LEY 1937 DE 2018

LEY 1937 DE 2018

D.O. 50.708, septiembre 6 de 2018

por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto otorgar las herramientas necesarias al Ministerio de Educación Nacional, al departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza, Carácter Académico y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Artículo 2°. *Solo para los efectos de esta ley*. A iniciativa del Gobernador autorícese a la Asamblea del Departamento de Casanare a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, previa renuncia o donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano si así lo establecen sus estatutos internos. La institución de educación superior oficializada mediante Ordenanza quedará organizada como una Universidad Pública de orden departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de disolución.

Parágrafo 1°. Una vez se expida la ordenanza que incorpore en la estructura administrativa del departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, el nombre de esta será cambiado por Universidad Internacional del Trópico Americano, conforme a su nueva naturaleza jurídica y utilizará la sigla Unitrópico igualmente para identificarse.

Parágrafo 2°. Autorícese al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación y a la Asamblea Departamental de Casanare, para adelantar y gestionar los trámites que corresponda en aras de garantizar que todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo la tutela y uso de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) a la promulgación de la presente ley, pasen a ser propiedad de la Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).

Artículo 3°. La nueva entidad oficial de orden departamental Universidad Internacional del Trópico Americano, sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es en tanto sus derechos como en sus obligaciones.

Artículo 4°. Una vez la Asamblea Departamental de Casanare expida la Ordenanza de incorporación a la estructura administrativa de la institución, autorícese al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones de educación superior oficialmente reconocidas a la Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico), en un plazo máximo de seis (6) meses.

Artículo 5°. Con el fin de evitar situaciones que afecten las expectativas legítimas de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional conforme al artículo 10, numeral 6, de la Ley 1740 de 2014; transferirá los registros calificados y demás documentos y actuaciones administrativas concomitantes de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico

Americano a la Universidad Internacional del Trópico Americano.

Artículo 6°. Una vez la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano sea organizada como Universidad Pública del orden departamental, presentará directamente proyectos de formación y capacitación científica al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, conforme a los requisitos generales expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Los proyectos beneficiarán a docentes de planta, estudiantes y egresados de la institución.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Alejandro Carlos Chacón Camargo.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-051 del 30 de mayo de 2018 proferida por la Honorable Corte Constitucional, se procede a la sanción del proyecto de ley, toda vez que dicha Corporación ordena la remisión del expediente al Congreso de la República, para continuar el trámite de rigor y su posterior envío al Presidente de la República para efecto de la correspondiente sanción.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de septiembre de 2018.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra del Interior,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

La Ministra de Educación Nacional,

María Victoria Angulo González.

Sentencia C-051/18

Referencia: Expediente OG-154

Control de constitucionalidad en el trámite de objeciones gubernamentales al **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*".

Magistrada Sustanciadora,

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.8. C.P. y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. Registro de las objeciones gubernamentales

Mediante oficio recibido en la Secretaría General de la Corte el 10 de octubre de 2017, el Secretario General del Senado de la República, por instrucción del Presidente de esa Corporación, remitió copia del Expediente del Proyecto de ley 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara, "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", en relación con el cual el Gobierno nacional presentó objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia. Ambas Cámaras Legislativas insistieron el Proyecto y, en consecuencia, el asunto fue enviado a la Corte con el fin de que decidiera sobre la exequibilidad de las referidas objeciones, de conformidad con los artículos 199.1 de la Ley 5ª de 1992 y 167 de la Constitución Política. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, procede la Corte a resolver de fondo.

1.2. El proyecto de ley objetado

A continuación, se trascribe el texto del Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara, objetado por el Gobierno nacional.

"***LEY No. _____***

por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto*. La presente ley tiene como objeto otorgar las herramientas necesarias al Ministerio de Educación Nacional, al departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza, Carácter Académico y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.*

Artículo 2°. *Solo para los efectos de esta ley. A iniciativa del Gobernador autorícese a la Asamblea del departamento de Casanare a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, previa renuncia o donación al departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano si así lo establecen sus estatutos internos. La institución de educación superior oficializada mediante Ordenanza quedará organizada como una Universidad Pública de orden departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de disolución.*

Parágrafo 1°. *Una vez se expida la ordenanza que incorpore en la estructura administrativa del departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, el nombre de esta será cambiado por Universidad Internacional del Trópico Americano, conforme a su nueva naturaleza jurídica y utilizará la sigla Unitrópico igualmente para identificarse.*

Parágrafo 2°. *Autorícese al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernación y a la Asamblea Departamental de Casanare, para adelantar y gestionar los trámites que corresponda en aras de garantizar que todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo la tutela y uso de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) a la promulgación de la presente ley, pasen a ser propiedad de la Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).*

Artículo 3°. *La nueva entidad oficial de orden departamental Universidad Internacional del Trópico Americano, sustituirá en todo a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, esto es en tanto sus derechos como en sus obligaciones.*

Artículo 4°. *Una vez la Asamblea Departamental de Casanare expida la Ordenanza de incorporación a la estructura administrativa de la institución, autorícese al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones de educación superior oficialmente reconocidas a la Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico), en un plazo máximo de seis (6) meses.*

Artículo 5°. *Con el fin de evitar situaciones que afecten las expectativas legítimas de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional conforme al artículo 10, numeral 6, de la Ley 1740 de 2014; transferirá los registros calificados y demás documentos y actuaciones administrativas concomitantes de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano a la Universidad Internacional del Trópico Americano.*

Artículo 6°. *Una vez la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano sea organizada como Universidad Pública del orden departamental, presentará directamente proyectos de formación y capacitación científica al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, conforme a los requisitos generales expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Los proyectos beneficiarán a docentes de planta, estudiantes y egresados de la institución.*

Artículo 7°. *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.*

1.3. Las objeciones del Gobierno nacional

El Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional formularon cuatro objeciones en relación con el Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara.

1.3.1. *Falta de consonancia entre el título y su contenido*. El Gobierno sostiene que no hay "*consonancia*" entre el título y el contenido del proyecto de ley impugnado, por cuanto en el primero se anuncia que se establecerá la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (en adelante Unitrópico), mientras que con el articulado se busca otorgar herramientas jurídicas para transformar la naturaleza, el carácter académico y el régimen jurídico de la Institución, "…*así como, autorizar a la Asamblea Departamental de Casanare, a iniciativa del (sic) gobernador, para incorporar en la estructura del departamento a dicha fundación en calidad de universidad pública*". En consecuencia, a su juicio, el título no tiene utilidad interpretativa del articulado propuesto, dado que en este no se define la naturaleza jurídica de la Universidad existente, sino de un nuevo centro educativo que creará el Departamento.

1.3.2. *Imposibilidad del surgimiento de la nueva universidad oficial.* El Gobierno subraya que, según el artículo 2° del proyecto de ley, la oficialización e incorporación de la Fundación Internacional del Trópico Americano a la estructura administrativa del Departamento de Casanare se llevará a cabo previa renuncia o donación a la entidad territorial de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes de entidades públicas y particulares en el patrimonio de la Institución, si así lo establecen sus estatutos internos. Esta previsión, aseguran el Presidente y el Ministerio de Educación, es jurídicamente imposible de cumplir.

Indican que Unitrópico es una persona jurídica, conforme al artículo 633 del Código Civil, reconocida como entidad sin ánimo de lucro, con un patrimonio propio, mediante el cual cumple sus fines, de manera que los bienes que ingresen a sus haberes no pueden confundirse con aquellos de los fundadores o de las personas que integran sus órganos de dirección y de gobierno. Así mismo, subrayan que el patrimonio de Unitrópico no se encuentra representado en aportes o cuotas sociales, como se prevé en el artículo 2° analizado. En este sentido, consideran que no es posible la renuncia o la donación a la que hace referencia dicha disposición, en la medida en que estas figuras solo son viables cuando se trata de sociedades en donde la participación de los socios está constituida por acciones, cuotas o partes de interés, las cuales pueden ser objeto de disposición por sus titulares.

Desde otro punto de vista, el Gobierno indica que incluso si fuera viable la renuncia o donación de los derechos sobre de los aportes, cuotas sociales o bienes, como se prevé en el artículo 2°, "*tampoco se entiende que esto deba hacerse al departamento del Casanare*". Ello, por cuanto el Departamento es una persona jurídica distinta a aquella que sería la Universidad que pretende crearse, lo que impediría a esta tener la propiedad sobre los bienes que antes eran de Unitrópico, dado que su titularidad recaería en la entidad territorial. A su vez, implicaría el riesgo de que la Universidad no pueda contar con un patrimonio suficiente para el cumplimiento de sus funciones.

A partir de los anteriores argumentos, el Gobierno nacional sostiene que el proyecto de ley permite al Departamento de Casanare incorporar a Unitrópicoa su estructura administrativa, sin que medie compensación alguna y con la sola expedición de un acto administrativo, lo cual constituye un supuesto de confiscación, proscrito en el artículo 34 de la Constitución Política.

1.3.3. *Falta de análisis del impacto fiscal de la iniciativa*. El Gobierno nacional asegura que se desconocieron los artículos 334 C.P. y 7° de la Ley 819 de 2003, debido a que no se analizaron los costos fiscales de la medida que se pretende adoptar, pese a que genera un impacto considerable en las finanzas públicas. Argumenta que el sostenimiento de todas las universidades públicas del país cuenta, entre otros ingresos, con recursos del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, de manera que en este caso se causarían unos costos sin haberse realizado los estudios fiscales correspondientes. Indica que tampoco se tuvieron en cuenta los impactos económicos que para las demás universidades públicas significaría el hecho de que una institución más reciba ingresos producto de la estampilla establecida en la Ley 1967 de 2013, ni la incidencia fiscal de que a otro grupo adicional de estudiantes se les disminuya sus costos de matrícula por ejercer su derecho al voto.

1.3.4. *Infracción del derecho a la igualdad*. Por último, el Gobierno señala que se quebranta el derecho a la igualdad, en razón de que se establece un trato diferente, un procedimiento especial y único para crear una nueva institución de educación superior, sin existir razones suficientes que lo justifiquen. Añade que incluso se pone en riesgo el servicio público de educación de la población que se inscriba en la pretendida institución, en el supuesto de que esta no sea viable técnica, financiera y jurídicamente.

