C-032-96

Sentencia No. C-032/96

MODERNIZACION DEL ESTADO-Naturaleza de los decretos

El mandato del Constituyente se dirigía, específicamente, a otorgar al ejecutivo, de manera transitoria y sólo para los asuntos específicos consignados en la norma, una competencia que es propia del legislativo. Bajo estos presupuestos, no es admisible la tesis de que las normas que se produjeron teniendo en cuenta las recomendaciones de la comisión de que trata el artículo 20 transitorio de la Carta Política, se hayan incorporado a la Constitución adquiriendo dicho rango; en efecto, aquellas son decretos de rango legislativo y carácter extraordinario pero con efectos similares a los de una ley ordinaria.

ORGANIZACION DEL ESTADO-Utilización del artículo 20 transitorio

No puede entenderse que las decisiones adoptadas en desarrollo del artículo 20 transitorio de la C.P., sean en estricto sentido irreversibles, y que las medidas adoptadas tengan el carácter de inmodificables; así, en lo relacionado con la organización del Estado, el legislador mantiene la facultad que le otorgó el artículo 150 de la Carta, la cual deberá ejercer en el marco de los principios que la misma le señala, vale decir, dando cumplimiento a principios tales como los de descentralización administrativa, ejercicio de la autonomía relativa que la Carta le reconoce a las entidades territoriales, y eficacia administrativa que ordena el artículo 209 del ordenamiento superior. Pero además, el legislador ordinario o el extraordinario son titulares de un margen de apreciación suficiente para adoptar o no las decisiones correspondientes, atendiendo a criterios relacionados con la conveniencia, la oportunidad y la eficacia de las medidas a adoptar y, si es del caso, para revisarlas, modificarlas o derogarlas.

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA

Sus disposiciones correspondieron a previsiones que el Constituyente consideró necesarias para garantizar, en una etapa de transición, el cumplimiento eficaz de las responsabilidades y obligaciones a cargo del Estado, y en el caso específico que se trata, se limitaban a atribuir transitoriamente al ejecutivo una competencia propia del legislativo, por las razones antes

expuestas, las cuales, además de desprenderse de una situación de carácter coyuntural, encontraban límite en el tiempo y la materia; se reitera entonces que las normas que se produjeron en desarrollo de dicho mandato transitorio no tienen rango de norma constitucional, y poseen el mismo alcance de una ley ordinaria. En consecuencia, aquellas bien pueden ser modificadas o derogadas, suspendidas o condicionadas por otra ley de la República, siempre que su contenido esté acorde con las disposiciones superiores previstas en la Carta Política.

FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES-Reorganización

SUPRESION DE ENTIDAD PUBLICA

La supresión de una entidad en principio implica su desaparición de la estructura misma de la administración pública, la cesación o el traslado de sus funciones, el licenciamiento o el traslado de su personal y la liquidación de su patrimonio, el cual puede transpasarse a otras entidades o dependencias del Estado, al igual que sus activos y archivos, proceso que, en el caso propuesto, tenía como propósito específico, señalado por el Constituyente, adaptar o poner en consonancia la estructura de la administración nacional con los preceptos de la nueva Carta; en este caso, de manera especial, con el modelo descentralizado que consagró el ordenamiento superior de 1991, en el cual se reivindica para las entidades territoriales un papel protagónico en el manejo y decisión de sus propios asuntos; sin embargo mientras el proceso no haya culminado el legislador que esté ejerciendo sus competencias constitucionales bien puede suspender o condicionar dicho proceso.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA

Si se tiene en cuenta que de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 150 de la C.P., corresponde al legislador "Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica…", es claro que si el legislador consideraba necesaria la presencia de un organismo de características similares a las del suprimido Fondo Nacional de Caminos Vecinales, también podía haber hecho uso de esas competencias, esto es, haber creado una nueva entidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 154 y 210 de la C.P., sin desconocer norma constitucional alguna.

LEY DEL PLAN DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS-Reorganización de entidad/LEY-Unidad de materia

Si la ley del plan de desarrollo debe contener esencialmente las pautas generales que se seguirán para el manejo de la economía nacional en el mediano y largo plazo, las metas y objetivos que el ejecutivo se propone alcanzar en dicha materia durante el período correspondiente, y la definición de prioridades, siendo sus contenidos descripciones y recomendaciones antes que mandatos, la "reorganización" de una entidad pública, e incluso la creación de una de ellas, razonable y objetivamente, puede, según el caso guardar relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia que domina en la ley cuyas disposiciones se acusan. Lo que sucede en este caso es que hay un cambio en la decisión política que es desarrollo de los principios de la Carta, para establecer criterios de justicia y eficacia así como de racionalización normativa y es preciso aprovechar la existencia de una entidad ya constituída para atender algunos de los cometidos del plan.

PLAN DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS-Diseño/ADMINISTRACION PUBLICA-Estructura/INICIATIVA GUBERNATIVA-Aval ministerial

El diseño y elaboración de un plan de desarrollo y la creación y reorganización de una nueva entidad pública del orden nacional, configuran dos competencias diferentes, que bien pueden ser complementarias y subordinadas parcialmente la una a la otra, como quiera que ambas están radicadas en cabeza del legislador; la primera, la facultad consignada en el numeral 3° del artículo 150 de la Carta, aprobar el plan nacional de desarrollo e inversiones públicas, determinando los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y la segunda, la consagrada en el numeral 7° del mismo artículo, de determinar la estructura de la administración nacional, y crear, suprimir o fusionar las entidades del orden nacional, facultad condicionada, según el artículo 154 de la C.P., a que se origine en la iniciativa del Gobierno, lo cual, vale anotarlo, se cumplió en el caso de la disposición impugnada, pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional basta, para entender cumplido este requisito constitucional, como lo señala uno de los ponentes del proyecto de la ley 188 de 1995, en el escrito de impugnación a la demanda de la referencia, que dos ministros del Gobierno "coloquen su rúbrica en el texto del artículo por él redactado". Aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha

admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial.

