



20161100106691

SG

Bogotá, 30-08-2016

Doctor

MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA

Senador de la República

Comisión Segunda Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68 (Edificio Nuevo del Congreso)

Oficina 617B

marco.avirama.avirama@senado.gov.co

Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta a solicitud de comentarios sobre el Proyecto de Ley 52 de 2016 /Senado (Radicado No. 20162430121682 del 23/08/2015)

Reciba un cordial y respetuoso saludo Honorable Senador,

Acuso recibo de su radicado de la referencia, a través del cual solicitó de este departamento administrativo la emisión de un documento que contenga la postura oficial de COLCIENCIAS, frente al contenido del Proyecto de Ley No. 52 de 2016 (Senado) *"Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones"*.

Pues bien, en respuesta a su solicitud, con el presente documento le estoy remitiendo el documento titulado "COMENTARIOS DE COLCIENCIAS FRENTE AL PROYECTO DE LEY No. 52 DE 2016 / SENADO" para los fines pertinentes.

Atentamente,

ALEJANDRO OLAYA DAVILA

Subdirector General

Anexo el documento anunciado en un total de cinco diez (10) folios útiles.
Elaborado por: SMEJIA.

COMENTARIOS DE COLCIENCIAS FRENTE AL PROYECTO DE LEY No. 52 DE 2016 / SENADO “Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones”.

Revisado en su integridad el texto del proyecto de ley y consultada por medios electrónicos la respectiva exposición de motivos, antes que nada debemos manifestar que la norma que se proyecta, si bien encuentra vasos comunicantes con las tareas y responsabilidades del departamento administrativo, por el impacto directo de su gestión en materia de educación superior, no corresponde a una norma de sector o que interfiera las competencias de COLCIENCIAS o en la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación¹ – SNCTel –; se trata de una ley de honores por medio de la cual se pretende rendirle un sentido tributo u homenaje a la Universidad del Magdalena, por sus cincuenta y cinco (55) años de existencia, pero que no prescribe deberes o responsabilidades o tareas para esta entidad de derecho público, lo que de cierta forma descarta la pertinencia de la presente intervención.

Y es que, en los términos de lo señalado tanto en la Ley 1286 de 2009, como en el Decreto 849 de 2016, es claro que la participación de esta entidad en el debate parlamentario, más allá de lo que corresponde estrictamente al necesario control político de la actividad de la administración, sólo es posible respecto de instrumentos jurídicos que se relacionen con su institucionalidad, o con los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel –, o con el marco de competencias o los intereses del departamento administrativo, pues atendiendo al principio de especialización en las funciones y los servicios del Estado, su quehacer misional se enfoca, exclusivamente, a la ejecución de las tareas y responsabilidades señaladas en el artículo 7º del primero de los estatutos jurídicos citados, a saber:

“El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, tendrá a su cargo, además de las funciones generales que prevé la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación, para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la competitividad.

¹ Hoy integrado al Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación por virtud de lo ordenado en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

2. *Adoptar, de acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, políticas nacionales para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación que se conviertan en ejes fundamentales del desarrollo nacional.*
3. *Diseñar y presentar ante las instancias del Gobierno Nacional los planes y programas del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.*
4. *Generar estrategias de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para la consolidación de la nueva sociedad y economías basadas en el conocimiento.*
5. *Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, de acuerdo con los planes de desarrollo y las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional.*
6. *Propiciar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con los sectores social y productivo, y favorezcan la productividad, la competitividad, el emprendimiento, el empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.*
7. *Velar por la consolidación, fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel – con las entidades y actores del sistema, en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Competitividad.*
8. *Promover la formación del recurso humano para desarrollar las labores de ciencia, tecnología e innovación, en especial en maestrías y doctorados, en aquellos sectores estratégicos para la transformación y el desarrollo social, medio ambiental y económico del país, en cumplimiento del ordenamiento constitucional vigente.*
9. *Fomentar la creación y el fortalecimiento de instancias e instrumentos financieros y administrativos de gestión para la ciencia, tecnología e innovación.*
10. *Diseñar e implementar estrategias y herramientas para el seguimiento, evaluación y retroalimentación sobre el impacto social y económico del Plan Nacional de Desarrollo.*
11. *Promover la inversión a corto, mediano y largo plazo, para la investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación.*
12. *Promover, articular y proyectar los esquemas organizacionales del conocimiento, regionales, departamentales y municipales de ciencia, tecnología e innovación, para potenciar su propio desarrollo y armonizar la generación de políticas.*
13. *Promover, articular e incorporar la cooperación interinstitucional, interregional e internacional con los actores, políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicos para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.*
14. *Coordinar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado, en financiamiento, educación, cultura, desarrollo económico, competitividad, emprendimiento, medio ambiente, seguridad social, salud, agricultura, minas y energía, infraestructura, defensa nacional, ordenamiento territorial, información, comunicaciones, política exterior y cooperación internacional y las demás que sean pertinentes.*