1.4. Insistencia del Congreso de la República

Recibido el escrito de objeciones, el Senado de la República designó a Andrés García Zuccardi, miembro de esta Cámara, y la Cámara de Representantes nombró a Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y John Eduardo Molina Figueredo, pertenecientes a esta Corporación legislativa, para la elaboración del informe sobre las objeciones gubernamentales al **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*". En el informe, los congresistas rechazaron las objeciones y solicitaron a las plenarias de ambas cámaras no acogerlas. Replicaron cada una de las objeciones impugnaciones presidenciales en los siguientes términos.

> 1.4.1. Frente a la supuesta falta de consonancia entre el título y el contenido del Proyecto de Ley, además de citar jurisprudencia constitucional sobre la distinción entre los principios de unidad de materia y de correspondencia entre el título de una ley y su contenido, la Comisión Accidental afirma que el verbo "*establecer*", empleado en el epígrafe del Proyecto, en una de sus acepciones equivale a "*fundar*" o "*instituir*", lo cual demuestra la relación entre aquel y el cuerpo normativo aprobado. Indica en todo caso que, en efecto, el proyecto de ley no busca definir la naturaleza jurídica de Unitrópico sino que, con la concesión de potestades al Ministerio de Educación, a la Gobernación de Casanare y a su Asamblea, pretende "*resolver el error generado por el vacío jurídico establecido en el artículo 23 de la Ley 30 de 1992*".

Los congresistas explican que la anterior regulación solo contempla instituciones de educación superior de tipo estatal u oficial, privadas

o de economía solidaria, dentro de las cuales no puede ser ubicada "*Unitrópico*". Precisan que esta fue creada bajo el modelo de una fundación de participación mixta (con aportes públicos y privados), pese a que el Ministerio de Educación le otorgó personería jurídica *sui generis*, como una institución privada de educación superior. Agregan que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció al respecto y consideró legalmente imposible que el servicio público de educación superior pueda ser prestado por una persona jurídica mixta (bien sea sociedad o fundación) y recomendó "*normalizar para superar todas las situaciones fácticas o jurídicas que afecten la prestación del servicio público de educación superior*".

> 1.4.2. Con respecto a la objeción relacionada con los presuntos efectos confiscatorios del artículo 2° del proyecto de ley, los miembros de la Comisión Accidental empiezan por clarificar que la normatividad propuesta no supone la disolución y liquidación sino solo la mutación de Unitrópico. Por otro lado, puntualizan que esto se dispone llevar a cabo previa renuncia o donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Universidad, ***si así lo establecen sus estatutos internos*** (negrillas originales). En este sentido, sostienen que si instituciones sin ánimo de lucro, como fundaciones, disponen en sus estatutos internos el origen de su patrimonio, igualmente es admisible que estas puedan decidir quiénes pueden administrarlo o dejar de hacerlo y bajo qué condiciones.

De este modo, la Comisión Accidental estima legal y constitucionalmente viable que el patrimonio de la Fundación sea eventualmente administrado por el Departamento de Casanare, en calidad de miembro fundador de Unitrópico, luego de un acuerdo de voluntades de todos los fundadores, que decidan libremente renunciar a sus derechos. Argumenta que el proyecto de ley no pretende confiscar los bienes de la Fundación, sino solo que, a partir de un acuerdo de voluntades, libre de todo apremio y de conformidad con los estatutos de la Institución, ella pueda ser transformada en una entidad de derecho público, sin necesidad de su disolución y liquidación.

1.4.3. En lo que hace relación a la carencia de estudios sobre el impacto fiscal de la iniciativa, los congresistas sostienen que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las normas sobre racionalidad legislativa relacionadas con las finanzas públicas no pueden suponer la creación de barreras insalvables a la producción normativa del Legislador ni la creación de un poder de veto en cabeza del Ministerio de Hacienda. Así mismo, afirman que la carga principal reposa en dicha dependencia, que es la entidad con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Para el presente caso, la Comisión Accidental advierte que el Ministerio se abstuvo de emitir concepto favorable sobre los efectos fiscales de la iniciativa, dado que no realizó las correspondientes proyecciones, lo que, a su juicio, es diferente a emitir un concepto negativo o solicitar al Congreso de la República el archivo de la iniciativa.

1.4.4. Por último, en lo relativo a la objeción por quebrantamiento del principio de igualdad, al haberse presuntamente dispuesto la creación de Unitrópico mediante mecanismos distintos a los que se utilizan para crear todas las universidades públicas, la Comisión Accidental afirma que en su funcionamiento y rendición de cuentas e informes, aquella se asemeja a una entidad descentralizada por servicios y paga cuota de fiscalización a la Contraloría Departamental del Casanare. En este sentido, considera que la entidad se halla sujeta al tratamiento de una entidad pública, sin recibir los beneficios de los que sí gozan las instituciones de educación superior oficiales. Como consecuencia, en su criterio, en la práctica existe una desigualdad que, en cambio, el proyecto de ley censurado pretende corregir.

II. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de la Corte el 10 de octubre de 2017, el Secretario General del Senado de la República, por instrucción del Presidente de esa Corporación legislativa, remitió copia del Expediente **del Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", en relación con el cual el Gobierno nacional presentó objeciones por razones de inconstitucionalidad y, en respuesta, las Cámaras Legislativas insistieron, en los términos expuestos con anterioridad.

2.2. A través de Auto del 30 de octubre de 2017, la Magistrada Sustanciadora asumió el conocimiento de las citadas objeciones y ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, con el fin de que remitieran a la Corte las pruebas necesarias, en orden a verificar el procedimiento legislativo realizado respecto del trámite de aprobación del informe de objeciones. Así mismo, dispuso fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte, con el propósito de permitir la intervención ciudadana.

2.3. Mediante el Auto 599 del 8 de noviembre de 2017, la Sala Plena de esta Corporación, en ejercicio de las atribuciones contempladas en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución, decidió abstenerse de decidir acerca de las objeciones gubernamentales de la referencia, pues vencido el término probatorio no se recibieron la totalidad de los elementos solicitados a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes. De la misma manera, ordenó poner en conocimiento de los presidentes de las cámaras legislativas el contenido de la providencia, con el fin de apremiarlos para que allegaran los elementos requeridos.

De otra parte, se resolvió que hasta tanto fuera allegada la documentación requerida se continuaría con el trámite de la revisión sobre las objeciones gubernamentales.

2.4. A través de oficio recibido el 15 de noviembre de 2017, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió copia en medio magnético de la ***Gaceta del Congreso*** 1014 de 2017, con el acta de plenaria 245 del 19 de septiembre de 2017,

en la cual tuvo lugar la aprobación del informe sobre las objeciones. Posteriormente, a través de oficio allegado el 28 de noviembre de 2017, el Secretario General de la misma Corporación legislativa remitió en medio magnético copia de la ***Gaceta del Congreso*** 1072 de 2017, con el Acta de plenaria 244 del 13 de septiembre de 2017, en el cual se efectuó el anuncio previo a la discusión de las objeciones presidenciales.

2.5. Puesto que aún faltaban pruebas por allegar, mediante Auto del 16 de abril de 2018, la Magistrada Sustanciadora insistió en los requerimientos probatorios realizados en los Autos del 30 de octubre y del 8 de noviembre de 2017, respecto de la documentación solicitada al Secretario General del Senado de la República.

2.6. En respuesta a la decisión anterior, por medio de oficios de 19 y 23 de abril de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte los medios de convicción solicitados.

III. INTERVENCIONES

3.1. El Ministerio de Educación Nacional presentó intervención, mediante la cual solicita a esta Corporación declarar fundadas las objeciones formuladas, con base sustancialmente en la misma argumentación aducida en ellas.

3.2. El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad del proyecto de ley objetado y, por consiguiente, solicitó declarar infundadas las objeciones gubernamentales.

Sostiene que no existe una falta de consonancia entre el título de la iniciativa objetada y su contenido, pues este tiene por objeto otorgar al Ministerio de Educación y al Departamento de Casanare herramientas para transformar la naturaleza, el carácter académico y el régimen jurídico de Unitrópico. En este sentido, indica que si se pretende transformar la naturaleza, es obvio que se determine, como se hace en el Proyecto de Ley, la nueva naturaleza de la Entidad. Así, "*sí se establece, en su título, la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria, como puede verse en los artículo 1,* (sic) *°, 3, 4, 5 y 6 del proyecto, que aluden directamente a esas materias, la inconsistencia con el encabezamiento del proyecto no existe*".

De otra parte, indica que como lo anuncia el proyecto de ley, no se pretende expropiar ni confiscar el patrimonio del Centro Educativo sino que se parte de un eventual entendimiento de voluntades de acuerdo a los respectivos estatutos, que permiten la transformación del claustro universitario de derecho privado a público, sin necesidad de disolverlo o liquidarlo.

Así mismo, considera que no es de recibo la objeción basada en la ausencia de manifestación sobre el impacto fiscal de la propuesta. Asegura que la iniciativa no crea una nueva universidad ni un gasto público, sino que se ocupa de "*la transformación de la naturaleza jurídica y de* (sic) *la institución, en razón de una donación que se hace al departamento. Y se obvió la petición de análisis porque solicitado al Ministerio de Hacienda un concepto al respecto, señaló "que es imposible cuantificar los gastos que la propuesta legislativa generaría"*".

El interviniente explica que ante la anterior imposibilidad, la Gobernación de Casanare solicitó un estudio socioeconómico de factibilidad para la creación de una nueva universidad pública en el Departamento, el cual fue entregado en octubre de 2005 y allegado luego como soporte del Proyecto de Ley. Señala que en este documento se ponen de manifiesto las condiciones físicas, administrativas y financieras que hacen viable esta posibilidad, en tanto corresponde a una institución ya consolidada. Así, concluye que la naturaleza de la regulación, a partir de los antecedentes que tuvo en cuenta el Ministerio de Hacienda, así como las características de la donación, "*hi[cieron] innecesario y francamente inapropiado un estudio de impacto fiscal, lo que determinó la postulación y trámite del proyecto*".

3.3. Los ciudadanos Alexis Ferley Bohórquez y Neidy Liliana Berney Huertas, quienes afirman ser abogados egresados de Unitrópico, intervinieron en el presente trámite para solicitar a la Corte declarar infundadas las objeciones gubernamentales formuladas por el Ejecutivo.