DESCENTRALIZACION/CAMINOS VECINALES-Construcción, mantenimiento y reparación

La Constitución de 1991, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada; en consonancia con esta definición, señala el artículo 209 de la misma, que la función administrativa debe desarrollarse mediante las reglas racionales de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, lo cual no resulta incompatible con la voluntad política consignada en la ley, de participar desde el centro en la satisfacción de algunas necesidades de la comunidad y que éstas deben programarse en coordinación con las autorizaciones que den las asambleas departamentales y los concejos, dentro del marco de los principios constitucionales de la concurrencia y subsidiariedad, y bajo los principios de la economía, la eficacia, imparcialidad, igualdad, publicidad y moralidad que deben guiar a la función administrativa, en todos sus niveles. La construcción, mantenimiento y reparación de caminos vecinales y regionales, es una función, que dadas sus singulares características, debe ser descentralizada, dentro del proceso que defina el legislador pues es responsabilidad de los departamentos y municipios manejar los asuntos que conciernan a su territorio y de estos últimos construir las obras públicas necesarias para el desarrollo local, en la medida de sus recursos.

ENTIDAD PUBLICA-Reorganización/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES

"Reorganizar" una entidad, que no ha desaparecido de la estructura del Estado, que fue diseñada específicamente en el marco de otro esquema constitucional de administración pública, no contraría ni desconoce los preceptos de la Carta que consagran el principio de descentralización y la consecuente autonomía relativa de las entidades territoriales, por el contrario, es una solución racional y prudente dentro del marco constitucional y presupone un período de transición, y basta, tal como lo pretendió el legislador, que se diga expresamente que la medida se adopta "sin perjuicio del proceso de descentralización", para garantizar los derechos de las entidades territoriales.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-Función

La función principal del Instituto Nacional de Vías, se refiere a la construcción de la red vial nacional, y que una de sus funciones subsidiarias es prestar asesoría a las entidades territoriales, cuando ellas así lo soliciten, para lo relacionado con la red terciaria, cuya ejecución no le corresponde, pues la misma, se reafirma, está a cargo de aquellas, y de la entidad que se ordena reorganizar, lo cual no es necesariamente idéntico ni similar a lo que puede hacer ésta.

MINISTERIO DE TRANSPORTE-Funciones/FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES-Funciones

Es indudable que el diseño del Ministerio de Transporte, en lo relativo a la denominada red terciaria, partió de una premisa política de origen constitucional, que no se ha cumplido cabal y regularmente, que la construcción, reparación y mantenimiento de las vías y caminos vecinales no corresponde inequívocamente y exclusivamente, con carácter excluyente y absoluto, sin condicionamientos, a las entidades territoriales que no han podido atender las señaladas funciones, por lo que no ha desaparecido la razón de ser de una entidad como el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, al cual inicialmente se decidió suprimir y posteriormente reorganizar. Desde luego, este proceso de reorganización hace que la liquidación se termine y que los bienes y el patrimonio no transferido a la fecha de la expedición de la Ley 188 de 1995 sigan pertenciendo al Fondo Nacional de Caminos Vecinales pues las disposiciones anteriores como los artículos 19, 20, 22 del Decreto 2132 de 1992 y 127 del Decreto 2171 del mismo año que ordenan lo contrario quedan derogadas.

Ref.: Expedientes Nos. D-990 y

D-1000 (Acumulados).

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 20 y 36 (ambos parcialmente), de la Ley 188 de 1995.

Las facultades legislativas extraordinarias de origen constituyente y las atribuciones del legislador.

Actores:

Luis Antonio Vargas Alvarez y Rafael Rodríguez Reyes

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero primero (1o.)de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

A través de escritos independientes, posteriormente acumulados por decisión de la Sala Plena de la Corte, adoptada el día 13 de julio de 1995, los ciudadanos LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ y RAFAEL RODRIGUEZ REYES, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 20 y 36, ambos parcialmente, de la ley 188 de 1995.

Cumplidos los trámites que señala el Decreto 2067 de 1991 y emitido el concepto de rigor por parte del Ministerio Público, corresponde a la Corte Constitucional proceder a tomar la decisión sobre el fondo del asunto, de acuerdo con lo que se expresa a continuación.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los artículos 20 y 36 de la ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998, advirtiendo que se subrayan las expresiones acusadas

LEY 188 DE 1995

Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998

El Congreso de Colombia

Decreta

“Artículo 20.....

.....

4.4.1.2.2. Subprograma Construcción Red Terciaria. Está dirigido a cofinanciar la construcción de carreteras de red terciaria en las regiones a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y/o Fondo de Cofinanciación de Vías terciarias."

".....

".....

"De la misma manera, el Gobierno Nacional reorganizará dentro de los próximos seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, y sus correspondientes seccionales para que, sin prejuicio (sic) del proceso de descentralización establecido en la Constitución, dicha entidad continúe atendiendo con recursos del programa de construcción de red terciaria (4.4.1.2.2) y del Fondo de Cofinanciación de Vías, la construcción, conservación y mantenimiento de la red terciaria, hasta tanto los departamentos y municipios demuestren que pueden asumir dichas funciones."

"Suspéndese el proceso de liquidación que se viene adelantando. La Comisión del Congreso de la República, encargada de vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo se encargará específicamente de vigilar todo el proceso de reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales."

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes consideran que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 20 y 21 transitorios, 1, 10, 113, 209, 210, 287, 288, 300, 311, 313 y 341 de la C.N.

B. Fundamentos de la demanda

Para los demandantes las disposiciones acusadas, dirigidas a reorganizar el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad cuya supresión y liquidación ordenó el Gobierno Nacional a través del artículo 124 del Decreto No. 2171 de 1992, que acogió una de las recomendaciones que produjo la comisión de que trata el artículo 20 transitorio de la Carta, son inconstitucionales en cuanto desconocen y contrarían una decisión que tiene origen directo en un precepto constitucional.

Afirman los actores que el legislador no puede, ni siquiera a través de una ley de carácter especial, como lo es la ley 188 de 1995, dar marcha atrás en una decisión del propio Constituyente, que de hecho ya se materializó. En efecto, a través del artículo 20 transitorio de la C.N., teniendo en cuenta el receso del Congreso de la República en la transición que se dió con motivo de la expedición de la Constitución de 1991, y dada la urgente necesidad de adecuar la estructura y organización del Estado, específicamente de sus entidades, poniéndolas en consonancia con los mandatos del nuevo ordenamiento superior, en especial con la redistribución de competencias y recursos que en él mismo se establecían, se facultó al Presidente de la República, por el término de 18 meses, para que éste, teniendo en cuenta las recomendaciones de la mencionada comisión, suprimiera, fusionara o reestructurara las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Sostienen que el proceso de liquidación ordenado por mencionado Decreto 2171 de 1992, debía adelantarse, según lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 124, en el término de tres años, contados a partir de la vigencia de dicha norma, término que, en consecuencia, vencía el 30 de diciembre de 1995, por lo que, a la fecha de expedición de la ley 188, junio 2 de 1995, el proceso se encontraba prácticamente concluído; fueron, presiones e intereses ajenos a los sanos propósitos de modernización y racionalización del Estado, los que impulsaron en el Congreso la idea de "revivir" dicha institución, contradiciendo e impidiendo con ello el avance del proceso de descentralización que ordena la misma Carta.

