:

“Presidente. Bueno, entonces, hemos acabado de leer todas las proposiciones que no tienen aval en los diferentes artículos que habíamos propuesto para que se votaron en bloque. Señor Presidente, ¿qué es lo que hay que hacer ahora de acuerdo al procedimiento? Que se ponga a votación, entonces, para que sean negadas las proposiciones, el bloque de proposiciones, de los artículos que no fueron leídos, con excepción de algunas aclaraciones de artículos que se dijeron (sic) no se iban a tener en cuenta en este bloque”.

Momentos después, el Senador Segundo Senén Niño, responsable de la proposición 148, interpeló, con el fin de expresar lo siguiente:

“Gracias, señor Presidente. Lo que yo quiero es que ordenemos ese tema de la discusión de las proposiciones que seguramente como no tienen el aval del Gobierno, porque aquí el santo y seña, la patente, que debe tener una proposición es el visto bueno del Gobierno Nacional; pero me parece que es muy importante que las razones que movieron a los Senadores de la República a presentar proposiciones, sean de conocimiento de la Nación y el Senado en su conjunto. El que se le dé la oportunidad a los proponentes de que podamos expresar los fundamentos y las circunstancias, de por qué presentamos esas proposiciones. Señor Presidente, para que esto no quede en anónimos, sino que sepa cuáles son los motivos que llevaron a que grupos importantes de Senadores, hayamos propuesto cambios en el Plan Nacional de Desarrollo”. (Pg. 32, Ibídem)

Luego, el Senador Luis Fernando Duque García, continúa:

“[...] Entonces, los que no se van a votar, de las proposiciones que no tenían aval [...] el 96 [...]. Estos, entonces, son los artículos a los que vamos a negar las proposiciones en bloque y posteriormente los vamos a votar en bloque como vienen en la ponencia.

Entonces, señor Presidente. Para que por favor se pongan en bloque estas proposiciones que fueron leídas a cada uno de los artículos, los ponentes sugieren que se voten negativamente y posterior (sic) votamos como viene de la ponencia los artículos

La Presidencia manifiesta:

Ok, señor Secretario, abra el registro.

El Secretario informa:

Para votar lo que acaba de leer en la última.

La presidencia manifiesta:

Está abierto el registro, el ponente solicita votar negativo.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria las proposiciones modificatorias a los artículos [...] 96 [...] presentadas que no tienen aval del Gobierno [...] cerrada la discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria las modificaciones propuestas? Abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica al a Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 32⁵⁵

Por el NO: 50

TOTAL: 82 votos”

(Gaceta 1022 de 2015, pg. 33)”

Así las cosas, encuentra la Sala que, en efecto, la Proposición sustitutiva 148, presentada por el Senador Senén Niño en el trámite del proyecto que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo no fue leída, ni discutida en ningún momento del trámite legislativo. Sin embargo, los hechos descritos en la Gaceta 1022 de 2015 acerca de lo ocurrido en la Plenaria del Senado, evidencian que en el marco de la discusión la Senadora Rosmary Martínez intervino con el fin de defender una proposición presentada por ella acerca del artículo 96 del proyecto de ley, relativo al Fodesep y el financiamiento de las IES. Acreditan, así mismo, que durante la discusión se hallaba presente el Senador Senén Niño y que este último intervino con el fin de solicitar una explicación más profunda y detallada de los motivos que suscitaron cada una de las proposiciones leídas por el Senador Ponente Luis Fernando Duque, y con el fin de manifestar que, en su criterio, sólo se estaban aprobando las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional.

⁵⁵ Entre los votos por el sí, se cuenta el del Senador Senén Niño Avendaño.

Después de su intervención, el Senador Senén Niño también participó de la votación destinada a la aprobación o rechazo de las proposiciones presentadas contra un número amplio de artículos, incluido el 96 del Proyecto de Ley, hoy 95 del PND 2014-2018.

En ese orden de ideas, es claro, de acuerdo con las subreglas sentadas por la jurisprudencia constitucional, que el Congresista no desplegó un mínimo de diligencia, y no intervino, ni presentó una moción específicamente destinada a exigir la discusión de la Proposición 148, situación en la que, de acuerdo con las subreglas establecidas por la jurisprudencia constitucional y reiteradas en los fundamentos normativos de esta providencia, debe concluirse que la irregularidad no tiene la fuerza necesaria para provocar la invalidación de la norma.

Principio de unidad de materia: aspectos generales y aplicación específica en la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo (reiteración de jurisprudencia)⁵⁶.

El principio de unidad de materia constituye un instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa⁵⁷, que se concreta en una restricción deliberativa temática⁵⁸, en beneficio de un diálogo coherente, informado y productivo al interior del cuerpo legislativo en cada uno de sus procesos, y de una óptima asunción de las normas legales por parte de la sociedad en general, y de sus destinatarios en particular. Al respecto, en la Sentencia C-025 de 1993⁵⁹, la Corte manifestó que:

“41. La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de **unidad de materia** que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de

⁵⁶ En este acápite se sigue la exposición realizada en la reciente sentencia C-620 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

⁵⁷ En tal sentido ver las Sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz (unánime); C-501 de 2001 MP Jaime Córdoba Triviño, y SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil; C-551 de 2003 MP Eduardo Montealegre Lynett, y SP Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; C-801 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, y SP Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra; C-1147 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil, AV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda Espinosa, y SV Eduardo Montealegre Lynett; C-305 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime); y, C-822 de 2011 MP Mauricio González Cuervo, SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

⁵⁸ Restricción que no debe ser entendida como una limitación general a la competencia del legislador, sino como una regla aplicable al interior de cada proceso deliberativo. En reciente decisión la Corte expresó: “Puede entonces decirse que no se trata de ‘un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado’ sino ‘una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado’”. C-016 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo (unánime).