Argumentan que entre el epígrafe y el proyecto de ley existe armonía y coherencia. Consideran que "*el espíritu y contenido*" de la iniciativa son similares a los de la Ley 67 de 1968, mediante la cual, según su título, "*se establece la situación jurídica de la Universidad Francisco de Paula Santander de la ciudad de Cúcuta y se concede un auxilio*". Subrayan que mediante esta regulación se transformó, definió y cambió la naturaleza y régimen jurídico de la citada institución, antes de carácter privado, y que en la interpretación de tales normas nunca ha existido inseguridad jurídica, "*demostrando que existe unidad y correspondencia entre su texto y epígrafe*". Agregan que el título del proyecto de ley censurado prevé que se establece la naturaleza y régimen jurídico de Unitrópico, debido a que aquella "*muta y pasa a ser de naturaleza privada a pública, en cuanto se transformaría…*".

En relación con la objeción sobre las supuestas consecuencias confiscatorias de las normas, señalan que las entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones y corporaciones, pueden darse sus "*directivas*" y regirse por sus propias normas, lo cual cobra mayor vigor en el marco del artículo 69 C.P., que confiere a los entes universitarios la potestad de organizarse y regirse de conformidad con sus estatutos. En este sentido, indican que el espíritu del proyecto de ley es que los demás miembros de Unitrópico renuncien de forma voluntaria a sus derechos de administración sobre la Fundación, "*dejando como único miembro al departamento en su calidad de fundador mas no como ente territorial, dado que la fundación no se disuelve, y así proseguir hacia su eventualmente oficialización y establecimiento como una nueva entidad de derecho público bajo los parámetros que establece la eventual ley*".

Según los intervinientes, la renuncia de los derechos de administración sobre la Fundación es viable, pues se encuentra contemplada el artículo 15 de sus estatutos internos, avalados por el propio Ministerio de Educación, según el cual, la condición de miembro se pierde cuando se presente renuncia formal "*ante la sala general de los miembros*".

Por último, se pronuncian en cuanto a los efectos fiscales del proyecto de ley. Los intervinientes afirman que "*ni el Gobierno, ni el Ministerio de Hacienda o el de Educación en ningún momento realizaron las cuantificaciones o demostraron en cifras el impacto fiscal de la iniciativa, ya que ellos son los que cuentan con el personal operativo, técnico y logístico para ello…*" Dicen compartir la opinión del informe sobre las objeciones de la Comisión Accidental, en el sentido de que el Proyecto no comporta un gasto público inmediato y que si se llega a aprobar, su desarrollo quedaría sujeto a la voluntad política de la Asamblea Departamental de Casanare y a la iniciativa del Gobernador, quien deberá hacer las correspondientes gestiones con el Gobierno nacional y los estudios correspondientes para analizar la sostenibilidad y viabilidad de la oficialización de la Universidad.

De este modo, los intervinientes solicitan a la Corte declarar infundadas las objeciones gubernamentales. Con todo, piden también que, con arreglo al concepto del Procurador General de la Nación, de acuerdo con el cual, la incorporación de la Universidad al Departamento de Casanare desconocería la autonomía constitucional que les asiste a los entes de esta naturaleza, se declaren inexequibles las expresiones "*e incorporar en la estructura administrativa del departamento*" y "*al departamento*" del artículo 2° del proyecto de ley objetado, así como las expresiones "*de incorporación a la estructura administrativa de la institución*" , previstas en el artículo 4° ídem.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278.5 de la Constitución y en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, rindió concepto de rigor dentro del asunto de la referencia, mediante el cual solicitó a la Corte

declarar *infundada* una de las objeciones propuestas, *fundadas* dos de las objeciones y parcialmente fundada la restante objeción.

3.1. El Ministerio Público considera que no existe una "*correspondencia exacta*" entre el título y el contenido del proyecto de ley objetado, pues el primero hace referencia a la creación de la naturaleza y régimen jurídico de Unitrópico, mientras que el articulado no crea ni define esa instituciónsino que pretende la "*transformación de su naturaleza y régimen*" y dar lugar a otro ente denominado "*Universidad Internacional del Trópico Americano*". En consecuencia, en su opinión, se desconoce el artículo 169 C. P., en la medida en que el título del proyecto de ley no delimita la materia que esta trata, envía un mensaje equivocado y dificulta su consulta y control ciudadano. Se sigue de esto, para el Procurador, que la respectiva objeción gubernamental es fundada.

3.2. Respecto al segundo argumento de la impugnación gubernamental, relativa a la imposibilidad jurídica de que se produzca la renuncia o donación de los aportes, cuotas sociales o bienes, por cuanto Unitrópico tienen el carácter de Fundación, señala que con independencia de que las normas objetadas contravengan la

regulación legal ordinaria sobre el régimen de las personas jurídicas esto no entraña en sí mismo un problema de inconstitucionalidad, "*pues una ley ordinaria, como la que se estudia, tiene la virtualidad de crear mecanismos distintos o sui generis a los que se encuentran en otras leyes de la misma naturaleza*".

De la misma manera, el Ministerio Público afirma que la incorporación de la Institución al Departamento del Casanare, previa la renuncia o donación de los derechos sobre el capital, no constituye un caso de confiscación. Explica que la donación es un acto unilateral no prohibido por el ordenamiento jurídico colombiano y constituye un mecanismo a través del cual se produce la transferencia del dominio que, en el presente asunto, funciona como una condición para que Unitrópico pueda ser transformada. La creación de la Universidad Pública, expresa el Procurador, parte de que el órgano decisorio de la Institución acepte la transformación a través de sus estatutos, de modo que se respeta la autonomía de la voluntad, reflejada en el manejo que los órganos de decisión hagan de aquellos.

Halla razón, sin embargo, al argumento de que la donación o renuncia a las que hace referencia no deberían realizarse a favor del Departamento, que es una persona jurídica distinta a la Universidad, pues de ser así, esta no podría gozar de la propiedad sobre tales bienes. Aunque el Gobierno nacional no lo hace explícito, afirma el Procurador, el artículo 2° del proyecto de ley objetado menoscaba la autonomía universitaria, si la Institución es incorporada a la estructura administrativa de la citada entidad territorial. Este problema se refuerza, según indica, en el artículo 6° del Proyecto, debido a que impone a la Universidad Pública la obligación legal de presentar proyectos de formación y capacitación científica al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, pese a que esta postulación debe ser el producto de una decisión que solo concierne al Centro Educativo. En este orden de ideas, el Ministerio Público considera que la objeción resulta parcialmente fundada.

3.3. De otra parte, el Procurador General concuerda con el Gobierno nacional en que debió haberse realizado un análisis de los impactos fiscales de la medida legislativa impugnada, con sujeción a la Ley 819 de 2003 (Art. 7°), en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas. Como no se llevaron a cabo, estima que esta objeción resulta fundada.

3.4. Por último, la Vista Fiscal afirma que no le asiste razón al Gobierno, al considerar que el artículo 4° del proyecto de ley es contrario al principio de igualdad y al derecho a la educación, por establecer la creación de una futura institución de educación superior, sin ceñirse a los requisitos establecidos de la Ley 30 de 1992. En su criterio, mediante el artículo impugnado, no se establece una

universidad pública, sino que se fijan las condiciones para que ella pueda ser creada y, en el caso concreto, para que opere la transformación jurídica de la actual Unitrópico en una institución oficial, instituida previamente por medio de ordenanza departamental.

3.5. Así, el Procurador General solicita *(i)* declarar infundada la objeción formulada contra el artículo 4°, del **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", *(ii)* declarar parcialmente fundada la objeción respecto del artículo 2° del Proyecto y, en consecuencia, declarar inexequibles las expresiones "*e incorporar en la estructura administrativa del departamento*" y "*al departamento*", y *(iii)* declarar fundadas las objeciones en relación con el título del proyecto de ley y la ausencia de análisis del impacto fiscal de la iniciativa legislativa. Como consecuencia, pide a la Corte declarar inexequible en su integridad el Proyecto de Ley.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Gobierno nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política1.

4.2. El trámite de las objeciones gubernamentales

4.2.1. Características y fases del procedimiento

2. A través de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha estudiado las características relevantes de la institución de las objeciones gubernamentales y ha fijado, conforme a las previsiones de los artículos 196 a 201 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y 165 a 168 de la Constitución Política, los requisitos, fases y procedimientos que deben ser satisfechos cuando se da apertura a su trámite.

3. Conforme con los artículos 165 y 167 C.P., aprobado un proyecto de ley por la Cámara de Representantes y el Senado de República debe pasar al Presidente de la República, con el fin de que sea sancionado y se disponga su promulgación como ley de la República. El Ejecutivo, sin embargo, también puede objetarlo, ya sea por razones de inconveniencia o a causa de problemas de inconstitucionalidad y esta oposición a la iniciativa legislativa puede ser total o parcial. En el primer caso, el Gobierno impugna la totalidad del texto aprobado por el Congreso, mientras que en el segundo se muestra en desacuerdo con algunos artículos o fragmentos de los textos normativos adoptados.

4. No obstante parecieran constituir en principio un bloqueo a las competencias legislativas del Congreso, como lo ha clarificado la Corte, las objeciones gubernamentales no comportan un poder de veto. Son, por el contrario, expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público (CP Art. 113)2 y, en especial del Ejecutivo, que contribuye a la función legislativa, con sus apreciaciones sobre la conveniencia del contenido de las normas legales y, más importante aún, su efectiva sujeción a los mandatos contenidos en la Constitución3.

A partir de lo anterior, cuando el Presidente de la República formula objeciones a fragmentos de una ley o a esta en su integridad, no se entiende realmente trastocado el procedimiento legislativo, sino que tiene lugar la reedición de una fase dentro del trámite de producción de la legislación4. En este sentido, la Constitución prevé que el proyecto objetado total o parcialmente deberá volver a las cámaras a segundo debate5. Se retorna, así, la actuación

para la adopción de una decisión definitiva por parte

1 Conforme al artículo 167 C.P., "*El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. // El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. // Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto. // Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en qué tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo*". Por su parte, al tenor del artículo 241.8 C.P., "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de ley estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*".

2 Sentencia C-633 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. "*Las objeciones se conciben como una expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público (C.P. Art. 113) y no como un poder de veto*".

3 En la Sentencia C-474 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte señaló: "*la sanción no puede ser vista como un requisito de naturaleza formal en sentido estricto, sino como una manifestación del sistema de frenos y de contrapesos, toda vez que habilita al Presidente de la República para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, sin que en modo alguno se entienda como un poder de veto*".