En su opinión, no es viable jurídicamente "reorganizar" una institución inexistente, suprimida de la estructura misma del Estado y en proceso de liquidación; ello, además de no ajustarse a principios básicos del derecho, afecta a los trabajadores que durante muchos años prestaron sus servicios en dicha entidad, y se violan sus derechos fundamentales, pues ya fueron retirados de sus cargos con el argumento de la imperiosa necesidad que tenía el Estado de suprimir dicha entidad. Hoy se encuentran con que la misma va a ser reorganizada y dotada de una nueva planta de personal, la cual, anotan, seguramente se nutrirá, no con el personal licenciado, que es el que posee los conocimientos y experiencia, sino con uno nuevo que permita satisfacer apetitos burocráticos dañinos y contrarios a los intereses mismos de un Estado Social de Derecho.

Sostienen que la redistribución de funciones y la creación, por parte del Gobierno Nacional, de dependencias u organismos a los cuales, en el marco del proceso de descentralización que ordena la Constitución, les corresponde asumir y desarrollar las funciones que antes se concentraban en el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, es una política contraria a la Constitución; afirmación que pretenden respaldar en hechos como la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, efectuada a través del Decreto 2171 de 1992, entidad en la que se creó la subdirección de caminos vecinales, artículos 10 y 42, precisamente con el objeto de que dicha dependencia asumiera aquellas funciones de la institución suprimida, que en el esquema descentralizado le corresponderían al nivel central; así mismo, la creación del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, creado a través del Decreto 2132 de 1992, cuya administración le corresponde a Findeter, fondo que tiene entre sus funciones, aquellas relacionadas con la cofinanciación y ejecución de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales, relativos a construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, para lo cual, de conformidad con el artículo 20 del citado decreto, se le deben transferir las funciones del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Ello implica, en opinión de los demandantes, que las normas cuestionadas, antes que contribuir al desarrollo de las entidades territoriales en materia vial, lo que hacen es propiciar duplicidad de funciones, desperdicio de recursos y "clientelismo", además de entorpecer el proceso de descentralización.

Indican que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 158 y 341 de la Carta, por cuanto la materia que desarrolla la ley 188 de 1995, es ajena por completo a la facultad que tiene el legislador, siempre que medie la iniciativa del ejecutivo, de crear establecimientos públicos, departamentos administrativos o ministerios. Así mismo, señalan los demandantes, la violación de los artículos 300 y 311 de la Carta, preceptos que atribuyen a los departamentos y municipios las funciones que se pretenden "devolver" a una entidad suprimida por mandato de la Constitución. Se desconoce igualmente, dicen, el principio de autonomía administrativa que la Carta le reconoce a las entidades territoriales, limitándolo y condicionándolo a que aquellas "…demuestren que pueden asumir dichas funciones", sin establecer ningún plazo y sin atribuir claramente la facultad de verificar esa capacidad a ningún organismo, por lo que se concluye que tal decisión deberá adoptarla precisamente el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, lo que es contradictorio y paradójico.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación, que se declaren exequibles las disposiciones acusadas de los artículos 20 y 36 de la ley 188 de 1995, puesto que las mismas no contrarían ningún precepto constitucional. Soporta su solicitud en los siguientes argumentos:

Señala el Jefe del Ministerio Público, que el criterio de los actores en el sentido de que la supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por ser el desarrollo de un mandato constitucional, como una decisión inmodificable aún por el mismo legislador ordinario, es equivocado por varios motivos:

– En primer lugar, la decisión del Constituyente de facultar al Gobierno Nacional para la adopción de las medidas a que se refiere el artículo 20 transitorio de la Carta, obedeció a la imposibilidad de que las mismas fueran adoptadas por el Congreso, organismo al cual le corresponden este tipo de funciones según lo dispone el artículo 150-7 de la Carta, por no estar éste funcionando, y a la urgencia de adoptarlas; ese y no otro fue el origen de la disposición, por lo que no se puede entender que la decisión de suprimir una entidad en desarrollo del mencionado precepto constitucional, se constituya también en un mandato superior.

– En segundo lugar, señala el Procurador, el origen de la disposición no limita ni le impide al legislativo el ejercicio de la competencia que le asiste para crear, fusionar o suprimir entidades del orden nacional, y eso fue precisamente lo que hizo a través de la ley 188 de 1995, en relación con el Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

– Anota, que ya el Consejo de Estado se pronunció sobre el carácter de los decretos que se produjeron en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución, estableciendo que los mismos tienen la misma fuerza o entidad normativa que la ley, y que ellos no ostentan un rango superior, mucho menos constitucional.

– Destaca el Ministerio Público, las características que distinguen la ley del Plan de Desarrollo, la cual contiene, tal como lo ha señalado esta Corporación, antes que mandatos, descripciones y recomendaciones, que deben estar orientadas a garantizar "…no sólo la ordenación del proceso de desarrollo económico a través de la identificación de las metas y objetivos, sino de la fijación de los medios económicos para alcanzarlas y la definición de las

responsabilidades para su ejecución"; tratándose, señala el Procurador, de una ley que tiene el carácter de "acto programa", en ella es viable determinar las estrategias que deben desarrollarse para lograr el cumplimiento de los objetivos que se propone, siendo el contenido de las disposiciones impugnadas una de las estrategias que consideró el legislador necesaria para el cumplimiento del plan; no puede entenderse entonces la decisión extraña a la materia misma de la ley 188 de 1995, por lo que con ella no se contrarían los mandatos de los artículos 158 y 341 superiores.

– La Constitución de 1991, anota el señor Procurador, establece que Colombia es un República unitaria y descentralizada, lo que implica, respecto del principio de descentralización en las entidades territoriales, que ellas tienen una relativa autonomía, la que es posible dentro de las premisas de un Estado unitario y no, como lo pretenden los actores, una autonomía absoluta; esa autonomía, que se le reconoce a las entidades territoriales, de conformidad con lo establecido en el artículo 288 superior, debe ejercerse "…conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley."