⁵⁹ MP Eduardo Cifuentes Muñoz (unánime).

los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.”⁶⁰.

Normativamente el mandato referido está previsto en los artículos **158** de la Constitución, que establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma *materia*, siendo inadmisibles aquellos textos que no guarden relación con aquella, y otorgando competencia al presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que contravengan este principio⁶¹; y, **169** *ibídem*, que establece la conexión que debe existir entre el título de la normativa y su contenido.

Su alcance, pacíficamente aceptado desde los primeros pronunciamientos relevantes de la Corte, no debe llevar a una restricción injustificada del bien que pretende proteger, la vigencia del principio democrático; por lo tanto, el principio de unidad de materia no debe entenderse de manera estricta⁶², como sinónimo de *simplicidad temática*⁶³, sino que su cumplimiento se identifica a través de un estudio guiado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, destinado a verificar la conexión entre las disposiciones que integran el conjunto normativo y el núcleo (o los núcleos) de su contenido. Esa conexión, por su parte, no debe ser directa ni estrecha, puede ser material, causal, teleológica o sistemática⁶⁴. En este sentido, en la Sentencia C-188 de 2006⁶⁵, la Corte Constitucional sostuvo que:

⁶⁰ En pronunciamiento más reciente la Corporación expresó que: “(...) exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes aprobadas.” C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime). Y en la C-016 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo (unánime), se afirmó que este principio “Impide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art 209)”.

⁶¹ Concordantes con el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”.

⁶² Ver, entre otras, las sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-328 de 1995 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-714 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas y Alfredo Beltrán Sierra; C-795 de 2004 MP Rodrigo Uprimny Yepes, SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes, y AV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Córdoba Triviño y Jaime Araujo Rentería; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil; C-154 de 2016 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, SP María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Alfredo Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y AV Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶³ Al respecto ver las sentencias C-992 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil. En esta última se afirmó que: “Para la Corte la expresión ‘materia’ debe interpretarse desde una perspectiva ‘amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley’ (...)”.

⁶⁴ Esta posición ha sido sostenida pacíficamente por la Corte también desde sus primeros pronunciamientos sobre el tema: C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C1185 de 2000 MP

“... Dicha relación de conexidad normativa, además, no tiene que ser directa ni estrecha y ‘puede manifestarse de diferentes formas: bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica). O que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación’.”

La trascendencia de los valores sobre que protege el principio de unidad de materia y su alcance, han permitido considerar que su quebrantamiento no es objeto de subsanación por el órgano legislativo⁶⁶. Además, la Corte ha sostenido que el estudio de un cargo por presunta violación de este principio, previo cumplimiento de las cargas argumentativas por el demandante, exige determinar (i) la línea temática que estructura la ley y (ii) la disposición que presuntamente es ajena a esa línea, para luego (iii) efectuar un análisis sobre la relación entre esta y aquella, que permita concluir si existe o no una *conexión* en los términos ya explicados.

En los casos en que se cuestiona la violación del principio de unidad de materia en relación con la Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, el estudio se aparta de la flexibilidad que lo caracterizado por regla general, debido a las particularidades que ostenta esta normativa en el marco constitucional vigente, como a continuación pasa a sintetizarse⁶⁷.

-.1. La fórmula *social y de derecho* adoptada por el Constituyente de 1991 para la configuración estatal, consecuencia de la comprensión que venía construyéndose de tiempo atrás tanto internacional como nacionalmente sobre el rol del Estado, se refleja en la vinculación de la actuación de sus autoridades al cumplimiento de finalidades relacionadas con la promoción de la *prosperidad general*, la *efectividad* de los derechos y deberes previstos en la Carta⁶⁸, el *bienestar general* y la *calidad de vida de la población*⁶⁹.

Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz, SV Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero; C-714 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas y Alfredo Beltrán Sierra; C-104 de 2004 MP Clara Inés Vargas Hernández; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil; y, C-016 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁵ MP Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁶ Al respecto ver las sentencias C-670 de 2014 MP María Victoria Calle Correa (unánime). Sobre este tópico la referida decisión reiteró lo sostenido al respecto previamente por la Corte Constitucional en las sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz (unánime); C-896 de 2012 MP Mauricio González Cuervo (unánime); y, C-581 de 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.

⁶⁷ En este acápite la Sala seguirá de cerca lo sostenido por la Corte Constitucional en las sentencias: **C-305 de 2004** MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda; **C-394 de 2012** MP Humberto Antonio Sierra Porto (unánime); y, **C-016 de 2016** MP Alejandro Linares cantillo (unánime).

⁶⁸ Artículo 2º de la C.P.

⁶⁹ Artículo 366 ibídem.

El compromiso por la satisfacción de unas condiciones adecuadas para el desarrollo de una vida digna, exigió al constituyente la configuración, entre otros asuntos, de un régimen económico en el que la planeación juega un papel fundamental y que inspiró la creación de un instrumento como el Plan Nacional de Desarrollo, que cuenta con su propia fuerza de ejecución. Sobre el cambio generado por la Constitución de 1991 en este ámbito, se pronunció la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-478 de 1992⁷⁰ en los siguientes términos:

“El sistema de planeación que trae la C.P. de 1991 (capítulo 2, Título XII), se diferencia del anterior en tres aspectos fundamentales: a) propicia un sistema transparente. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (art. 340); b) la participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del gobierno para la elaboración del plan nacional (art. 340), participan directamente en la elaboración del plan (art. 341 C.P./91); c) buscar convertir el instrumento de planeación una realidad. Si el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones (parte del PND), el Gobierno lo pondrá en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley (art. 341 inciso 3º C.P./91).”.

El Plan regulado en el Capítulo 2 del Título XII de la Carta, dedicado al régimen económico y de la hacienda pública, se ha considerado como la expresión suprema de la función de planeación⁷¹, radicada con prioridad en el poder ejecutivo, pero con participación de diferentes actores, incluido el Congreso de la República.