4 Sentencia C-1152 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

5 Art. 167 C.P.: "*El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.*"

regulación legal ordinaria sobre el régimen de las personas jurídicas esto no entraña en sí mismo un problema de inconstitucionalidad, "*pues una ley ordinaria, como la que se estudia, tiene la virtualidad de crear mecanismos distintos o sui generis a los que se encuentran en otras leyes de la misma naturaleza*".

De la misma manera, el Ministerio Público afirma que la incorporación de la Institución al Departamento del Casanare, previa la renuncia o donación de los derechos sobre el capital, no constituye un caso de confiscación. Explica que la donación es un acto unilateral no prohibido por el ordenamiento jurídico colombiano y constituye un mecanismo a través del cual se produce la transferencia del dominio que, en el presente asunto, funciona como una condición para que Unitrópico pueda ser transformada. La creación de la Universidad Pública, expresa el Procurador, parte de que el órgano decisorio de la Institución acepte la transformación a través de sus estatutos, de modo que se respeta la autonomía de la voluntad, reflejada en el manejo que los órganos de decisión hagan de aquellos.

Halla razón, sin embargo, al argumento de que la donación o renuncia a las que hace referencia no deberían realizarse a favor del Departamento, que es una persona jurídica distinta a la Universidad, pues de ser así, esta no podría gozar de la propiedad sobre tales bienes. Aunque el Gobierno nacional no lo hace explícito, afirma el Procurador, el artículo 2° del proyecto de ley objetado menoscaba la autonomía universitaria, si la Institución es incorporada a la estructura administrativa de la citada entidad territorial. Este problema se refuerza, según indica, en el artículo 6° del Proyecto, debido a que impone a la Universidad Pública la obligación legal de presentar proyectos de formación y capacitación científica al

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, pese a que esta postulación debe ser el producto de una decisión que solo concierne al Centro Educativo. En este orden de ideas, el Ministerio Público considera que la objeción resulta parcialmente fundada.

3.3. De otra parte, el Procurador General concuerda con el Gobierno nacional en que debió haberse realizado un análisis de los impactos fiscales de la medida legislativa impugnada, con sujeción a la Ley 819 de 2003 (Art. 7°), en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas. Como no se llevaron a cabo, estima que esta objeción resulta fundada.

3.4. Por último, la Vista Fiscal afirma que no le asiste razón al Gobierno, al considerar que el artículo 4° del proyecto de ley es contrario al principio de igualdad y al derecho a la educación, por establecer la creación de una futura institución de educación superior, sin ceñirse a los requisitos establecidos de la Ley 30 de 1992. En su criterio, mediante el artículo impugnado, no se establece una universidad pública, sino que se fijan las condiciones para que ella pueda ser creada y, en el caso concreto, para que opere la transformación jurídica de la actual Unitrópico en una institución oficial, instituida previamente por medio de ordenanza departamental.

3.5. Así, el Procurador General solicita *(i)* declarar infundada la objeción formulada contra el artículo 4°, del **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", *(ii)* declarar parcialmente fundada la objeción respecto del artículo 2° del Proyecto y, en consecuencia, declarar inexequibles las expresiones "*e incorporar en la estructura administrativa del departamento*" y "*al departamento*", y *(iii)* declarar fundadas las objeciones en relación con el título del proyecto de ley y la ausencia de análisis del impacto fiscal de la iniciativa legislativa. Como consecuencia, pide a la Corte declarar inexequible en su integridad el Proyecto de Ley.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Gobierno nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política1.

4.2. El trámite de las objeciones gubernamentales

4.2.1. Características y fases del procedimiento

2. A través de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha estudiado las características relevantes de la institución de las objeciones gubernamentales y ha fijado, conforme a las previsiones de los artículos 196 a 201 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y 165 a 168 de la Constitución Política, los requisitos, fases y procedimientos que deben ser satisfechos cuando se da apertura a su trámite.

3. Conforme con los artículos 165 y 167 C.P., aprobado un proyecto de ley por la Cámara de Representantes y el Senado de República debe pasar al Presidente de la República, con el fin de que sea sancionado y se disponga su promulgación como ley de la República. El Ejecutivo, sin embargo, también puede objetarlo, ya sea por razones de inconveniencia o a causa de problemas de inconstitucionalidad y esta oposición a la iniciativa legislativa puede ser total o parcial. En el primer caso, el Gobierno impugna la totalidad del texto aprobado por el Congreso, mientras que en el

segundo se muestra en desacuerdo con algunos artículos o fragmentos de los textos normativos adoptados.

4. No obstante parecieran constituir en principio un bloqueo a las competencias legislativas del Congreso, como lo ha clarificado la Corte, las objeciones gubernamentales no comportan un poder de veto. Son, por el contrario, expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público (CP Art. 113)2 y, en especial del Ejecutivo, que contribuye a la función legislativa, con sus apreciaciones sobre la conveniencia del contenido de las normas legales y, más importante aún, su efectiva sujeción a los mandatos contenidos en la Constitución3.

A partir de lo anterior, cuando el Presidente de la República formula objeciones a fragmentos de una ley o a esta en su integridad, no se entiende realmente trastocado el procedimiento legislativo, sino que tiene lugar la reedición de una fase dentro del trámite de producción de la legislación4. En este sentido, la Constitución prevé que el proyecto objetado total o parcialmente deberá volver a las cámaras a segundo debate5. Se retorna, así, la actuación para la adopción de una decisión definitiva por parte

1 Conforme al artículo 167 C.P., "*El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. // El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. // Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto. // Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en qué tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo*". Por su parte, al tenor del artículo 241.8 C.P., "*A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de ley estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*".

2 Sentencia C-633 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. "*Las objeciones se conciben como una expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público (C.P. Art. 113) y no como un poder de veto*".

3 En la Sentencia C-474 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte señaló: "*la sanción no puede ser vista como un requisito de naturaleza formal en sentido estricto, sino como una manifestación del sistema de frenos y de contrapesos, toda vez que habilita al Presidente de la República para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, sin que en modo alguno se entienda como un poder de veto*".

4 Sentencia C-1152 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

5 Art. 167 C.P.: "*El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.*"

8.5. Por último, la Corte ha sostenido que debe existir congruencia entre el contenido normativo enviado a sanción presidencial y el tomado en consideración en el informe de las objeciones discutido y aprobado por el Congreso14. No obstante dicha congruencia no constituye un requisito de forma expresamente establecido en la Constitución Política ni en la Ley 5ª de 1992, la Sala Plena ha considerado que es una exigencia consustancial al trámite de las objeciones gubernamentales. Como se indicó, las objeciones son una etapa especial dentro

del procedimiento legislativo, pues el proyecto de ley objetado debe volver a las cámaras a segundo debate, en donde se deberán acoger o rechazar (total o parcialmente) los reparos del Gobierno. En este sentido, la reedición de este segundo debate parlamentario se encuentra circunscrita a los puntos objeto de discrepancia y, por consiguiente, la insistencia del Congreso que activa la competencia de la Corte debe versar, total o parcialmente, sobre el mismo texto objetado por el Ejecutivo.

4.2.2. Cumplimiento de los requisitos del trámite de objeciones presidenciales en el presente asunto

9. De acuerdo con la actual doctrina constitucional, la decisión judicial sobre las objeciones gubernamentales no solo supone el análisis al contenido de las discrepancias del Presidente frente al correspondiente proyecto de ley, como inicialmente se consideraba15, sino también el control del procedimiento llevado a cabo para su formulación y del seguido por las cámaras, en orden a insistir en la iniciativa aprobada, de manera que la competencia de la Corte sea válidamente activada. Se ha considerado, así mismo, que la extensión de la revisión al trámite se justifica en la medida en que se prevén reglas específicas que, de no seguirse, implican ciertas consecuencias y obligaciones jurídicas, ya sea para el Presidentede la República o el Congreso16.

A continuación, la Sala verificará los procedimientos de formulación de las objeciones y la aprobación de la insistencia por el Congreso, en el Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara, "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", de acuerdo con las pautas indicadas en precedencia (fundamentos 8.1 a 8.5).

9.1. *Oportunidad*. A través de oficio recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 1° de junio de 2017, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió el **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régi*

14 Auto 476 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

15 Inicialmente, la Corte consideraba que la revisión en estos casos se limitaba al estudio y decisión de las objeciones, como habían sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo, bajo la consideración de que la decisión debía estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos y, en esa medida, no podía afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejercieran la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas. Sin embargo, en la Sentencia C-1404 de 2000. MM. PP. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis, la Sala varió explícitamente el precedente y definió que, por razones lógicas y constitucionales, era necesario el pronunciamiento sobre aspectos no planteados por el Gobierno, pero cuyo análisis resultaba un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones. De un lado, indicó que las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones,se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. De otro lado, consideró que, en tanto el mandato del artículo 241.8 C.P. califica las decisiones de la Corte como *definitivas,* si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. La Sala Plena explicó que al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, en realidad no se coartaba el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de

inconstitucionalidad, en la medida en que una vez la Corte emita el fallo, en todo caso la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la sentencia. A partir de esta variación del precedente, prácticamente en todos los casos la Sala ha considerado necesario controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido por el Congreso de la República y el Gobierno, que dio lugar a la intervención de la Corte para decidir sobre las objeciones.

16 Sentencia C-755 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. De este modo, si el Presidente no propone objeciones dentro del término previsto –o no lo hace en debida forma- debe sancionar y promulgar el proyecto de ley (Art. 166 C.P.). Por su parte, si el proyecto de ley es objetado total o parcialmente por el Gobierno, las cámaras deberán surtir de nuevo el segundo debate, para analizar las observaciones formuladas (Art. 167 C.P.).

men jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano", en cumplimiento de los arts. 157.4, 165 y 166 C.P. y 196 de la Ley 5ª de 1992.

Por su parte, el Presidente de la República y la Ministra de Educación devolvieron al Presidente de la Cámara de Representantes el texto de proyecto de ley sin la respectiva sanción, junto con un escrito de objeciones, por razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad. El documento fue recibido el 9 de junio de 2017, lo que quiere decir que su presentación fue oportuna, dado que el Ejecutivo, por tratarse de un proyecto con menos de 20 artículos, disponía de seis días hábiles para oponerse al Proyecto y este plazo vencía exactamente el mismo día en que el escrito fue recepcionado.

9.2. *Publicación*. Las objeciones presidenciales fueron publicadas el viernes 16 de junio de 2017, en la ***Gaceta del Congreso*** de la República N°505.