15. *Definir y orientar las líneas temáticas prioritarias y operativas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel –, para lo cual podrá modificar, suprimir o fusionar los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; crear nuevas estructuras sobre las diferentes áreas del conocimiento; definir su nombre, composición y funciones; dictar las reglas para su organización y diseñar las pautas para su incorporación en los planes de las entidades vinculadas con su ejecución.*
16. *Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal.*
17. *Diseñar, articular y estimular políticas e instrumentos para la inversión privada, doméstica o internacional, en ciencia, tecnología e innovación.*
18. *Concertar, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, DNP, en coordinación con las demás entidades nacionales que ejecutan política de ciencia, tecnología e innovación, los recursos y la destinación de los mismos en el trámite de programación presupuestal, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo y la política de ciencia, tecnología e innovación adoptada por el CONPES.*
19. *Otorgar y apoyar los estímulos a instituciones y personas por sus aportes a la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de distinciones y reconocimientos.*
20. *Proponer la creación de estímulos e incentivos sociales y económicos para aumentar en forma significativa la inversión en ciencia, tecnología e innovación.*
21. *Articular y aprovechar las políticas y programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, con aquéllas que existen a nivel internacional.*
22. *Crear las condiciones para desarrollar y aprovechar el talento nacional, en el país y en el exterior en el campo de la ciencia, tecnología e innovación.”*

Nótese como la norma transcrita no abre paso a la intervención de esta entidad en asuntos de la exclusiva órbita de otros sectores administrativos, lo cual es una manifestación concreta de la descentralización administrativa y, como se dijo, de la especialización de los servicios que prestan las entidades estatales.

Por la misma razón, no es posible para nosotros determinar la *conveniencia* de la iniciativa legislativa, pues se trata de un elemento que debe analizarse a la sazón del correspondiente debate parlamentario durante el iter legislativo, involucrando a las correspondientes cabezas de sector, en este caso, al Ministerio de Educación Nacional, que es la entidad rectora encargada de fijar la política en la materia, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto que la propuesta supone erogaciones y partidas específicas para inversión en una institución de educación superior del Departamento del Magdalena.

Al margen de lo mencionado y desde el *punto de vista estrictamente constitucional*, observamos que el proyecto de ley presenta dos (2) retos de ajuste a la norma superior, que sería el patrón del correspondiente control constitucional posterior en caso de que la propuesta se convierta formal y materialmente en una Ley de la República, y que nos permitimos exponer con el mejor ánimo de enriquecer el debate y notar los eventuales riesgos que se ciernen sobre la iniciativa, todo ello, claro está, sin restar consideración a la importancia de la universidad pública, como uno de los actores principales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel. Veamos:

En primer lugar, es pertinente anotar que una iniciativa como la que se anuncia en el proyecto de ley, podría desbordar los propósitos de una ley de honores y, por esa vía, podría desatender la exigencia de unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución Política², el principio de legalidad del gasto público consagrado en los artículos 346 y 351 Superiores³ y la regla

² **"Artículo 346.** *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión. La Ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*"

³ **"Artículo 351.** *El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponden al Plan Nacional de Desarrollo.*

En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinario a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones."; y,

"El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución."

de la disciplina fiscal contenida en el artículo 334, también de la Constitución Política⁴, como en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003⁵.

Para sustentar la anterior afirmación, nos permitimos citar la doctrina decantada por la Corte Constitucional en relación con este tipo de iniciativas normativas. Para el caso, se trae a colación la Sentencia No. C-373 de 2010, en la que con ponencia de la H. Magistrada Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, se sentó el siguiente precedente en relación con la inexecutable de disposiciones legislativas del tipo de la que se somete a consideración:

"...4.1. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera

⁴**Artículo 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva."*

⁵ **Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el legislador y el gobierno.

Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto "ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos". La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

(...)

De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional, consiste en analizar si la respectiva norma consagra "un mandato imperativo dirigido al ejecutivo", caso en el cual es inexecutable, "o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto", evento en el cual es perfectamente legítima.

(...)

Más recientemente, en la Sentencia C-290 de 2009, la Corte Constitucional reiteró lo siguiente:

"La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el Presupuesto General de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución.

Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y "de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial, repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales."

La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por la ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.

Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, contiene una simple autorización o "presiona el gasto" mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto... (Subrayas no originales).

Y es que en el presente evento la desatención de la doctrina de la Corte se hace palpable en el carácter imperativo de las asignaciones y partidas genéricas que se decretarían en caso de que el proyecto se convierta en una ley, sin perjuicio de que el proyecto de articulado esté redactado en términos de autorización al Gobierno Nacional y que reconozca que los gastos deben producirse a medida en que se logre la incorporación de esas partidas específicas en la ley de presupuesto. Dice el proyecto en sus artículos 2º y 4º, que:

"Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, (sic) incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el Departamento del Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca.
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina." (Subrayas no originales); y,

"Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal." (Subrayas no originales)

Como puede verse, este tipo de normas, más que una autorización genérica al Gobierno para la incorporación de un gasto adicional que a la fecha no se ha aprovisionado, en realidad corresponde a una orden perentoria, al punto que le señala la manera de proceder, con el agravante de que restringe el aumento de las partidas que sean necesarias de la Ley de Presupuesto, lo que necesariamente demandará la priorización de unos proyectos sobre otros en función de la disponibilidad de recursos.