– Dentro de este marco conceptual, se inscriben los incisos tercero y cuarto del artículo 36 de la ley 188 de 1995, demandados, pues en su opinión lo que hace el legislador a través de ellos, es ordenar la reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y sus respectivas seccionales, "…sin prejuicio (sic) del proceso de descentralización establecido en la Constitución", y sólo "…hasta tanto los departamentos y municipios demuestren que pueden asumir esas funciones…"; se trata pues de una medida temporal, en la que se le exige al Fondo ejecutar las obras para infraestructura vial de la red terciaria, de acuerdo con los convenios que éste suscriba para el efecto con las entidades territoriales, atendiendo siempre los programas y planes de desarrollo de las mismas, mientras éstas logran consolidar la infraestructura económica, técnica y administrativa necesaria para asumir tales responsabilidades.

– En este caso, según el concepto fiscal, lo que se da es una oportuna aplicación del principio de subsidiaridad, "…consistente en que los niveles superiores estén prestos a complementar la acción administrativa propia de los niveles inferiores, cuando su capacidad no sea suficiente para cumplir determinadas funciones…"

– En cuanto a la acusación de que las disposiciones impugnadas propician la dualidad de funciones entre distintos organismos del Estado, el Jefe del Ministerio Público afirma que tanto la subdirección de caminos vecinales del Ministerio de Transporte, como el Fondo de Cofinanciación de Vías y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales que el legislador a través de la ley 188 de 1995 ordenó reorganizar, cumplen atribuciones diferentes, de asesoría y planeación, de administración y de ejecución respectivamente, que en ningún momento generan dualidad de funciones ni conflictos de competencia, lo que desvirtúa la infracción del artículo 209 de la Constitución.

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

A. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, quien como ciudadano en ejercicio y representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestó su intención de defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

– Se refiere en primer término el representante del Ministerio de Hacienda, a la naturaleza especial que el artículo 341 de la Carta le otorga a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prelación sobre otras leyes, salvo las orgánicas; se remite al texto de dicha norma constitucional, resaltando, que sus "…mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de leyes posteriores"; tales preceptos denotan, dice, la preeminencia que el concepto de planeación tiene en el nuevo ordenamiento superior, la cual hace que la misma pueda definir sistemas, procedimientos y mecanismos que garanticen su eficacia.

– Pero además, manifiesta el interviniente, la ley 188 de 1995, en cuanto ley de la República que se produce en el marco general de competencia del Congreso, goza de todos los atributos propios de las mismas, luego el legislador podía a través de ella "…interpretar, reformar y derogar otras leyes, sin que sea necesario que otra ley como la orgánica del plan, autorice tal competencia, pues la misma deviene de la misma Constitución Política", específicamente del artículo 150-3 al cual se remite. Por medio de esta ley, señala el representante del Ministerio de Hacienda, se puede, por ejemplo, modificar la estructura de

la administración nacional, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos constitucionales previstos para ello, por ejemplo, lo relacionado con la iniciativa gubernamental. Sostiene igualmente que la disposición impugnada presenta la relación medio-fin con el contenido mismo de la ley que la contiene, desvirtuándose cualquier posibilidad de violación del artículo 341 de la Carta.

B. EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

Dentro del término establecido en el Decreto 2067 de 1991, el Señor Ministro de Transporte, a través del abogado WILLIAM JESUS GOMEZ ROJAS, presentó escrito en el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

– La redacción del artículo 36 de la ley 188 de 1995, norma impugnada, evidencia que su filosofía se basa en el criterio de la temporalidad, lo cual se constata, dice, primero en la disposición expresa de que el Fondo seguirá cumpliendo con sus funciones, sólo hasta tanto los departamentos y municipios demuestren que pueden asumirlas, y segundo, en cuanto con ellas se mantiene "…tácitamente el tipo de organización administrativa preceptuado por la Carta Magna."

– Destaca que la descentralización no debe entenderse como una categoría doctrinaria y legal, pues ante todo es "…un fenómeno socio-administrativo con características dialécticas propias de las manifestaciones sociológicas…". Teniendo en cuenta ese contexto, anota, la Asamblea Nacional Constituyente desarrolló el principio de descentralización, y decidió que al municipio se le aplicaría la competencia de "hacer todo aquello que pueda hacer", consagrando paralelamente el principio de subsidiaridad, que establece que aquello que él no pueda hacer se le asignará al nivel inmediatamente siguiente.

– Tales definiciones habrán de originarse, según el interviniente, en la realidad objetiva, y en las características de los procesos sociales, políticos y administrativos, que como tales presentan contradicciones y cambios; la descentralización, insiste, no es una "construcción normativa" y por lo tanto requiere de la revisión de ciertas medidas, que fue precisamente lo que se hizo a través del acusado artículo 36 de la ley 188 de 1995, al evidenciar, en la realidad objetiva, cómo los departamentos y municipios no pueden aún afrontar y cumplir con las responsabilidades que les generaría el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto

2171 de 1992, que ordenó la supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Ordenar la suspensión de dicho proceso, es una medida que antes que contrariar el artículo 1 de la Carta, lo que hace es vigorizar la actual organización administrativa, en pro de la descentralización, encontrando además fundamento constitucional en las disposiciones del artículo 287 de la C.P.

– No está de acuerdo el interviniente con la afirmación de los actores de que las normas impugnadas violan el artículo 20 transitorio de la Carta, pues sostiene que en desarrollo de dicho precepto, el ejecutivo ordenó la supresión del Fondo, la cual se materializaría a través de un proceso de liquidación para el que fijó un término de tres años, que vencía el 30 de diciembre de 1995; esto implica, agrega, que dicho proceso, que se inició en cumplimiento de la ley, pero que no estaba culminado en el momento en que se dispuso su suspensión, podía ser válidamente interrumpido; así, el precepto constitucional se cumplió, al igual que las condiciones que determinó el ejecutivo para el efecto; posteriormente, ante la contundencia de la realidad objetiva, que demostró que en la actualidad los municipios y departamentos aún no tienen la capacidad suficiente para asumir las funciones que venía cumpliendo el Fondo, el legislador, en uso de sus atribuciones constitucionales, decidió suspender el proceso de liquidación, expidiendo para ello, un "…orden legal que se relevará en el tiempo"; la reorganización del Fondo se convierte entonces en un mecanismo para cumplir con obligación que le asiste al Estado de satisfacer las necesidades de la comunidad, durante un "espacio de tiempo…definido por las condiciones de los entes territoriales."