9.3. *Conformación de la comisión accidental y publicación del informe a las objeciones.* El Senado de la República designó a Andrés García Zuccardi, miembro de esta Cámara, y la Cámara de Representantes nombró a Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y John Eduardo Molina Figueredo, pertenecientes a esta Corporación Legislativa, como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones al Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara. Esta Comisión preparó un informe que se publicó el martes 12 de septiembre de 2017 en las Gacetas del Congreso de la República 772 y 773, en el cual se propuso no aceptar los reparos del Gobierno.

9.4. *Anuncio previo a la discusión y votación de las objeciones.* En las sesiones plenarias del Senado de la República del 12 de septiembre de 201717 y de la Cámara de Representantes del 13 de septiembre de 201718 se anunció que el citado informe sobre objeciones gubernamentales se pondría en consideración y votaría los días 13 y 19 de septiembre, respectivamente.

9.5. *Votación del informe de objeciones*. En las anteriores fechas las plenarias del Senado19 y la Cámara de Representantes20 aprobaron efectivamente el informe de la Comisión Accidental sobre las objeciones presidenciales. En el Senado de la República se hicieron presentes al inicio de la sesión 90 Senadores de los 101 que en ese momento lo conformaban y la aprobación del informe se llevó a cabo a partir de 56 votos por el Sí y 0 votos por el No21, emitidos a través del sistema de voto nominal y público. En la Cámara de Representantes se hicieron presentes al inicio de la sesión 147 de los 166 miembros y la aprobación del informe se realizó a partir de los 87 votos por el Sí y 0 votos por el No, así mismo, depositados a través del sistema de voto nominal y público22.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que el informe de objeciones fue válidamente aprobado. De un lado, en la plenaria del Senado de la República existió

quorum deliberatorio (1/4 de los miembros) y decisorio (1/2 de los miembros), pues estuvieron presentes al inicio de la sesión 90 senadores y el informe fue votado por 56 de ellos. Así mismo, se aprobó por mayoría absoluta (1/2+1 de los miembros), pues los 56 votos emitidos fueron a favor del informe que propuso rechazar las objeciones gubernamentales.

Debe efectuarse, con todo, una precisión. Como se indicó, el 12 de septiembre de 2017 el Secretario del Senado anunció al Pleno de

17 Acta de Sesión 15. ***Gaceta del Congreso*** de la República 52 de 2018.

18 Acta de Sesión 244. ***Gaceta del Congreso*** de la República 1072 de 2017.

19 Acta de Sesión 16. ***Gaceta del Congreso*** de la República 53 de 2018.

20 Acta de Sesión 245. ***Gaceta del Congreso*** de la República 1014 de 2017.

21 Según certificación expedida por el Secretario General, allegada a la Corte mediante oficio del 23 de abril de 2018, y se evidencia también en el Acta de Sesión 15, contenida en la ***Gaceta del Congreso*** 53 de 2018.

22 Conforme a la certificación emitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, enviada a la Corte mediante oficio del 1º de noviembre de 2017, y consta en el Acta de Sesión 245. ***Gaceta del Congreso*** de la República 1014 de 2017.

la Corporación Legislativa que el Proyecto Ley objetado se discutiría y votaría en la próxima sesión. Al siguiente día, es decir, el 13 de septiembre de 2017, se anunció sin embargo una vez más, dentro de los proyectos que serían considerados y eventualmente votados en la próxima sesión plenaria, la iniciativa legislativa objetada23. Pese a esto, el mismo día, luego de finalizar la enunciación de dicha lista de proyectos y de que varios senadores dejaron algunas constancias, la Presidencia del Senado concedió la palabra al Senador Andrés Felipe García Zuccardi, quien invitó al Pleno a votar positivamente el informe sobre las objeciones. Acto seguido, el Presidente de esa Cámara sometió a consideración de la Plenaria el referido informe y fue aprobado con los resultados precedentemente indicados24.

De acuerdo con lo anterior, el anuncio previo fue realizado en dos oportunidades. Pese a esto, la Corte subraya como relevante que la discusión y votación efectivas se produjeron el día inicialmente señalado para el efecto y que el informe sobre las objeciones en el Senado de la República fue aprobado por mayoría absoluta, como lo ordenan las reglas citadas, a partir de un resultado de 56 votos por el Sí y 0 por el No. Esto indica que la finalidad del anuncio previo se cumplió a cabalidad y, por lo tanto, en dicha Cámara el trámite de aprobación del informe relativo a las objeciones gubernamentales se llevó a cabo con observancia de los procedimientos legales y constitucionales correspondientes.

El informe sobre las objeciones también fue válidamente aprobado en la Cámara de Representantes. En la plenaria de esta Corporación Legislativa, compuesta por 166 miembros, existió quorum deliberatorio (1/4 de los miembros) y decisorio (1/2 de los miembros), dado que estuvieron presentes al inicio de la sesión 144 representantes y el informe fue votado por 86 de ellos. De igual forma, se votó por mayoría absoluta (1/2+1 de los miembros), en la medida en que los 86 votos depositados fueron a favor del informe que propuso no aceptar las objeciones gubernamentales.

9.6. Por último, la Sala encuentra que el texto del proyecto de ley objetado es exactamente el mismo en el cual el Congreso insistió, de modo que se cumple la exigencia de congruencia entre los dos contenidos.

9.7. Rechazados de este modo los reparos del Gobierno nacional, el Presidente del Senado remitió a la Corte el expediente legislativo para que la Corte decidiera sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley.

10. En este orden de ideas, la Sala concluye que las cámaras legislativas y el Gobierno nacional cumplieron los requisitos de procedimiento establecidos en las normas pertinentes para este tipo trámites y corresponde, en consecuencia, decidir de fondo sobre las objeciones gubernamentales formuladas.

4.3. El contenido de las objeciones gubernamentales

4.3.1. Entre el título del proyecto de ley objetado y su contenido existe una relación de conexidad

11. A juicio de la Sala Plena, no puede predicarse falta de correspondencia entre el título y el contenido del **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", a la luz de las reglas jurisprudenciales sobre la materia construidas por la Corte.

12. De conformidad con el artículo 169 de la Constitución, *"[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*", precepto que se traduce en la obligación para el Congreso de la República de fijar un título a cada una de las leyes que aprueba y de proporcionarle una redacción articulada, armónica y temática con el contenido de los correspondientes

23 Acta de Sesión 16. ***Gaceta del Congreso*** de la República 53 de 2018, p. 8.

24 *Ibíd*., p. 11.

compendios normativos25. En tanto se trata de un mandato constitucional y el control que se le confiere a la Corte abarca los vicios materiales y de procedimiento en la formación de los actos jurídicos, implica un deber que se incorpora como parámetro de constitucionalidad de las leyes. El alcance de esta norma cobija tanto la existencia del título como su contenido, en la medida en que este debe guardar la precitada relación de correspondencia26.

13. El título, encabezado o epígrafe de las leyes o actos legislativos cumple varios papeles importantes, al circunscribir la materia regulada: *(i)* proporciona el reflejo del contenido previsto en el articulado, como elemento pedagógico para la ciudadanía, que facilita la identificación, difusión y cumplimiento de la respectiva normatividad; *(ii)* permite a los destinatarios de las disposiciones llevar a cabo su consulta, a través de la clasificación, a partir del tema al que se refieren, sobre la base de que normas aisladas no se encuentran recogidas dentro de leyes que regulan otras materias; *(iii)* sirve como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en un mismo conjunto, a partir de un canon sistemático y contextual27 y *(iv)* contribuye en muchos casos a determinar eventuales desconocimientos al principio de unidad de materia28.

14. Evidentemente, el mandato de correspondencia entre el título y el articulado al que antecede puede ser satisfecho en un sinnúmero de maneras, pues con frecuencia las conexiones temáticas y las funciones que desempeña resultan cumplidas a partir de muchos enunciados lingüísticos. Esto implica de suyo que, al redactar la fórmula que encabezará cada una de las leyes, el Legislador dispone como regla general de un amplio margen de configuración29. La jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido, con todo, que esta libertad para titular los conjuntos de disposiciones legales tiene varios límites. En general, el Congreso no puede dejar de cumplir con unos mínimos en su diseño y le está vedada la adopción de contenidos de cierto carácter.

Así, en primer lugar, el título de las leyes no debe carecer de toda relación con su contenido, pues por expresa exigencia del articulo 169 C.P., debe subsistir la necesaria correspondencia a que se ha hecho referencia. En segundo lugar, el nombre de una ley no puede ser

discriminatorio y, por ende, al Legislador le está constitucionalmente vedado el empleo de criterios que la propia Carta Política señala como prohibidos para diferenciar entre personas, tales como la raza, el sexo, la opinión política o filosófica, el origen nacional, etc. De esta forma, sería inconstitucional un título que nominara la ley en cuestión, por ejemplo, "Ley-Antisemita" o "Ley-Anticomunista"30. En tercer lugar, se encuentran excluidos también títulos que tengan como efecto la sustitución total del número y la descripción general del contenido de la Ley, pues aquellos requisitos se hallan explícitamente establecidos en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso.

Por último, el nombre o subtítulo de la ley no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, dado que estas materias son objeto de leyes especiales, denominadas leyes de honores, que se someten a unos requisitos particulares (Art.

25 Sentencia C-821 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

26 Ver las Sentencias C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-821 de 2006. *Cit*.

27 "*[E]l título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí "exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior*". Sentencia C-152 de 2013. *Cfr*., así mismo, las Sentencias C-752 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-821 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-230 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-290 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-1185 de 2000. MM. PP. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.

28 *Cfr*. Sentencias C-393 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa, C-908 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-752 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

29 Ver Sentencia C-752 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

30 Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

150.15 C.P.)31. Debe ser claro, en todo caso, que a la luz del principio democrático, más allá de las prohibiciones mencionadas, el mandato constitucional de fijar un encabezado a la ley que guarde relación de correspondencia sustantiva con el contenido de las respectivas disposiciones permite la utilización de variadas fórmulas y, salvo casos de evidente desconexión temática, el epígrafe será solo excepcionalmente cuestionable. A menudo, como ha sostenido la Corte, la ilustración genérica de la materia que se pretende regular32 o la mención del fin o de propósitos que se persiguen a través de ella serán suficientes33.