-.2. En concreto, este mecanismo estratégico se estructura a iniciativa del Ejecutivo porque pretende materializar el programa de gobierno en virtud del cual es elegido el Primer Mandatario y, por lo tanto, este instrumento –con vigencia cuatrienal– permite organizar su actuación durante el periodo respectivo⁷². Ahora bien, aunque su configuración parte de la iniciativa gubernamental, el artículo 341 de la Constitución exige que en su formulación participen las autoridades de planeación de las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura y que, antes de la radicación en el Congreso, para su aprobación, se remita al Consejo Nacional de Planeación⁷³ para que este emita concepto, y el Gobierno pueda valorarlo.

⁷⁰ MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷¹ Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-478 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; y, C-557 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa, SV Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷² Artículo 341 de la Constitución Política dispone: “El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo

... y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo.”. En la Sentencia C-539 de 2008 la Corte manifestó lo siguiente: “En buena medida la Ley del Plan Nacional de Desarrollo constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el primer mandatario, de ahí que sean explicables las restricciones que impone la Carta de 1991 al Congreso durante el trámite de esta ley. (...)”.

⁷³ Su creación, naturaleza y conformación se establece en el artículo 340 de la Carta, destacándose para estos efectos la participación de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El artículo 342 establece que la Ley orgánica que se profiera para reglamentar todo lo relacionado con la

Remitido el proyecto al Congreso, la Constitución establece restricciones materiales y temporales para su actuación. Frente a las primeras, el artículo 341 prevé que las inconformidades del órgano legislativo sobre la parte general del proyecto, no impiden su puesta en marcha por el Ejecutivo en lo que sea de su competencia (inciso 2º ídem); y, sobre el plan de inversiones públicas, establece que el Congreso puede efectuar modificaciones, siempre que atiendan al principio de sostenibilidad financiera, aunque aquellas que impliquen autorizaciones sobre el incremento de endeudamiento o inclusión de proyectos de inversión no considerados en el documento inicial, requieren visto bueno del Gobierno (inciso 4º íbidem).

En cuanto a la restricción temporal, la parte final del inciso 3º del artículo 341 de la Constitución estipula que, transcurrido el término de 3 meses contado a partir de la radicación del proyecto sin haberse obtenido su aprobación, el Gobierno puede poner en vigencia el Plan de Inversiones mediante decreto con fuerza de ley.

De acuerdo con el artículo 339 de la Carta, el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general está integrada por: (i) *propósitos y objetivos nacionales a largo plazo*, (ii) *metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo*, y (iii) *estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno*; mientras que el plan de inversiones contiene los presupuestos plurianuales para la ejecución de los principales programas y proyectos de inversión, así como la indicación de los recursos financieros requeridos para su cumplimiento, en un marco de sostenibilidad fiscal⁷⁴. Finalmente, sobre la ley que adopta el plan de inversiones, la Constitución establece que tiene prevalencia sobre las demás leyes, y que sus mandatos “*constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, (...)*”.

Esta última disposición es concordante con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta, que le otorga competencia al Congreso de la República para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, incluyendo las “*medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”.

-. De las disposiciones y precisiones referidas, es oportuno destacar los siguientes aspectos iniciales: (i) el Plan Nacional de Desarrollo está integrado por diversos temas, por lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha

elaboración, aprobación y ejecución del Plan, establezca las disposiciones necesarias para el funcionamiento del Consejo.

⁷⁴ Las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan, en todo caso, pueden ser modificados en las leyes anuales de presupuesto anual (inciso 3º del artículo 341 de la Carta).

afirmado que es una ley *multitemática*⁷⁵; (ii) la ley que aprueba el plan de inversiones ostenta un estatus especial, que no debe confundirse con aquél propio de la ley orgánica que se ocupa de regular en su integridad el procedimiento y otros aspectos relacionados con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo; (iii) la expedición del Plan prevé restricciones en la actuación del órgano legislativo, que no operan en la generalidad de los casos en los que ejerce su competencia constitucional de configurar el derecho positivo; y, (iv) el *plan de inversiones* no es solo un instrumento técnico de presupuesto, sino que incluye verdaderos mandatos con contenido normativo, que tienen como finalidad garantizar la materialización de los objetivos propuestos por el Ejecutivo. Sobre este último aspecto, la Sentencia C-305 de 2004⁷⁶ sostuvo que:

“No obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene “la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual”, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar.”.

-. Ante las particularidades del Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia de esta Corte ha afirmado que el principio de unidad de materia debe ser reinterpretado, lo que implica, principalmente, que el examen de constitucionalidad por su presunto quebrantamiento tornarse más estricto, pues de no ser así, perdería su contenido, con grave afectación de los principios de coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa. La fuente normativa clave para la comprensión de su alcance en este ámbito regulativo se encuentra en el artículo 3º, literal m), de la Ley 152 de 1994, “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”, que prevé la *coherencia* como uno de los principios generales que guían la actuación de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en relación con la planeación.

⁷⁵ Ver, entre otras, las sentencias C-795 de 2004 MP Rodrigo Uprimny Yepes (e); AV Jaime Araújo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra; y, SP Rodrigo Uprimny Yepes y Rodrigo Escobar Gil; y, SV Marco Gerardo Monroy Cabra; C-377 de 2008 MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araújo Rentería; y, SP Jaime Córdoba Triviño; C-539 de 2008 MP Humberto Antonio Sierra Porto; SP y AV Jaime Araujo Rentería; y, AV Nilson Pinilla Pinilla; C-394 de 2012 MP Humberto Antonio Sierra Porto (unánime); C- 670 de 2014 MP María Victoria Calle Correa y SV Mauricio González Cuervo; y, C-016 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo (unánime).