VI. INTERVENCION CIUDADANA

– El ciudadano CARLOS ALBORNOZ GUERRERO, Senador de la República, presentó escrito de impugnación a la demanda de la referencia, por considerar que las disposiciones acusadas, especialmente el artículo 36 de la ley 188 de 1995, de la cual fue uno de los ponentes, en nada contrarían el ordenamiento superior.

– Señala que el Gobierno Nacional, al darles a conocer cuál había sido la filosofía que había orientado el proyecto de ley del plan, que en ese momento se consideraba en el Congreso, les hizo saber, a él y sus colegas ponentes, la conveniencia para el Plan Nacional de Desarrollo, de mantener el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, entidad cuya supresión se había ordenado por decreto del gobierno anterior, expedido en desarrollo del artículo 20

transitorio de la C.N.

– Posteriormente, señala, por decisión unánime de los congresistas, él se encargó de redactar el artículo 36 de la ley 188 de 1995, "…previa consulta con el Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público Dr. Guillermo Perry y con el Sr. Director de Planeación Nacional Dr. José Antonio Ocampo quienes colocaron su rúbrica en el documento que contenía el texto del mismo como consta en el expediente que acompaña la aprobación del proyecto."

– Encuentra el interviniente, que dada la especial categoría de la ley del plan de desarrollo, que implica que sus disposiciones constituyan un marco dentro del cual se orientará toda la política económica y social de cada gobierno, sus mandatos están por encima de otras leyes, por lo que el legislador estaba habilitado para adoptar la decisión cuestionada.

– Contrario a lo que expresan los actores, el interviniente sostiene, que la intención del legislador, fue la de "…revitalizar y fortalecer una entidad acreditada entre la opinión pública; una entidad que se ha convertido en muchos lugares en la única presencia del gobierno y las instituciones." Agrega que a la ley del plan le corresponde, no sólo asignar recursos sino establecer la manera como se realizarán las inversiones, que fue precisamente lo que se hizo a través del artículo 36 de la ley 188 de 1995.

– Si bien en su concepto es saludable que los departamentos y municipios se hagan dueños de sus propias responsabilidades, "…esto no puede surtirse de la noche a la mañana; requiere de un proceso escalonado que le permita a los entes territoriales saber administrar sus nuevas tareas…"; de otra parte, en su opinión, Caminos Vecinales puede en cualquier momento licenciar su personal y liquidar definitivamente sus activos, sin exponerse a que el país pierda "la memoria institucional" de esa institución, es decir, "…todos esos conocimientos, todas esas experiencias acumuladas por la entidad a lo largo de los años de su existencia, que tanto le costaron al Presupuesto Nacional y que difícilmente pueden transmitirse a los nuevos administradores de la noche a la mañana."

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional,

la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra los artículos 20 y 36 (ambos parcialmente), de la ley 188 de 1995, por ser ellas parte de una ley de la República.

Segunda.- La materia de la demanda

La acusación de los actores se dirige específicamente a demostrar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en los incisos tercero y cuarto del artículo 36 de la ley 188 de 1995, (Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998), que ordena reorganizar, dentro de los seis meses siguientes a su vigencia, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y sus correspondientes seccionales, con el objeto de que dicha entidad, cuya supresión se había ordenado a través del Decreto 2171 de 1992, sin perjuicio del proceso de descentralización establecido en la Constitución, continúe atendiendo con recursos del programa de construcción de la red terciaria, y del Fondo de Cofinanciación de Vías, la construcción, conservación y mantenimiento de dicha red, hasta tanto los departamentos y municipios demuestren que pueden asumir dichas funciones. Al efecto, en las disposiciones acusadas también se ordena la suspensión del proceso de liquidación previsto en el artículo 124 del Decreto 2171 de 1992.

Dado que los recursos a que se refieren las mencionadas disposiciones, corresponden al programa de construcción de la red terciaria, consignado en el artículo 20 de la ley 188 de 1995, y que dicha norma establece que la ejecución de aquellos correspondientes al subprograma 4.4.1.2.1, se hará a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y/o del Fondo de Cofinanciación de Vías, uno de los demandantes extiende su acusación a dicha norma; si bien él no aclara en el libelo que su solicitud en lo que hace a este artículo se limita a la expresión "Fondo Nacional de Caminos Vecinales", pero de los argumentos que expone se concluye que así es, por lo que la Corte considerará impugnada dicha expresión del artículo 20 de la citada ley.

Las demandas se sustentan en los argumentos que se considerarán y analizarán a continuación:

1. La Supuesta Violación del artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional

Las disposiciones acusadas, en opinión de los actores, serían violatorias del artículo 20

transitorio de la Carta, por cuanto en desarrollo de la misma disposición constitucional el Gobierno Nacional, con base en las recomendaciones de la comisión de que trata dicho artículo, ordenó, a través del artículo 124 del Decreto 2171 de 1992, suprimir el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, e iniciar el correspondiente proceso de liquidación, lo cual, debería realizarse en el término de tres años.

Consideran los demandantes, que por tratarse de una disposición originada en el artículo 20 transitorio de la Carta, ésta, en si misma considerada, materializa la voluntad del Constituyente, y que por lo mismo no podría ser contrariada o desconocida por una ley de la República, que como tal se encuentra sometida a los mandatos del mismo ordenamiento superior.

El artículo 20 transitorio de la Constitución estableció:

Es claro que dicha medida, de carácter transitorio, obedeció a la necesidad de permitir al legislador extraordinario dictar las disposiciones legislativas de carácter extraordinario que estimara convenientes y oportunas para adecuar la estructura organizativa del Estado al nuevo ordenamiento constitucional; si bien, la función de determinar la estructura de la administración nacional, así como las de crear, suprimir y fusionar los organismos administrativos del Estado del orden nacional, le corresponde de manera exclusiva al Congreso, de conformidad con lo establecido en el numeral 7° del artículo 150 de la Carta, la transición de un ordenamiento a otro y el proceso de implementación de sus disposiciones, requería en algunos casos de medidas legislativas inmediatas que garantizaran el normal funcionamiento del Estado y sus entidades, y la no interrupción en los servicios y funciones a su cargo.