Por manera que, órdenes como las contenidas en los artículos 2º y 4º del Proyecto de Ley 52 de 2016 / Senado, en los que se imparten instrucciones

concretas al Gobierno Nacional en cuanto al gasto público, por parte del legislador, que sobrepasan la simple habilitación legal para decretarlo, no se avienen a la Constitución Política y, por el contrario, podrían representar su infracción por vía directa, según lo tiene dicho la H. Corte Constitucional.

Y, en **segundo lugar** debemos indicar que el proyecto de ley sometido a nuestra consideración, podría no superar la aplicación del *Test de Igualdad* de la Corte Constitucional (en ninguna de sus tres modulaciones o intensidades – estricto, intermedio y leve) en cuanto corresponde a la definición de las denominadas por la doctrina como “acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva”, por cuanto que no queda claro (ni siquiera en la lectura de la exposición de motivos) por qué la situación de la Universidad del Magdalena (más allá de la trayectoria en CTel que pudiera acreditar y más allá de los cincuenta y cinco (55) años de su fundación, que es un hecho para exaltar pero que por supuesto no la sitúa en una condición diferencial respecto de otras universidades incluso más antiguas) merezca un reconocimiento económico especial que no se otorga a otras instituciones de educación superior, públicas y privadas, se reitera, sin la que la sólo ocasión política de la fundación o el simple pero fatal paso de los años sea un fin constitucionalmente perseguible que autorice el trato más favorable en perjuicio de los demás. (artículo 13 de la Constitución Política).

A este respecto, se trae a colación el precedente jurisprudencial decantado en la Sentencia No. 015 de 2014, en la que con ponencia del H. Magistrado MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, expresamente se indicó:

“4.4. Juicio integrado de igualdad: etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad según su grado de intensidad.

4.4.1. El Juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara a sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y, (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.

4.4.2. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca alcanzar tres objetivos: (i) el fin buscado por la medida; (ii) el medio empleado; y, (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso sub iudice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida:

4.4.2.1. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y el medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a

verificar si dichos fin y medios no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y, la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

(...)

4.4.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa (sic), este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser reemplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4.4.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto, está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin...". (Subrayas no originales).

Pues bien, cuando quiera que una norma sometida a control posterior de constitucionalidad no logre superar el análisis propuesto por la Corte, ésta deviene inconstitucional y es retirada del ordenamiento jurídico por representar una infracción directa al artículo 13 Superior, y es precisamente ese riesgo el que se observa en el Proyecto de Ley 52 de 2016 / Senado que se estudia, el cual no resiste: el test leve, por cuanto que no existe correspondencia legítima entre los fines y los medios, pues no se explica por qué el reconocimiento contenido en el artículo 1º del proyecto de ley de honores, deba ir más allá de la simple distinción, implicando incluso erogaciones presupuestales ordenadas por el Legislador al Gobierno Nacional, en favor de unos y no de otros que eventualmente pudieran encontrarse en la misma o incluso en mejores condiciones fácticas que la Universidad galardonada; el test estricto, por cuanto que la medida legislativa parece caprichosa y sospechosa, habida consideración de que involucra la priorización del gato público en favor de una institución universitarias que no se encuentra en ninguna de las condiciones de debilidad manifiesta o de marginación, que harían posible otorgarle un trato más benevolente desde la inversión presupuestal, que también debe destinarse para atender las necesidades de todas las demás instituciones

universitarias y demás actores que ejecuten actividades y proyectos de CTel (para el caso de nuestro sector administrativo en particular), en lo que a nuestro juicio el proyecto de ley se traduce en un trato privilegiado, que desborda el fin que lo inspira); y, finalmente, el *test intermedio*, por cuanto que la medida legislativa representa un indicio grave que afecta de manera sustancial la libre competencia, sobre todo tratándose de las demás instituciones que no cuentan con los recursos necesarios para dotación y equipos y que no pueden cualificar de manera significativa la ejecución de sus actividades, por esa misma circunstancia.

En conclusión, frente a las proposiciones normativas del Proyecto de Ley 52 de 2016 / Senado, en especial las contenidas en sus artículos 2º y 4º, la postura oficial del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS es que sobre éstos se ciernen dos (2) serios riesgos de inconstitucionalidad, además de que parecen no ajustarse a los proyectos definidos en las líneas base del Plan Nacional de Desarrollo adoptado por virtud de la Ley 1753 de 2015, impactando con ello, adicionalmente, el marco de financiamiento de mediano plazo.

Lo mencionado, recomendando respetuosamente al autor de la iniciativa el involucramiento de las demás entidades cabeza de sector, en este caso el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autoridades en quienes en últimas reside la potestad de avalar el proyecto de ley conforme con las exigencias de la Constitución Política y la Ley 5º de 1992 (Estatutaria del Congreso de la República de Colombia).

En los anteriores términos esperamos haber brindado la respuesta institucional requerida por el Honorable Senador de la República, Dr. MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA.

Elaborado por:
Revisó y aprobó:

SMEJL
LMZAPATA.