15. En el presente asunto, el Gobierno nacional sostiene que la ruptura de la correspondencia entre el título y el contenido del proyecto de ley objetado se produce porque, según el primero, la eventual ley "*establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*", mientras que de acuerdo con el segundo, habría lugar a la *creación* de una nueva universidad. El Procurador General de la Nación coincide en que se desconoce la norma constitucional en cuestión, porque el contenido del Proyecto tiende, no en la dirección en que el título sugiere, es decir, hacia el *establecimiento*, sino hacia la *transformación* de la naturaleza y régimen y, en últimas, la *creación* de un Centro Educativo distinto. Las conclusiones a las cuales llegan estos puntos de vista, sin embargo, a juicio de la Corte se basan en una lectura aislada del título censurado y se encuentran desprovistas del contexto que condujo a la aprobación del proyecto de ley bajo examen.

16. Tanto en la exposición de motivos como en el informe de las objeciones presidenciales se muestra que en la actualidad existe una ambigüedad respecto de la naturaleza jurídica de Unitrópico. Se indica que, mediante Ordenanza del 24 de febrero de 2000, la Asamblea Departamental de Casanare autorizó al Gobernador para asociarse con entidades públicas y privadas de los niveles nacional, regional, departamental y municipal, con instituciones extranjeras, multinacionales o internacionales, y con particulares, a fin de crear la Institución, como "*entidad de participación mixta, sin ánimo de lucro*". A partir de lo anterior, el 16 de marzo de 2000, la Fundación fue constituida mediante documento privado, con base en los aportes del Departamento (96%) y de entidades particulares34.

El Ministerio de Educación Nacional, por su parte, mediante la Resolución 1311 de 2002 reconoció personería jurídica a la entidad, como institución de educación superior de carácter privado, sin ánimo de lucro. Así mismo, a través de la Resolución 6538 del 2011, ratificó una reforma a los estatutos de Unitrópico, sobre la base de que se trataba de una "*institución de educación superior de carácter privado*". Pese a todo esto, en los antecedentes legislativos se hace referencia a la incertidumbre existente acerca de la naturaleza jurídica de la institución y se señala que incluso el propio Ministerio de Educación solicitó en su momento concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la posibilidad de crear y reconocer una institución de educación superior de carácter mixto y asemejarla a una sociedad de economía mixta.

De acuerdo con la exposición de motivos y el informe sobre las objeciones gubernamentales, habría dos tesis posibles acerca de la naturaleza jurídica de la Universidad: *(i)* podría entenderse de naturaleza privada y sin ánimo de lucro, como en principio lo consideró el Ministerio de Educación, pese a los aportes de naturaleza principalmente pública que la alimentan, o *(ii)* podría ser una entidad de participación mixta,

31 Sentencias C-752 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. cit., C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-821 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-393 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

32 Sentencias C-821 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-026 de 1993. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

33 Sentencia C-152 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

34 ***Gaceta del Congreso*** 773, p. 9.

al contar dentro de su patrimonio con capital público y privado. Sin embargo, se subraya que mediante pronunciamiento del 9 de julio de 2015 (radicación 2242), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyó que era imposible que el servicio público de educación superior fuera prestado por una "persona jurídica mixta" (bien sea sociedad o fundación), asimilable a una sociedad de economía mixta, dada la naturaleza, objeto y diferentes fines que estas poseen. En estas circunstancias, el informe sobre las objeciones resalta que la misma Sala de Consulta y Servicio Civil recomendó "*normalizar*" la situación de la Universidad, a fin de superar todas las situaciones fácticas y jurídicas que pudieran afectar la prestación del servicio público, sin desconocerse las expectativas legítimas de los estudiantes35.

De esta manera, conforme lo evidencia la citada motivación, el proyecto de ley busca resolver la referida incertidumbre, al proporcionar la manera de oficializar la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, reconocida en principio como de carácter privado por el Ministerio de Educación. Según se indica, la mutación de naturaleza, privada a pública, de instituciones de educación superior ya ha tenido lugar con anterioridad, por lo menos en dos casos. De una parte, se encuentra la Ley 67 de 1968, que estableció "*la*

situación jurídica de la Universidad Francisco de Paula Santander de la ciudad de Cúcuta" y, de la otra, el Decreto Departamental 553 del 5 de agosto de 1970, que oficializó la "*Fundación Universidad de Pamplona*".

> **17.** En este orden de ideas, a juicio de la Sala, es claro que cuando el artículo 1° del proyecto de ley objetado señala que el propósito de la regulación es otorgar herramientas necesarias para transformar la naturaleza, carácter académico y régimen jurídico de Unitrópico y, en el artículo 2°, se autoriza a la Asamblea del Departamento de Casanare a oficializar la Institución, a través de tales instrumentos y mecanismos se pretende precisamente lo indicado en el título del articulado propuesto, esto es, "*establecer la naturaleza y régimen jurídico*" de la Entidad.

Como se señaló, con la normatividad el Legislador busca superar la incertidumbre acerca de las características jurídicas de Unitrópico. Pues bien, dado que esta incertidumbre se deriva de que en su patrimonio el Centro Educativo cuenta con recursos públicos (en su mayoría) y aportes privados, pero a la vez no es posible que entidades mixtas presten el servicio de educación, la manera elegida por el Congreso para clarificar la naturaleza de la Fundación es a través de la autorización para que se proceda a su oficialización. Esta autorización para la clarificación de la naturaleza jurídica de la Universidad equivale entonces, de forma mediata, a "*establecer*" "*su naturaleza y régimen jurídico*", como lo prevé el título del Proyecto de Ley. "*Establecer*" significa en este caso, no crear por primera vez la naturaleza jurídica de la Universidad, como lo entienden el Gobierno nacional y el Procurador General de la Nación, sino fijar o definir dicha naturaleza, en orden a superar la citada situación de incertidumbre en que actualmente se encuentra.

En otros términos, dadas las condiciones de incertidumbre sobre el carácter legal de Unitrópico, el Legislador pretende su clarificación, definición o el "*establecimiento de su naturaleza y régimen jurídico*" (como indica el título), mediante la autorización para su oficialización en la estructura administrativa al Departamento de Casanare (según lo indicado en los Arts. 1 y 2 del Proyecto objetado), lo cual resulta lógicamente coherente. Debe tenerse en cuenta que, por razón de la distribución de competencias, las normas legales propuestas no llevan a cabo directamente la referida oficialización, pues ello corresponde a la Asamblea Departamental, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 30 de 1992. Sin embargo, las disposiciones legales en las que el Congreso insiste permiten esa oficialización y, en consecuencia, de forma indirecta sirven a los fines de clarificar su naturaleza y régimen jurídico, en los términos anunciados en su título.

35 *Ibíd*.

> **18.** Por otro lado, pese a que pueda tratarse de una modificación sustancial del carácter de la Universidad, ello no es equivalente a que se esté autorizando la creación de una institución de educación superior nueva. De hecho, el artículo 2° del Proyecto precisa que no habrá necesidad de disolución de la Fundación y los ejemplos a los que se hace referencia en la exposición de motivos y en el informe sobre las objeciones presidenciales muestran que instituciones como las Universidades Francisco de Paula Santander (de Cúcuta) y de Pamplona, al oficializarse, fueron justamente modificadas en su carácter, a través de leyes y decretos, pero no creadas *ex nuovo*.
>
> **19.** En este orden de ideas, la Corte concluye que existe una relación de correspondencia entre el título del proyecto de ley objetado y su contenido y, en consecuencia, la objeción gubernamental al respecto carece de asidero y deberá declararse infundada.

La Sala Plena advierte, con todo, que solo avala por esta única ocasión la superación de anormalidades como aquella a la que se ha hecho referencia, a través de una Ley aprobada con ese propósito. En el informe sobre las objeciones, según se dejó ilustrado, la Comisión Accidental admitió que la pretensión era "*corregir el error generado por el vacío jurídico*

establecido en el artículo 23 de la Ley 30 de 1992, toda vez, que dicha legislación solo concibe Instituciones de Educación Superior de tipo Estatales u Oficiales, Privadas o de economía Solidaria; en la cual no cabe la Fundación Universitaria del Trópico Americano (Unitrópico)". En este sentido, señaló que el Ministerio de Educación Nacional reconoció personería a la Entidad como una Institución de Educación superior con el carácter de Institución Universitaria, de tipo privado, pese a que se trata de una "*fundación de participación mixta creada a instancias del departamento de Casanare y de otras entidades públicas y privadas*". Así, la propia Comisión Accidental aceptó que el Centro de Educativo fue constituido sin sujeción (o como un Centro Educativo "*atípic[o]*" frente) a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992.

En efecto, según el artículo 23 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior solo pueden ser *(i)* estatales u oficiales; *(ii)* privadas, o *(iii)* de economía solidaria. Por consiguiente, desde el punto de vista de su origen, no es posible constituir una institución de educación superior de carácter mixto, ya sea técnica profesional, institución universitaria, escuela tecnológica o universidad36. Así mismo, según el artículo 58 ídem, la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del Estado corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales. Sin embargo, de conformidad con el artículo 23 citado, ni en el nivel nacional ni en el territorial es posible establecer una institución de educación superior de origen y patrimonio mixto.

En consecuencia, resulta claro que Unitrópico fue jurídicamente constituida y oficialmente reconocida al margen de las reglas específicas contenidas en la Ley 30 de 1992, como es admitido por la Comisión Accidental que preparó el informe sobre las objeciones. Con todo, la Sala es consciente de las implicaciones que en este momento tendría resolver dicha anomalía mediante alternativas como la disolución de la persona jurídica, en especial para la comunidad de estudiantes y trabajadores, quienes han cursado sus estudios y laborado en la Entidad, respectivamente, al amparo de la confianza legítima en su reconocimiento oficial y en el otorgamiento de registro calificado a un número importante de sus programas.

Por lo anterior, estima que de forma excepcional y en atención a las citadas circunstancias, la superación de la situación a través de la autorización legal para llevar a cabo la oficialización de la Entidad

36 Según el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, "*[s]on instituciones de Educación Superior: a) Instituciones Técnicas Profesionales. b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas. c) Universidades*".

es compatible con los estándares constitucionales del derecho a la educación y la obligación estatal de garantizar la continuidad en la prestación del servicio (Art. 67 de la C.P.), así como la salvaguarda de las expectativas legítimas creadas (Art. 83 de la C.P.). Se subraya, sin embargo, que las inconsistencias en la creación de instituciones no deben ser solucionadas, por regla general, mediante la expedición de leyes, con mayor razón tratándose de entes encargados de asegurar un derecho y un servicio público que tiene función social (Art. 67, inc. 1°, de la C.P.). Debe enfatizarse que esta materia y en especial la puesta en marcha de instituciones de educación superior se encuentran debidamente regladas en la Ley 30 de 1992 y que los entes nacionales y del orden territorial deben proceder a su creación con estricta observancia de los procedimientos y requisitos establecidos en ella y en las normas que la adicionen y modifiquen.