Así, teniendo en cuenta el receso del Congreso, que ordenó el Constituyente a través del artículo 3 transitorio de la C.P., el cual se extendía hasta el 1 de diciembre de 1991, fecha de instalación del nuevo organismo, el mismo Constituyente otorgó, por un período de tiempo determinado y solo para unos asuntos específicos, competencias propias y ordinarias del órgano legislativo al ejecutivo, para que éste, previo el concepto y recomendación de una comisión de expertos, adoptara las medidas necesarias y adecuadas tendentes a ajustar la estructura de la administración pública a los preceptos y filosofía de la nueva Constitución.

Esta disposición se hacía necesaria en tanto las decisiones a que se refería el mandato

transitorio, articuladas de manera estrecha a las normas sobre redistribución de competencias y recursos que consagraba la nueva Carta, en algunos casos no podían aplazarse hasta la instalación del Congreso, prevista para cuatro meses después, sin desconocer con ello lo dispuesto en el artículo 380 de la Constitución y sin afectar el normal y eficiente funcionamiento del Estado y las entidades que conforman su estructura, con lo que se hubiera propiciado, sin duda, una crisis que hubiera afectado negativamente la prestación de los servicios públicos que están bajo su responsabilidad; empero esta apreciación es predicable de algunas situaciones y no de toda la administración pública, ya que algunos casos debían examinarse atendiendo a procesos históricos y a desarrollos concretos de carácter administrativo para obrar en consecuencia, con fundamento en constituciones objetivas y expecíficas. Este es, precisamente, el caso del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, ya que para decidir sobre él, era necesario formular un juicio prevalentemente político en el que se debía tener en cuenta la capacidad de los municipios y departamentos de asumir las funciones que cumple aquella entidad.

En consecuencia, el mandato del Constituyente se dirigía, específicamente, a otorgar al ejecutivo, de manera transitoria y sólo para los asuntos específicos consignados en la norma, una competencia que es propia del legislativo. Bajo estos presupuestos, no es admisible la tesis de que las normas que se produjeron teniendo en cuenta las recomendaciones de la comisión de que trata el artículo 20 transitorio de la Carta Política, se hayan incorporado a la Constitución adquiriendo dicho rango; en efecto, aquellas son decretos de rango legislativo y carácter extraordinario pero con efectos similares a los de una ley ordinaria, respecto de los cuales ha dicho el Consejo de Estado:

"…los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la facultad conferida en el artículo transitorio 20, tienen la misma fuerza o entidad normativa que la ley, por cuanto la materia que regulan está atribuida ordinariamente al Congreso; solo que el Gobierno Nacional hizo las veces de legislador transitorio ante la revocatoria del mandato de aquel." (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente 2249, mayo 13 de 1993).

De otra parte, no puede entenderse que las decisiones adoptadas en desarrollo del artículo 20 transitorio de la C.P., sean en estricto sentido irreversibles, y que las medidas adoptadas tengan el carácter de inmodificables; así, en lo relacionado con la organización del Estado, el

legislador mantiene la facultad que le otorgó el artículo 150 de la Carta, la cual deberá ejercer en el marco de los principios que la misma le señala, vale decir, dando cumplimiento a principios tales como los de descentralización administrativa, ejercicio de la autonomía relativa que la Carta le reconoce a las entidades territoriales, y eficacia administrativa que ordena el artículo 209 del ordenamiento superior. Pero además, el legislador ordinario o el extraordinario son titulares de un margen de apreciación suficiente para adoptar o no las decisiones correspondientes, atendiendo a criterios relacionados con la conveniencia, la oportunidad y la eficacia de las medidas a adoptar y, si es del caso, para revisarlas, modificarlas o derogarlas.

En consecuencia la Corte no encuentra vulneración alguna a las disposiciones del artículo 20 transitorio, cuyos efectos en el tiempo estaban limitados a que en el lapso en él mismo establecido, se realizaran sus objetivos, como el de adecuar la estructura administrativa del Estado al nuevo ordenamiento superior.

En verdad, sus disposiciones correspondieron a previsiones que el Constituyente consideró necesarias para garantizar, en una etapa de transición, el cumplimiento eficaz de las responsabilidades y obligaciones a cargo del Estado, y en el caso específico que se trata, se limitaban a atribuir transitoriamente al ejecutivo una competencia propia del legislativo, por las razones antes expuestas, las cuales, además de desprenderse de una situación de carácter coyuntural, encontraban límite en el tiempo y la materia; se reitera entonces que las normas que se produjeron en desarrollo de dicho mandato transitorio no tienen rango de norma constitucional, y poseen el mismo alcance de una ley ordinaria. En consecuencia, aquellas bien pueden ser modificadas o derogadas, suspendidas o condicionadas por otra ley de la República, siempre que su contenido esté acorde con las disposiciones superiores previstas en la Carta Política.

2. La “reorganización” de una entidad del Estado que se encontraba en proceso de liquidación

Señalan los actores, como fundamento de su demanda de inconstitucionalidad, que el legislador carecía de competencia y fundamento constitucional para “reorganizar” una entidad pública que había sido previamente suprimida; en su opinión, una disposición así adoptada, transgrede principios esenciales del derecho, “pues no puede reorganizarse algo

que no existe".

Para analizar esta impugnación es necesario remitirse a la norma que ordenó la supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

El Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confirió el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, y teniendo en cuenta las recomendaciones de la comisión de que trataba el mismo artículo, expidió el Decreto 2171 de 30 de diciembre de 1992, por el cual se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, y se suprimieron, fusionaron y reestructuraron entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Capítulo II de dicho Decreto estableció:

"CAPITULO II

"Supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales

"Artículo 124. Supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Suprímese el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, establecimiento público del orden nacional, creado mediante el decreto 1650 de 1960.

"En consecuencia, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá efectuarse en un término máximo de tres años contados a partir de la vigencia del presente decreto."

(El destacado se incluye)

Fue clara y categórica la determinación del ejecutivo, que por mandato del Constituyente ejercía entonces transitoriamente competencias del legislativo, de suprimir o de excluir con carácter definitivo y dentro de un período de liquidación de la estructura administrativa del Estado, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales; sin embargo, mientras ésta no se verifique no es materialmente irrevocable y bien puede suspenderse, revocarse o condicionarse dicho proceso, desde luego previa reforma o derogación de la disposición legal anterior, que ordena la supresión y decreta la liquidación, como acontece en este asunto.