⁷⁶ MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda.

Según el principio de *coherencia*, la unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo hace referencia a una ***relación efectiva*** entre, por una parte, los programas y proyectos y, por otra, las estrategias y objetivos; por lo que la Corte ha entendido que lo característico en estos casos es la necesidad de que exista una conexión teleológica (de medio a fin) entre las previsiones instrumentales y el contenido general, la cual debe ser directa e inmediata, por oposición a lo eventual y mediato⁷⁷. En la Sentencia C-305 de 2004⁷⁸ la Corte precisó que:

“En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.
(...)

La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.

En tal virtud, si una estrategia concreta y particular recogida en un artículo nuevo es directa e inmediatamente conducente para la realización de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante el cuatrienio de vigencia de la ley del Plan, contemplada desde el inicio del trámite del proyecto, tal artículo nuevo tiene una relación de conexidad teleológica con ésta última y por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate”.

Aunado a lo anterior, la Corte ha destacado que la variedad temática propia de la ley del Plan Nacional de Desarrollo no admite, tampoco, desbordar el objetivo para el cual fue prevista esta normativa por el Constituyente, es decir, que la ley del plan no puede ser instrumentalizada para “llenar vacíos o inconsistencias que presenten leyes anteriores⁷⁹ o para ejercer la potestad

⁷⁷ Al respecto ver, entre otras, las Sentencias C-305 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda; C-795 de 2004 MP Rodrigo Uprimny Yepes (e); AV Jaime Araújo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra; y, SP Rodrigo Uprimny Yepes y Rodrigo Escobar Gil; y, SV Marco Gerardo Monroy Cabra; C-377 de 2008 MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araújo Rentería; y, SP Jaime Córdoba Triviño; C-394 de 2012 MP Humberto Antonio Sierra Porto (unánime); C-016 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

⁷⁸ MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda.

⁷⁹ Sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004 y C-377 de 2008.

*legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación*⁸⁰”⁸¹.

En conclusión, el juicio que debe efectuar la Corte Constitucional para efectos de determinar la sujeción al principio de unidad de materia sobre normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, comprende (i) la identificación de la disposición que presuntamente es *ajena* a la Ley, con el ánimo de determinar si es de naturaleza instrumental; (ii) el estudio de las metas, objetivos, planes o estrategias que en la parte general tengan relación con aquella; y, (iii) finalmente, la determinación de si entre el medio y el fin existe una conexidad directa e inmediata⁸².

Inexistencia de violación al principio de unidad de materia.

Según se ha indicado, el actor considera que el artículo 95 del Plan Nacional de Desarrollo desconoce el principio de Unidad de Materia pues, si bien uno de los ejes del plan es la Educación (planteado en el eje temático de paz, equidad y educación) y es claro que una de las estrategias centrales de esta normativa es la de cerrar las brechas de calidad y acceso en la educación superior, existentes entre distintos segmentos de la población y diversos ámbitos territoriales. Sin embargo, argumenta el demandante, ello no implica que cualquier norma que hable de la educación satisfaga el requisito de unidad de materia, especialmente, en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo, donde se exige una conexidad concreta y directa.

⁸⁰ Sentencia C-376 de 2008.

⁸¹ Sentencia C-394 de 2012.

⁸² Bajo esta comprensión, que estructural y sistemáticamente tiene su referente principal en la sentencia C-305 de 2004, a la que se ha hecho referencia en varios apartados de este acápite, la Corporación ha asumido el estudio en diferentes oportunidades de la constitucionalidad de disposiciones pertenecientes a los Planes Nacionales de Desarrollo, entre las que se encuentran las siguientes: C-573 de 2004, que se refiere a una disposición en la que se establece que las loterías asociadas tomarán decisiones por mayoría simple, inclusive para elección de gerente o representante legal. En esta oportunidad se declaró la inexequibilidad de la norma, por no presentar un vínculo directo con los objetivos y metas del plan; en la sentencia C-795 de 2004, la Corte declaró la inexequibilidad de una disposición que modificaba la forma de nombramiento de los directores de las subsedes de Corporinoquía, por no cumplir con el criterio de conexidad directa; en la providencia C-377 de 2008 este Tribunal declaró la exequibilidad de una norma que autorizaba establecer un manual de tarifas mínimas para compra y venta de procedimientos en salud, entre otros elementos, por vincularse a la estrategia del mejoramiento del servicio de salud; a través del fallo C-539 de 2008 se declaró exequible una norma que creaba un centro de estudios legislativos, por encontrar que tenía relación directa con el fortalecimiento del sistema político y electoral. En la decisión C-714 de 2008 se declaró la exequibilidad de una disposición que contenía medidas para el desarrollo de la telemedicina y el transporte aéreo medicalizado, por encontrarse el vínculo con la política de promoción de la reducción de la pobreza y promoción del empleo y equidad; por sentencia C-394 de 2012, la Corporación declaró ajustadas a la Carta las normas de expropiación de infraestructura de transporte, por vincularse a la política de infraestructura del transporte, vivienda y urbanismo. En el pronunciamiento C-670 de 2014, la Corte declaró ajustadas al ordenamiento superior unas normas que sujetan algunas operaciones de crédito de manejo de deuda pública y conexas a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades del correspondiente orden administrativo, por tener conexidad con el principio de sostenibilidad de finanzas públicas. En la sentencia C-016 de 2015 se afirmó la constitucionalidad del artículo 44 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que modificó el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, y que regula sanciones en materia de tecnologías de la información y comunicación TIC, por considerar que tenía una conexión directa e inmediata con pilares y estrategias de la parte general del Plan. (Ver, sentencia C-620 de 2016. MP María Victoria Calle Correa).