4.3.2. El artículo 2° del proyecto de ley impugnado no tiene efectos confiscatorios

20. El Gobierno atribuye al artículo 2° del proyecto de ley imprecisiones y el hecho de que el traslado de recursos, por donaciones o renuncia de los miembros que allí se prevé, es jurídicamente imposible, debido a que la entidad tiene el carácter de una fundación sin ánimo de lucro y lo primero solo resulta procedente en sociedades

comerciales, donde la participación de los socios en el capital de la persona jurídica se encuentra representado en acciones, cuotas o partes de interés social. Agrega que, incluso si lo anterior fuera viable, no es claro por qué esos recursos deberían ser recibidos por el Departamento, como persona jurídica distinta a la Universidad. En consecuencia, para el Gobierno, el efecto de la norma es que se incorporan los bienes de Unitrópico a la estructura administrativa del Departamento de Casanare, sin compensación alguna, lo cual implicaría un caso de confiscación, proscrito por el artículo 34 de la C.P.

21. La confiscación, ligada a la supresión del derecho de propiedad, ha sido asociada comúnmente a una pena, a raíz de sus orígenes históricos, de ahí que el artículo 34 de la C.P. proscriba su imposición como sanción. Sin embargo, en el sistema constitucional colombiano se entiende que el fenómeno de la confiscación se configura, en general, cuando a través de una medida legal, generalmente tributaria, el Estado toma de forma unilateral los bienes o el patrimonio que el ciudadano obtiene a partir de su actividad económica, de modo que, en la práctica, queda en buena medida eliminado su derecho a la propiedad privada y la legitimidad de sus proyectos encaminadas a obtener utilidades37.

La jurisprudencia constitucional ha mostrado que en la expresión "*confiscación*" no se halla comprendida, necesariamente, la idea de una sanción o de una pena38. En este sentido, lo relevante para considerar que una norma tiene efectos confiscatorios es que comporte, como consecuencia de su aplicación unilateral, la anulación del derecho de propiedad del afectado, bien sea que la prescripción sea de origen civil, penal, administrativo o tributario. Así mismo, una norma posee implicaciones confiscatorias no solo con prescindencia del motivo que alienta su establecimiento legal, sino también con independencia de su finalidad39.

22. En el presente asunto, la Sala encuentra que la objeción gubernamental pierde de vista que el enunciado normativo objetado descarta que el Departamento de Casanare pueda llevar a cabo una absorción unilateral y arbitraria de los bienes o el patri

37 *Cfr*. Sentencias C-464 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-409 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver, así mismo, la Sentencia C-931 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

38 Ver, por todas, la Sentencia C-169 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

39 Naviera de Casanova, Gustavo J., "Las llamadas «medidas tributarias de carácter expropiatorio» y el principio de no confiscatoriedad en materia tributaria", en AAVV, *Foros y debates. XXV Jornadas latinoamericanas y XXXIV colombianas de derecho tributario*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario e Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, Bogotá D. C., 2010, p. 308.

monio de Unitrópico. El artículo 2° del proyecto de ley autoriza a la Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador, para oficializar la Universidad, "*previa renuncia o donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares, dentro del patrimonio de la Fundación… si así lo establecen sus estatutos internos*". Para el Gobierno nacional, esta norma tiene implicaciones confiscatorias, pues en sí misma poseería el efecto de eliminar el patrimonio de la Fundación. El precepto, sin embargo, posee un alcance distinto al que se le atribuye.

Las fundaciones son personas jurídicas, sin ánimo de lucro, surgidas de la voluntad de una persona natural o jurídica o del querer de varias, acerca de su constitución, fines y medios para alcanzarlos. Cuando se constituye una fundación se afectan unos bienes o dineros preexistentes a la realización de unos propósitos de beneficencia pública, de utilidad común o de interés social40. El patrimonio de la fundación es autónomo y se destina única y

exclusivamente al objetivo señalado por los fundadores. Como consecuencia de esta naturaleza, aquellos no tienen cuotas sociales o porcentajes de participación en el patrimonio de la persona jurídica (Art. 237 del C.C.). Una vez asignan determinados recursos a la realización de los fines indicados, aquellos pasan a ser de la fundación y, de igual forma, los eventuales excedentes o beneficios también se aplican a la misma finalidad que otorga sentido a la constitución de la entidad.

En este orden de ideas, cuando el artículo 2° del proyecto de ley establece que la oficialización de Unitrópico que se autoriza procederá, "*previa renuncia o donación al departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano si así lo establecen sus estatutos internos*", en rigor no se hace referencia a una renuncia a derechos de participación en el patrimonio de la Institución. No obstante lo antitécnico del enunciado normativo, dado que se trata de una fundación, como indica el Gobierno nacional, no hay lugar a la renuncia de utilidad o cuota de participación alguna, pues estas son inexistentes. La norma debe interpretarse entonces en otro sentido.

En virtud de que las fundaciones carecen de ánimo de lucro y de que lo relevante es que los fundadores han afectado cierto patrimonio a los fines de utilidad pública señalados en su acto de constitución, es esta voluntad la que debe ser protegida en aquellos supuestos en los cuales se pretenda alterar la naturaleza o la finalidad de la institución. A este respecto, la Carta Política consagra como un valor superior la debida conservación y aplicación de las rentas de las entidades de utilidad común, así como el cumplimiento de la voluntad de los fundadores (Art. 189.26 de la C.P.). El Legislador debe, por lo tanto, salvaguardar el querer de quienes, a través de una fundación, han afectado recursos económicos a objetivos de beneficencia pública, utilidad común o interés social y, en consecuencia, es necesario tomar en cuenta su voluntad al momento de intervenir jurídicamente la respectiva entidad.

De este modo, en el presente asunto, el artículo 2° del proyecto de ley debe ser interpretado en el entendido de que, previa la oficialización del Centro Educativo, los fundadores deberán manifestar su anuencia, no a que sus cuotas sociales pasen a ser del Departamento de Casanare, sino a que Unitrópico adquiera carácter público. Así asumido, el proyecto de norma no tiene efectos confiscatorios, pues no comporta que la Asamblea de Casanare pueda ordenar la absorción unilateral del patrimonio de la Universidad y que los respectivos haberes pasen a ser del Departamento. Por el contrario, el Legislador fija una condición para que la oficialización de la Universidad tenga lugar, consistente en

40 Sentencia C-284 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. En la Sentencia se cita como fuente la Guía Práctica de las Entidades Sin Ánimo de Lucro y del Sector Solidario de la Cámara de Comercio de Bogotá, disponible en (http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/8345/Guia%20Practica%20Entidades%20sin%20Animo%20de%20Lucro.pdf?sequence=1)

que se produzca el consentimiento por parte de los fundadores, pero hacia el referido cambio de naturaleza jurídica, no respecto de renuncia alguna a derechos patrimoniales.

En otros términos, las anteriores manifestaciones de voluntad no tendrán el sentido de una aquiescencia a que se transfiera o se done un patrimonio privado a la citada entidad territorial. Los recursos de la Fundación se encuentran afectados a la finalidad señalada en sus estatutos y, por ende, el asentimiento de los fundadores que se requiere está relacionado con el cambio de naturaleza jurídica de la Institución, no con una renuncia a recursos de propiedad de aquellos. En consecuencia, el artículo objetado no posee efectos confiscatorios por cuanto está excluido el correspondiente elemento de unilateralidad y, en especial, no supone entrega de la propiedad de particulares al Departamento de Casanare.

23. En concordancia con la interpretación anterior, en el informe de las objeciones gubernamentales presentado por la Comisión Accidental se indica que la iniciativa

legislativa objetada presupone "*un eventual entendimiento de voluntades libre de todo apremio, de conformidad con los estatutos de la institución, que permitirían la transformación del claustro universitario de derecho privado a público, sin necesidad de disolución o liquidación*". De igual forma, en el citado informe se indica que la Sala General de miembros activos de Unitrópico, mediante oficio del 20 de noviembre de 2016, manifestó al Congreso de la República apoyo al trámite legislativo.

El Procurador General, también en un sentido análogo, subraya que "*se parte del supuesto de que el órgano decisorio de la institución acepte la transformación a través de sus estatutos, respetando así plenamente la autonomía de la voluntad reflejada en el manejo que los órganos decisorios hagan de los aludidos estatutos*". De esta manera, resulta evidente que el problema de constitucionalidad que plantea el Gobierno parte de una equívoca interpretación del texto atacado, el cual, conforme a su sentido más razonable y que el propio Legislador quiso adscribirle, no posee efecto confiscatorio alguno. Así, la objeción que se examina tampoco tiene vocación de prosperidad y, por consiguiente, será declarada infundada.

24. Debe clarificarse que la Corte no se pronunciará sobre la presunta afectación a la autonomía universitaria que, según el Procurador General de la Nación, ocasiona la norma objetada, por cuanto ese cargo no fue planteado por el Gobierno. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha clarificado: "*advierte la Corte que no corresponde a ella al analizar las objeciones presidenciales, hacer una revisión oficiosa del proyecto de ley para determinar cuáles disposiciones del mismo infringen la Constitución, ni inventar las razones por las cuales aquellas podrían resultar lesionados, pues es claro que esa labor le corresponde única y exclusivamente al Presidente de la República, tal como lo consagra la Constitución (arts. 165,166 y 167), atendiendo la naturaleza y finalidad de las objeciones*"41.

En los términos en que atrás se indicó42, solo es posible ampliar el alcance del examen sobre las objeciones a aspectos no planteados por el Ejecutivo siempre que resulten un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad aducidas. De lo contrario, la Corte solo deberá ocuparse de los cargos en los términos formulados por el Gobierno nacional. En este caso, no solo es claro que el supuesto desconocimiento de la autonomía universitaria no constituía un requisito lógico para conocer la objeción por violación a la prohibición de confiscación, sino que se trata de un argumento de inconstitucionalidad completamente independiente. Por esta razón, la Sala no se pronunciará de fondo al respecto.