Ahora bien, la supresión de una entidad en principio implica su desaparición de la estructura misma de la administración pública, la cesación o el traslado de sus funciones, el licenciamiento o el traslado de su personal y la liquidación de su patrimonio, el cual puede transpasarse a otras entidades o dependencias del Estado, al igual que sus activos y archivos, proceso que, en el caso propuesto, tenía como propósito específico, señalado por el Constituyente, adaptar o poner en consonancia la estructura de la administración nacional con los preceptos de la nueva Carta; en este caso, de manera especial, con el modelo descentralizado que consagró el ordenamiento superior de 1991, en el cual se reivindica para las entidades territoriales un papel protagónico en el manejo y decisión de sus propios asuntos; sin embargo, mientras el proceso no haya culminado el legislador que esté ejerciendo sus competencias constitucionales bien puede suspender o condicionar dicho proceso, como se dejó dicho más arriba.

Así, en el caso que se estudia, lo dispuso expresamente el legislador extraordinario a través de los artículo 125 y 126 del Decreto 2171 de 1992:

"Artículo 125. Del liquidador. El Presidente de la República designará al liquidador del Fondo Nacional de Caminos Vecinales el cual deberá reunir las mismas calidades exigidas legalmente para el director del Fondo, tendrá su remuneración y estará sujeto a las inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para éste.

"El liquidador ejercerá las funciones prescritas para el director de la entidad, en cuanto no sean incompatibles con la supresión."

"Artículo 126. La Junta Directiva del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, asistirá al liquidador como Junta Liquidadora; para estos efectos conservará su actual composición y estará sujeta a las inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para ésta.

"La Junta Liquidadora ejercerá las funciones prescritas para la Junta Directiva del Fondo, en cuanto no sean incompatibles con la liquidación."

(Las negrillas se encuentran fuera del texto)

El efecto pretendido por el legislador transitorio fue, en el caso propuesto, el de hacer desaparecer de la estructura orgánica de la administración pública nacional al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por ser éste, en su juicio de oportunidad, conveniencia y razonabilidad, incompatible con algunos de los principios consagrados en la Carta de 1991, en especial, con los que se refieren a la parte del ordenamiento jurídico que regula las funciones de la administración descentralizada y contraria a las políticas del legislador extraordinario en estas materias.

Esta conclusión debe entenderse originada en una apreciación de carácter político y de gobierno que partió del supuesto de la existencia de una situación material concreta, que aparentemente contrariaba el principio de descentralización consagrado en el ordenamiento superior, por la existencia de un organismo en el cual se concentraba el diseño, la dirección y la ejecución de los programas relacionados con la construcción, mantenimiento y reparación de vías terciarias, asunto que por definición, y dadas sus características, constituía una competencia de las entidades territoriales, pues configura el concepto de "construcción de obras públicas que demande el progreso local", que de manera expresa la Constitución les otorga, (art. 311 C.N.).

En verdad, la decisión de suprimir el mencionado Fondo, se adoptó con el propósito político y específico de hacer consonante la estructura administrativa del Estado con principios parciales de la Carta, pues la estructura, organización y funciones de aquella parecían contrarios a los preceptos de la misma, pero esta decisión también obedeció a una decisión política que de ordinario corresponde adoptar al legislador con fundamento en su interpretación igualmente política de los elementos normativos concretos de orden constitucional y legal y de las condiciones materiales y objetivas de la cuestión, pero claro está, dentro del ámbito de decisiones gubernativas, que, a su vez, dejó el constituyente en el mencionado artículo 20 transitorio en cabeza del ejecutivo de modo extraordinario, y en el legislador con carácter ordinario y permanente en el artículo 150 numeral 7°.

Sin embargo, de otra parte, para la Corte no es cierto que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales haya desaparecido de la estructura orgánica de la administración pública nacional desde el 31 de diciembre de 1992, fecha de promulgación del Decreto 2171 del mismo año, puesto que lo que se dispone es un proceso, condicionado jurídica y temporalmente, de supresión y de liquidación que no había culminado al momento de la expedición de la nueva

ley.

Es más, el artículo 20 transitorio de la Carta no definió específicamente ni el número ni el nombre de las entidades que podía suprimir el Gobierno como legislador extraordinario, lo cual indica que se dejó un amplio espacio de decisión al legislador extraordinario, para que adoptara las más adecuadas, convenientes, oportunas y razonables decisiones; empero estas no son en todo caso incompatibles con otros juicios y decisiones que adopten dentro de sus competencias constitucionales, otro gobierno u otro Congreso.

Al momento de la expedición de la ley 188 de 1995, que ordenó su "reorganización", aquella entidad se encontraba ejerciendo funciones legales, claro está limitada y restringida, única y exclusivamente al desarrollo y cumplimiento de las actividades y acciones propias e inherentes al proceso de liquidación en que se encontraba incurso; luego, al no haber cesado en sus funciones, y como aún no había desaparecido como estructura orgánica del Estado, el legislador bien podía "reorganizarla". En el caso analizado, dicha estructura, que aún no había sido materialmente suprimida, debía encontrarse significativamente mermada, en cuanto durante dos años y medio había sido sometida al proceso de liquidación ordenado por la ley, para el cual el legislador había señalado un término de tres años, que estaba próximo a vencer, pero esto no hace presumir que no existía como entidad ni que la ley de creación y su marco normativo de existencia hubiese perdido vigencia, o que no se pudiese modificar la norma que ordenaba su supresión y liquidación.

Por el contrario, analizado el tema de la aparente ausencia de objeto normativo y material de las disposiciones acusadas y de su aparente incongruencia e inconstitucionalidad, desde el aspecto formal de la relación de las disposiciones jurídicas en el tiempo, es preciso tener en cuenta que la norma que había ordenado la supresión y la liquidación mantenía su vigencia y su operancia y que aún no había agotado su cometido, y por ello podía ser objeto de reforma y de modificación por el legislador, en ejercicio de sus claras competencias constitucionales.

Si se tiene en cuenta que de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 150

de la C.P., corresponde al legislador “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica…”, es claro que si el legislador consideraba necesaria la presencia de un organismo de características similares a las del suprimido Fondo Nacional de Caminos Vecinales, también podía haber hecho uso de esas competencias, esto es, haber creado una nueva entidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 154 y 210 de la C.P., sin desconocer norma constitucional alguna.