Argumenta que la norma demandada no comparte ni motivos ni fines con la línea estratégica del Plan, en materia educativa, pues no sólo carece de fundamento en la parte general del plan, sino que además se opone directamente al fin de mejorar la educación superior, entre otros medios, fortaleciendo la oferta. Todo lo anterior, debido a que la norma, al prever el retiro de los aportes de la Nación al Fodeseq genera la disolución de la entidad y afecta intensamente la situación (especialmente la situación financiera) de las IES vinculadas a este Fondo.

En criterio de la Corte, si bien el argumento del actor resulta sólido, el estudio cuidadoso del Plan Nacional de Desarrollo desvirtúa su punto de vista.

Para empezar, como lo acepta el actor, la educación es uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, definido en el artículo 3º de la Ley 1753 de 2015, junto con la paz y la equidad. Según la disposición, “El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”. Estos pilares, a su vez, se concretan en seis estrategias transversales (competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; buen gobierno y crecimiento verde). La estrategia de movilidad social incorpora a su vez el interés por cerrar las brechas que se perciben en diversos segmentos de la población (y diversos órdenes territoriales), en lo que tiene que ver con el acceso a, y la calidad de, la educación superior o terciaria.

Dentro de esa estrategia, precisamente, se encuentra la decisión cuestionada, de transferir recursos y funciones al Icetex. 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 que es incorporado a la ley citada⁸³, 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. Veamos, cómo la iniciativa se relaciona directamente con el documento de las Bases del Plan (especialmente, cfr. pgs 72-80, Gaceta del Congreso 033 de 2015).

⁸³ Plan Nacional de Desarrollo. Ley 1753 de 2015, “**ARTÍCULO 2o. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY.** El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo”.

Capítulo IV. Colombia la más educada, acápite C, objetivos y lineamientos generales.

Diagnóstico:

“Varias explicaciones se encuentran detrás de estos resultados. Aspectos como la fragmentación de las jornadas escolares, las falencias en los incentivos para profundizar la profesionalización docente, la insuficiente infraestructura y el reducido acceso a la educación superior asociados con sus altos costos, junto con las debilidades académicas producto de la deficiente calidad de la educación básica y media, son ingredientes que contribuyen a complicar este panorama. Por último, se debe tener también en cuenta el difícil tránsito y la desarticulación entre la educación media y superior, así como los retos de pertinencia y calidad en estos niveles.

Visión

[...] La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz. De igual manera, a través de la educación, las personas desarrollan las habilidades que requieren para la interacción con otros, la convivencia pacífica, el respeto de los derechos y la diferencia, y la adaptación al cambio climático y cultural. Por estas razones, es fundamental que el país haga una apuesta decidida por el mejoramiento integral de la educación. Con este referente Colombia debe, en primer lugar, transformar su sistema educativo. El país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no solo acumular conocimientos, sino saber cómo aplicarlos, innovar, y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y actualización de sus competencias. En segundo lugar, el país debe promover espacios de divulgación y formación dentro del sector educativo y otros ámbitos que faciliten los procesos de transformación cultural y actitudinal necesarios para el avance del país en aspectos sociales, ambientales, institucionales, y para el establecimiento de una paz sostenible. || En este sentido, la apuesta del país se debe orientar, en un primer frente, al sistema educativo con estándares de calidad, que lo posicionen como la nación con el nivel educativo más alto de la región. **Lo anterior implica expandir aún más las coberturas en todo el sistema, con la premisa de la expansión del acceso con calidad. Para esto, los docentes, la infraestructura, la jornada de estudio, la institucionalidad, y la asignación de recursos deberán fortalecerse a fin de promover un avance sustancial de todo el proceso de formación, cerrando brechas con las naciones líderes en educación en el mundo, y al interior del país entre zonas urbanas y rurales y entre regiones [...]**” (Bases del Plan, pg. 97, Gaceta 33 de 2015). (Destaca la Sala).

Objetivo cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

“[...] Estos instrumentos se complementarán y articularán con el esquema de certificación de competencias laborales que lidera el Ministerio del Trabajo y con el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral que administra el DANE.

2) Financiación para el acceso a la educación superior

- Financiamiento de la oferta de educación superior: para aumentar la cobertura de la educación superior es necesario aportar los recursos temporales que permitan realizar inversiones en infraestructura y en la formación de los docentes en doctorados y maestrías. Para realizar estas inversiones es importante focalizar los esfuerzos de financiación de Findeter, Icetex, regalías y otras fuentes gubernamentales. Además, para la educación superior pública deberán buscarse mecanismos para garantizar flujos estables de recursos en el tiempo. En este sentido, se suscribirán acuerdos de desempeño con las instituciones de educación superior que permitan el acceso a recursos con compromisos para el mejoramiento de la calidad de la educación. || Con el fin de ampliar y hacer más eficiente el acceso al crédito por parte de las instituciones de educación superior, éstas podrán acceder a crédito de financiamiento para su desarrollo a través del Icetex, el cual asumirá las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodese).

Así las cosas, sin duda alguna el artículo demandado guarda relación con la iniciativa política y normativa que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Cosa distinta es la valoración política y de conveniencia que cada ciudadano puede defender en torno a esa medida, y que también, en su momento, se manifestó en el trámite de la Ley del plan. Pero el principio de unidad de materia no exige contrastar la norma demandada a partir de un parámetro político. Ni siquiera admite adelantar un control de conformidad con otros mandatos de la Corte, sino verificar la *coherencia* con la materia (en este caso una de las materias) central desarrollada por la Ley correspondiente, como un presupuesto para el cumplimiento del artículo 158 Superior.

Demostrada entonces la relación, estrecha y directa, entre el artículo 95 del PND 2014-2018 en los términos expuestos, la Sala declarará su exequibilidad, por el cargo analizado.