41 Sentencia C-090 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

42 Ver nota 14.

4.3.3. La objeción sobre la obligación de evidenciar el impacto fiscal del proyecto de ley es infundada

25. El Presidente de la República y la Ministra de Educación sostienen que se desconocieron los artículos 334 de la C.P. y 7º de la Ley 819 de 2003, debido a que no se analizaron los costos fiscales de la medida que se pretende adoptar, pese a que genera un impacto considerable en las finanzas públicas. El Procurador General de la Nación concuerda con esta apreciación e indica que debió incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

26. La Sala ha señalado que las leyes orgánicas poseen un carácter especial en comparación con las demás leyes "*por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas*"43. En este sentido, debido a su jerarquía normativa y a que contienen reglas sobre la propia producción de las leyes, la actividad del

Congreso de la República se encuentra sujeta a ellas y constituyen pautas a seguir en determinadas materias. Como consecuencia, el control de constitucionalidad implica la confrontación de las leyes ordinarias no solamente con los mandatos consagrados en la Carta, sino también con las normas orgánicas que eventualmente gobiernan el trámite de su expedición44.

27. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, "*[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*" exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se haga explícito cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta manera, en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para los debates se deben incluir expresamente los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos. Así mismo, el precepto establece que durante el trámite, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los correspondientes costos, sobre la forma de soportarlos y la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Las previsiones anteriores constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, a fin de que se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las regulaciones aprobadas por el Congreso de la República. De igual manera, permiten una producción normativa compatible con la situación y la política económica del país trazada por las autoridades correspondientes. Además, contribuyen a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica de la nación. Desde otro punto de vista, los cálculos financieros de las decisiones normativas tienen una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, pues su aprobación solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo45.

28. En concordancia con lo anterior, el artículo 1° del Acto Legislativo 003 de 2011 introdujo el criterio orientador de la sostenibilidad fiscal46. De acuerdo con esta disposición, la sostenibilidad fiscal debe conducir la actuación de todas las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. Por consiguiente, obligaciones como la prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ya no recaen de forma principal solo en el Ministerio de Hacienda

43 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-072 de 2006. M.P. Jorge Córdoba Triviño.

44 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-1379 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

45 Sentencias C-502 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-625 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

46 Sentencia C-228 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

y Crédito Público, como inicialmente se consideraba47. Dado que las ramas y órganos del poder público tienen el deber de asumir la sostenibilidad fiscal como herramienta orientadora, también a todos corresponde la obligación, en el marco de sus funciones y competencias, de contribuir a prever la incidencia presupuestal de las iniciativas de leyes, ordenanzas o acuerdos y contribuir a asegurar la correspondiente sostenibilidad fiscal.

29. En el presente caso, la Corte encuentra infundada la objeción gubernamental, basada en la circunstancia de no haberse puesto de manifiesto el supuesto impacto fiscal y los recursos para solventar los gastos de las normas que se pretenden crear

mediante el **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*". A juicio de la Sala, es evidente que no se configura el supuesto de hecho que genera la obligación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues de acuerdo con este precepto, el deber de hacer explícitos los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento opera en aquellos eventos en los cuales el proyecto de ley, ordenanza o acuerdo *ordene gastos u otorgue beneficios tributarios.*

Como se indicó, mediante el Proyecto que se analiza se pretende de manera general establecer la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano. Con esta finalidad, el artículo 1° de la propuesta prevé que el objeto de las normas es *otorgar las herramientas* al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento de Casanare y a la Asamblea de la entidad territorial, para transformar la naturaleza, carácter académico y régimen jurídico de la Fundación. A su vez, el artículo 2° *autoriza*, a iniciativa del Gobernador del Departamento de Casanare, a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del departamento a Unitrópico (Art. 2°).

En este orden de ideas, es claro que el proyecto de ley objetado no lleva a cabo por sí mismo la oficialización de Unitrópico sino que *autoriza* al Departamento del Casanare, a iniciativa del Gobernador, a efectuarla. En otros términos, el Proyecto de Ley, mediante el contenido de sus normas, no constituye, transforma ni otorga carácter público al Centro Educativo en mención. De hecho, por sí solo no resuelve la incertidumbre acerca de la naturaleza jurídica y régimen aplicable de la Universidad, a la que atrás se hizo referencia. Conforme se subrayó, con el propósito de clarificar estos aspectos, el Legislador optó por *autorizar* al órgano de representación popular del Departamento de Casanare, a iniciativa del Gobernador, para que lleve a cabo la oficialización de la entidad.

De esta manera, las normas objetadas no son constitutivas ni regulatorias, pues no crean una medida ni tampoco establecen una obligación de contenido presupuestal, sino que solamente confieren un *permiso*, en el sentido indicado, a la Asamblea Departamental de la referida entidad territorial. Como consecuencia, es claro que el proyecto de ley objetado no ordena gasto ni otorga beneficio tributario alguno. Los eventuales gastos se generarían al momento en que se haga uso de la potestad establecida por el proyecto ley y solo si en efecto se emplea, como lo ponen de presente dos de los intervinientes. Correlativamente, en este supuesto, de evidenciarse que la futura ordenanza departamental prevé específicas obligaciones de contenido presupuestal, deberá darse cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que contempla, no solo los casos de proyectos de ley, sino también de ordenanza y acuerdo, como aquellos cuyos futuros efectos fiscales y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (en este caso, del departamento) deben ser puestos de manifiesto en el respectivo proyecto de regulación.

47 Ver, por todas, las sentencias C-502 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-315 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-1197 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Por lo tanto, en la medida en que ninguna de las normas que componen la iniciativa legislativa impacta fiscalmente o crea la necesidad de emplear recursos púbicos, no existía la obligación de hacer explícitos los supuestos costos del proyecto de ley y las fuentes para su financiación48.

4.3.4. La objeción por violación al principio de igualdad es infundada

30. Por último, el Gobierno nacional afirma que se quebranta el derecho a la igualdad, en razón de que se establece un trato diferente, un procedimiento especial y único para crear una nueva institución de educación superior, sin existir razones suficientes que lo justifiquen. En cambio, indica, se pone en riesgo el servicio público de educación de la población que se inscriba en la pretendida Institución, en el caso de que esta no sea viable técnica, financiera y

jurídicamente. A juicio de la Corte, este argumento del Gobierno no cuenta con asidero, pues parte de una interpretación que no se desprende de la regulación censurada.

31. De conformidad con los artículos 57 a 61 de la Ley 30 de 1992, la creación de universidades estatales u oficiales corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales. Entre otras reglas, el proyecto de creación, debe acompañarse por parte del Gobierno de un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), en el que se debe demostrar que la nueva institución dispondrá de personal docente idóneo con la dedicación específica necesaria; organización académica y administrativa adecuadas; recursos físicos y financieros suficientes, de tal manera que tanto el nacimiento de la institución como el de los programas que proyecta ofrecer garanticen la calidad académica.

De igual forma, previa creación de universidades estatales u oficiales o de seccionales y demás instituciones de Educación Superior estatales u oficiales, la Nación, se entiende, con intervención del Ministerio de Hacienda, deberá celebrar un convenio con la entidad territorial respectiva, en el que se establezca el monto de los aportes permanentes de una y otra, convenio que formará parte del estudio de factibilidad requerido (Art. 59 de la Ley 30 de 1992).

32. En el asunto que se analiza, como se ha reiterado, el proyecto de ley no crea aún una universidad pública en el Departamento de Casanare, pese a que instrumentalmente sirva a los fines de clarificar su régimen legal. El Proyecto autoriza a la Asamblea del Departamento, a iniciativa del Gobernador, a transformar la naturaleza jurídica de Unitrópico, de modo que pueda adquirir en el futuro carácter oficial. Esto no significa que se habilite a *crear* un nuevo centro estatal de educación superior. Sin embargo, en la medida en que eventualmente se producirá su completa transformación y su vinculación al Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a las políticas y la planeación del sector educativo (Art. 57 de la Ley 30 de 1992), aplicarán de manera ordinaria las normas para el surgimiento de este tipo de entes estatales. De igual forma, debido a que el cambio de naturaleza jurídica de la Fundación Universitaria del Trópico Americano equivale a la aparición de un nuevo ente en el sistema de educación superior público, su oficialización deberá llevarse a cabo con el cumplimiento de todas las normas de la Ley 30 de 1992 y, en especial, de los artículos 57 y siguientes, sobre la creación

48 También al analizar si el Congreso de la República ha desconocido la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público, la Corte ha considerado que las normas en cuestión deben prever una orden inequívoca dotada de carácter imperativo, para que se entienda que se han dispuesto en efecto gastos públicos. En este sentido, ha clarificado que cuando el Legislador confiere solamente, por ejemplo, autorizaciones, facultades o potestades al Gobierno en materia presupuestal, no se configura dicho supuesto. *Cfr.*, las sentencias C-373 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-360 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; reiteradas en la Sentencia C-755 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de universidades y demás instituciones de educación superior de carácter estatal u oficial.

Con todo, en este caso, el proyecto de ley solo establece una habilitación legal a la Asamblea del Departamento de Casanare para que una institución educativa que funciona en la actualidad como una entidad privada adquiera carácter público, lo cual no altera ni modifica de ninguna manera las reglas ordinarias previstas en la Ley 30 de 1992, que deberá cumplir la Asamblea de la entidad territorial al hacer uso de la referida autorización. En

consecuencia, dado que la presunta violación al derecho a la igualdad se plantea en el escenario de la supuesta creación de una universidad pública mediante un procedimiento diferente, creación que el proyecto de ley directamente no realiza, la acusación carece de fundamento. Como consecuencia, la correspondiente objeción tampoco resulta fundada.

33. En este orden de ideas, la Corte encuentra que ninguna de las objeciones gubernamentales formuladas al **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*" es fundada y así lo declarará en la parte resolutiva de esta decisión.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Levantar la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso.

Segundo. Declarar Infundadas las Objeciones Gubernamentales Por Inconstitucionalidad, Formuladas al **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado y 211 de 2016 Cámara,** "*por medio del cual se establece la Naturaleza y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano*".

Notifíquese, Comuníquese, Publíquese, Cúmplase y Archívese el Expediente.

Alejandro Linares Cantillo

Presidente

Con aclaración de voto

Carlos Bernal Pulido

Magistrado

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Magistrado

Antonio José Lizarazo Ocampo

Magistrado

Ausente en Comisión

Gloria Stella Ortiz Delgado

Magistrada

Cristina Pardo Schlesinger

Magistrada

José Fernando Reyes Cuartas

Magistrado

Alberto Rojas Ríos

Magistrado

Martha Victoria Sáchica Méndez

Secretaria General