Debido proceso, principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad (Reiteración de jurisprudencia)

El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos

previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

“(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.⁸⁴

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.⁸⁵ Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.⁸⁶

⁸⁴ C-980 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁸⁵ La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativa constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, y en un escenario semejante al que debe abordarse en esta decisión, ver la sentencia C-980 de 2010.

⁸⁶ En la citada sentencia C-980 de 2010, se ahonda en este aspecto: “8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso” “3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. || 3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”⁸⁶.

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.⁸⁷

Desde este último conjunto de mandatos, el principio de legalidad posee un valor adicional a los ya mencionados. El principio concreta un mandato consustancial al constitucionalismo: la interdicción de la arbitrariedad y su remplazo por una racionalidad instrumental al logro de la dignidad humana; la adopción de decisiones razonables, entendidas como aquellas que persiguen los fines esenciales del Estado y especialmente la efectividad de los derechos fundamentales; y la elección de medios que no afecten o sacrifiquen intensamente otros principios del orden superior.

Dentro de las garantías del debido proceso el principio de legalidad ocupa un lugar central. Este principio cumple, en el marco de un Estado constitucional de derecho, un conjunto de finalidades significativas. Permite a los ciudadanos ajustar su conducta al marco de los mandatos elegidos en el foro democrático para el desarrollo de la vida social en armonía y para la consecución de los fines esenciales del Estado. Además, posee un valor epistémico, pues el ciudadano conoce, gracias al principio de publicidad, lo que está permitido y lo que está prohibido desde el punto de vista del derecho, y representa una garantía primordial para la libertad humana, gracias a la cláusula de cierre, según la cual todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley debe considerarse permitido.

Desde otra orilla, la que corresponde a las autoridades públicas, el principio de legalidad enmarca toda actuación del Estado y sus órganos, encauza el ejercicio de sus funciones y permite un control social y jurídico de las medidas adoptadas por estos órganos. El principio de legalidad, según el artículo 121 y los principios de la función pública genera para las autoridades una cláusula de cierre que posee un sentido opuesto a la que atañe a los ciudadanos. Las autoridades sólo pueden hacer aquello expresamente permitido u ordenado por las leyes (o el orden jurídico, en sentido amplio).

⁸⁷ Ver, sentencias C-096 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Clara Inés Vargas Hernández y Manuel José Cepeda Espinosa y AV. Manuel José Cepeda Espinosa), C-980 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-012 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo) y C-016 de 2013 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Ahora bien, en el seno de un ordenamiento caracterizado como social y constitucional de derecho, el principio de legalidad debe aplicarse de conformidad con los mandatos superiores de la Constitución y bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente relevantes para evitar la lesión de los derechos fundamentales por una eventual aplicación de la ley que no tome en consideración las normas constitucionales sobre las que esta reclama validez y legitimidad.

Desde este último conjunto de mandatos, el principio de legalidad posee un valor adicional a los ya mencionados. El principio concreta un mandato consustancial al constitucionalismo: la interdicción de la arbitrariedad y su remplazo por una racionalidad instrumental al logro de la dignidad humana; la adopción de decisiones razonables, entendidas como aquellas que persiguen los fines esenciales del Estado y especialmente la efectividad de los derechos fundamentales; y la elección de medios que no afecten o sacrifiquen intensamente otros principios del orden superior⁸⁸.

Análisis del cargo

Para comenzar, la Sala considera pertinente referirse a las normas legales invocadas por el accionante, así como al concepto 00058 de 2010, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se intenta explicar, in extenso, la naturaleza, funciones y características del Fodeseq. Estas normas, así como el concepto citado, sin embargo, **no hacen parte del parámetro de constitucionalidad** de las leyes, pues, primero, son normas infra constitucionales y, segundo, son normas previstas en los estatutos del fondo.

La Corte, en cambio, considera que a partir de esas normas es posible deducir si, como lo indica el actor, se produjo un desconocimiento de derechos fundamentales al momento de adoptar la decisión legislativa destinada a liquidar la participación del Gobierno Nacional en el Fodeseq.

El Fodeseq es una entidad que posee un conjunto de características muy especiales, razón por la cual el Ministerio de Educación formuló hace unos años un conjunto de preguntas sobre su naturaleza jurídica a la Sala de Consulta y Servicio Civil, órgano que emitió el concepto número 00058 de 2010⁸⁹, correspondiente el 11 de febrero de 2010. A continuación se sintetizan los elementos centrales del concepto mencionado:

⁸⁸ Sobre la interdicción o erradicación de la arbitrariedad y su relación con el principio de legalidad, pueden consultarse las sentencias C-144 de 2009 MP. Mauricio González Cuervo. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, C-378 de 2010 MP. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, C-034 de 2014 MP. María Victoria Calle Correa. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. Luis Ernesto Vargas Silva. Alberto Rojas Ríos y Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-463 de 2014 MP. María Victoria Calle Correa. AV. Jorge Iván Palacio Palacio. Luis Ernesto Vargas Silva, C-723 de 2015 MP. Luis Ernesto Vargas Silva., C-742 de 2015 MP. María Victoria Calle Correa.

⁸⁹ Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos.

Origen legal: el Fodeseop fue creado por la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, que en su artículo 89 dispuso se creación y estableció su objetivo de servir “*como entidad promotora de financiamiento para proyectos específicos de las instituciones de educación superior y plantear y promover programas y proyectos económicos en concordancia con el desarrollo académico para beneficio de las instituciones de Educación Superior*”.

De acuerdo con el mismo artículo, es una entidad de *economía mixta*, organizada bajo los principios de la economía solidaria, en la que pueden participar instituciones de educación superior, privadas y públicas. En efecto, el Fodeseop se pensó como una entidad conformada por el Gobierno Nacional y las instituciones de educación superior que voluntariamente participan y, en ese marco, su patrimonio está conformado por (i) aportes del Gobierno Nacional y (ii) aportes voluntarios de las instituciones afiliadas.

El carácter *mixto* de la entidad hace referencia a esa composición de sus aportes, pero no a que se trate de una sociedad de economía mixta. Así lo demuestra la remisión expresa efectuada por la Ley 30 de 1992 a las normas que rigen las instituciones de economía solidaria, en la Ley 79 de 1988, que en su Capítulo IV, se refiere a otras formas asociativas (artículos 130 y 131, *ibídem*), rótulo bajo el que se hallaría el Fodeseop.

Los artículos 130 y 131 de la Ley 79 de 1988 definen como *otras formas asociativas* a las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas. Entidades establecidas por la Nación, los departamentos y los municipios a través de normas contenidas en leyes, ordenanzas y acuerdos, y cuyo régimen es el definido en la Ley 79 de 1988, hasta que el Gobierno Nacional expida una reglamentación especial. Estas entidades poseen naturaleza pública y surgen por iniciativa estatal. En ese marco, la Ley 79 de 1988 confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para definir su naturaleza, objeto, funciones y demás características de estas instituciones.

En acatamiento de ese mandato, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1482 de 1989, por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas”, en el que incluyó un conjunto de medidas destinadas a “*favorecer la prestación de servicios a la comunidad e impulsar su organización bajo la modalidad cooperativa, y garantizar el apoyo del Estado a aquéllas*” (Art. 1, Decreto Ley 1482 de 1989).

El artículo 2º del mismo decreto (DL 1482 de 1989) establece que estas formas de administración poseen las siguientes características: (i) surgen por iniciativa de la Nación; (ii) poseen autonomía administrativa, económica y financiera, como entidades del sector cooperativo; (iii) se inspiran en el

principio de participación democrática; (iv) tienen por objeto la prestación de servicios a los asociados, (v) establecen la *‘irrepartibilidad’* de las reservas sociales y, en caso de liquidación, del remanente patrimonial; (vi) destinan sus excedentes a la prestación de servicios sociales y al crecimiento de sus reservas y fondos; (vii) operan bajo el principio de libre ingreso y retiro de sus asociados y (viii) se constituyen con duración indefinida.

Así pues, Fodeseop es una *forma de administración pública cooperativa*, que hace parte del sector cooperativo, surgida por iniciativa legal, y a la que pueden asociarse instituciones de educación superior públicas y privadas de los órdenes nacional y territorial.

La Ley 454 de 1998, que reguló diversos aspectos de las entidades de naturaleza cooperativa, mantuvo vigente la Ley 79 de 1988, de manera que no modificó ninguno de los elementos descritos, en lo que tiene que ver con el Fodeseop.

El Fodeseop fue objeto de reglamentación gubernamental a través del Decreto 2905 de 31 de diciembre de 1994, dictado *“con el fin de definir su conformación, garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus actividades, así como establecer su vinculación con el Sector Central del Estado, y la inspección y vigilancia gubernamental a la que está sujeto”*.

El Decreto define al Fodeseop como una entidad de economía mixta del sector solidario, le otorga competencia al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop), hoy Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial), para registrar la personería jurídica, ejercer la inspección y vigilancia y, además, lo vincula al Ministerio de Educación (artículos 1º, 4º y 5º); el artículo 2º, ibídem, señala que, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 89 de la Ley 30 de 1992, el Fodeseop debe realizar labores de carácter económico, administrativo, y de asesoría y fomento a las IES.

Mediante la Ley 573 de 2000, el Legislador concedió al Presidente de la República facultades extraordinarias para dictar el régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, el cual se expidió mediante decreto ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006. En el parágrafo 1º del artículo 1º, esta ley dispone que las entidades que tengan un régimen propio de liquidación, contenido en reglas especiales, seguirían rigiéndose por estas.

El conjunto de disposiciones citadas supuso una modificación parcial del artículo 24 del decreto 2905 de 1994, pues a partir de la vigencia de la ley 489 de 1998, el Presidente de la República es el encargado de tomar determinaciones acerca de la transformación o disolución de las entidades administrativas del orden nacional. El procedimiento correspondiente, sin embargo, sigue siendo el del artículo 24 de la Ley 79 de 1988:

“Transformación y liquidación. El Fodeseop sólo podrá transformarse o disolverse para liquidarse o fusionarse, por disposición legal, la cual determinará el destino de los aportes patrimoniales efectuados por el Gobierno Nacional. En lo demás el procedimiento de liquidación y la cancelación de las obligaciones se efectuarán conforme lo establece la Ley 79 de 1988 para organismos cooperativos”. (Artículo 37, DL 1482 de 1989 remite a las mismas normas de la ley 79 de 1988, para las entidades del sector cooperativo).

Como el ingreso al Fondo es voluntario, el procedimiento en caso de retiro de un afiliado, en condiciones normales de funcionamiento, es el contemplado en sus Estatutos (artículo 17⁹⁰), donde se establece que al retiro voluntario de un afiliado se efectuarán los cruces y compensaciones a que haya lugar. En caso de que el Presidente de la República ordene su liquidación, el pago de los aportes seguirá un orden de prioridad definido en el artículo 120 de la Ley 79 de 1988 (el pago de los aportes se encuentra como último ítem, después de los gastos de liquidación, los salarios y prestaciones sociales ciertos y causados, las obligaciones fiscales, los créditos hipotecarios y prendarios, las obligaciones con terceros y los aportes de los asociados).

Además, el artículo 21 de los Estatutos del Fodeseop señala que los aportes del Estado sólo se le reintegrarán en caso de liquidación del Fondo. En criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el acto administrativo que ordene la liquidación, debería definirse el destino de esos recursos. Según la Sala de Consulta y Servicio Civil, el Ministerio de Educación, el Icfes y el Icetex no podrían retirarse voluntariamente del Fondo, sino únicamente al momento de su liquidación.

Para terminar, precisó la Sala citada que no existe duplicidad de funciones entre el Fodeseop y el Icetex, pues (i) el Icetex, mediante Ley 1002 de 2005, se transformó en una entidad financiera de naturaleza especial, cuyo objeto consiste en brindar apoyo crediticio y subsidios para el acceso a la educación superior, bajo prioridades asociadas a la capacidad económica y el mérito académico. Por ello, entre sus funciones no se encuentran las de promoción o financiación de proyectos de las IES, que corresponden al Fodeseop⁹¹.

⁹⁰ Estatutos, artículo 17: “Cuando se produzca el retiro de una entidad afiliada se procederá a cancelar su registro, efectuar los cruces y compensaciones a que haya lugar y a devolver el saldo de los aportes, ahorros y demás derechos económicos que posea. La devolución se hará dentro de los noventa días siguientes a la desvinculación. Si el valor de las obligaciones de la entidad afiliada que se retira resulta superior al momento de sus aportes y demás derechos económicos, deberá pagar el remanente de acuerdo con los reglamentos. En caso de fuerza mayor o grave crisis económica de Fodeseop, el Consejo de Administración podrá ampliar hasta en un año el plazo de devolución de las sumas a favor de la entidad que se retira.” (Los Estatutos de Fodeseop están publicados en el portal de la Entidad, www.fodeseop.gov.co).

⁹¹ Hasta acá la referencia al concepto 0058 de 2010, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado interno 1972.

Así las cosas, el Fodeseop es ciertamente una entidad de naturaleza especial: pública, pues surge por mandato de la ley y con la participación del Gobierno; de economía mixta, debido a que sus aportes son en parte públicos y en parte privados; y solidaria, dado que la Ley 30 de 1989, al momento de su creación, estableció una remisión normativa a la Ley 79 de 1988, para definir sus reglas de funcionamiento y su forma de liquidación. Además, el Gobierno Nacional dictó normas especiales, como el decreto 2905 de 1994, de carácter reglamentario, complementado finalmente con las normas propias, contenidas en los Estatutos de la Entidad, como manifestación de la voluntad de sus asociados (IES públicas y privadas, y Gobierno Nacional).

Ello explica que el problema jurídico parta de una premisa plausible: como lo demuestra una interpretación sistemática de la naturaleza del Fodeseop, basada en el conjunto de normas ya mencionadas, es parte de su esencia la participación del Estado y, como se puede constatar en el trámite legislativo, el artículo demandado sí puede afectar su funcionamiento y llevar a su liquidación.

Ahora bien, debe precisarse que esta posibilidad no se concreta necesariamente a partir del mandato cuestionado, pues no resulta claro que el Fodeseop no pueda funcionar como una asociación únicamente conformada por las IES, como manifestación de su autonomía, ni que se convierta en una institución *de hecho*, como supone el demandante y las organizaciones educativas que apoyan la demanda.

En lo que tiene que ver con el cargo objeto de estudio, a juicio de la Sala, los mandatos contenidos en el inciso 2º del artículo 95 del Fodeseop tampoco conllevan el desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad; ni a la obligación constitucional de fomentar la economía solidaria, al menos por tres razones que se desprenden del análisis previo.

Primero, la norma demandada *no liquida el Fodeseop* ni extingue su *personería*. Lo que ordena es que el Gobierno Nacional adelante las actuaciones necesarias para obtener sus aportes, con dos condiciones muy relevantes para el problema objeto de estudio: (i) estas actuaciones deben ser interpretadas como aquellas exigidas por el derecho vigente y no como vías de hecho, pues las autoridades públicas siempre deben actuar dentro del marco del derecho positivo; y (ii) esta decisión no involucra aportes que ya hubieran sido utilizados o se hallaren comprometidos por el Fodeseop al momento de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, lo que de desvirtúa la supuesta afectación desproporcionada al patrimonio de las IES o del propio Fodeseop.

Segundo, porque en la medida en que el cargo se basa en una supuesta vulneración a las reglas de juego, es imprescindible señalar que entre ese conjunto de mandatos (la regulación previa), siempre ha existido la posibilidad de que el Fodeseop se disuelva por disposición del Legislador. Así

se desprende, primero, el hecho de que su creación se dio por vía legal y no por mandato constitucional y, segundo, las propias normas citadas por el actor en las cuales se remite a la ley la definición del Fodesep y su eventual liquidación.

Es importante aclarar que lo afirmado en el párrafo anterior no contradice la conclusión según la cual la liquidación o disolución de la entidad no ocurrirá por mandato directo del artículo demandado, sino que se producirá cuando el Gobierno adelante las actuaciones necesarias para ello. Lo que la Sala resalta es que si el Legislador puede ordenar la disolución de la entidad no existe razón para que no pueda proferir una orden perentoria al Gobierno, en el sentido de recuperar sus aportes no comprometidos presupuestalmente. La posición contraria supondría que el Gobierno Nacional tiene la potestad de liquidar el Fodesep en el marco de sus estatutos, pero el Legislador no puede hacerlo, en aplicación de su facultad general de configurar el derecho.

Todo lo expuesto demuestra, para terminar, que no existe un desconocimiento a un derecho adquirido, pues, así como las IES voluntariamente decidieron participar del Fodesep, en un marco legal determinado, este mismo marco siempre tuvo presente la posibilidad de liquidación del Fondo, por mandato de la Ley. Es importante indicar que tampoco se percibe, a priori, la lesión de otros derechos, pues según la visión estratégica del Plan Nacional de Desarrollo y la propia norma demandada, el Estado deberá mantener una partida para apoyo a la oferta, sólo que esta será manejada, priorizada y focalizada por el Icetex.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma cuestionada por los cargos analizados.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018), por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General