Pero además, aunque el artículo 311 encargue a los municipios de la función genérica de construir las obras que demande el progreso local, es claro que dentro del marco de la Carta Política bien pueden hacerlo otras entidades nacionales, incluso las corporaciones autónomas regionales o en el futuro, las regiones y las provincias y, actualmente, los departamentos y determinadas corporaciones de desarrollo, los establecimientos públicos, y las empresas industriales y comerciales e, inclusive, las juntas administradoras locales o los particulares. Todas estas entidades y personas bien pueden construir las obras que demande el progreso local, sin que ello sea per se objeto de tacha de inconstitucionalidad.

3. El principio de unidad de materia.

Una de las acusaciones a las disposiciones impugnadas, es que las mismas hacen parte de la ley 188 de 1995, la cual contiene el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998, de que tratan los artículos 339 y 341 de la Carta, siendo el tema de la “reorganización” de una entidad suprimida, en concepto de los actores, completamente ajeno a dicha materia.

Sobre el contenido y las características de la ley del plan nacional de desarrollo de que tratan los citados artículos, ha dicho esta Corporación:

“La actuación macroeconómica del Estado…necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación….

“Según el artículo 339 de la C.P. el plan se divide en dos partes, la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los

propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.

“El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el gobierno, y las prioridades, esto es, la explicitación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc.)

“Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esa prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador.

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: “constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de expedición de leyes posteriores”. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra.” (Corte Constitucional, Sentencia C-478, agosto 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

(Negrillas fuera de texto).

La pregunta que surge entonces es, si puede entenderse, tal como lo manifiestan el concepto del Procurador y del Ministerio de Hacienda, que la “reorganización” de una entidad pública que se encontraba en proceso de liquidación, constituye o no una estrategia para la ejecución del plan de desarrollo, esto es, si efectivamente existe una relación medio-fin que articule la medida impugnada a los objetivos y propósitos que se consignan en el plan.

De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Carta, “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia...”; luego si la ley del plan de desarrollo, tal como lo ha manifestado esta Corporación, debe contener esencialmente las pautas generales que se seguirán para el manejo de la economía nacional en el mediano y largo plazo, las metas y objetivos que el ejecutivo se propone alcanzar en dicha materia durante el período correspondiente, y la definición de prioridades, siendo sus contenidos descripciones y recomendaciones antes que mandatos, la “reorganización” de una entidad pública, e incluso la creación de una de ellas, razonable y objetivamente, puede, según el caso guardar relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia que domina en la ley cuyas disposiciones se acusan. Lo que sucede en este caso es que hay un cambio en la decisión política que es desarrollo de los principios de la Carta, para establecer criterios de justicia y eficacia así como de racionalización normativa y es preciso aprovechar la existencia de una entidad ya constituída para atender algunos de los cometidos del plan.

En efecto, el plan de desarrollo, que se consigna en la correspondiente ley, define las acciones a seguir para alcanzar, en un período de tiempo determinado, y con los recursos disponibles, incluidos los que conforman o pueden conformar la estructura orgánica de la administración pública, las metas y propósitos que se consideran prioritarios y esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la economía, de la infraestructura, y de los servicios públicos, con miras a propiciar un mayor bienestar general de la población; para ello se distribuyen, de conformidad con las disposiciones del ordenamiento superior, entre los diferentes niveles y entidades de la administración pública, las tareas, responsabilidades y recursos correspondientes; en este sentido no es dificil encontrar conexidad entre las metas que se establecieron para el período 1995-1998 en materia de construcción, reparación y mantenimiento de Caminos Vecinales o de la red terciaria, con la función propia pero general de las entidades territoriales, cuya financiación está a cargo del Fondo de Cofinanciación, también creado por la ley para la Infraestructura Víal y Urbana, y la “reorganización” de un ente de carácter nacional, que hasta 1992 atendía esas funciones y que se encontraba en proceso de supresión de la estructura orgánica del Estado y de liquidación concreta; por el contrario, surge una evidente relación entre los propósitos de descentralización y las características de la entidad que se pretende reorganizar, mientras los departamentos y municipios puedan asumir aquellas funciones.

El diseño y elaboración de un plan de desarrollo y la creación y reorganización de una nueva

entidad pública del orden nacional, configuran dos competencias diferentes, que bien pueden ser complementarias y subordinadas parcialmente la una a la otra, como quiera que ambas están radicadas en cabeza del legislador; la primera, la facultad consignada en el numeral 3° del artículo 150 de la Carta, aprobar el plan nacional de desarrollo e inversiones públicas, determinando los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y la segunda, la consagrada en el numeral 7° del mismo artículo, de determinar la estructura de la administración nacional, y crear, suprimir o fusionar las entidades del orden nacional, facultad condicionada, según el artículo 154 de la C.P., a que se origine en la iniciativa del Gobierno, lo cual, vale anotarlo, se cumplió en el caso de la disposición impugnada, pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional basta, para entender cumplido este requisito constitucional, como lo señala uno de los ponentes del proyecto de la ley 188 de 1995, en el escrito de impugnación a la demanda de la referencia, que dos ministros del Gobierno "coloquen su rúbrica en el texto del artículo por él redactado" (artículo 36). Aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial.

No hay duda entonces que existe una inescindible relación entre los fines que persigue la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, dentro de los términos consagrados en los artículos 339 y 341 de la C.P., y especialmente el inciso de este último que señala inequívocamente:

"El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores…."

Es claro también que tales facultades se derivan de estas normas constitucionales y son mecanismos de ejecución de la ley del Plan Nacional de Desarrollo y por este aspecto no puede clasificárseles dentro de la categoría de facultades extraordinarias otorgadas por el legislador, dentro de las previsiones del artículo 150, numeral 10.

No hay pues, violación alguna, a través de las disposiciones impugnadas, al principio de

unidad de materia que consagra el artículo 158 de la Carta.

4. La supuesta contradicción entre un esquema centralista de organización como el del Fondo Nacional de Caminos de Vecinales, y los principios de descentralización y autonomía relativa que consagra la Constitución Nacional respecto de las entidades territoriales.

Ciertamente, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales había sido creado con el objeto específico de atender y responder, a una de las más sentidas necesidades del país como es la construcción de vías y caminos veredales de la red terciaria, que permitieran el acceso y la comunicación entre las diferentes veredas y vecindades rurales; en este sentido el Decreto 1650 de 1960, consagró la creación de dicha entidad, cuyo diseño y objetivos se enmarcaban en un modelo de organización administrativa centralizada, que partía de las decisiones del nivel central, concertadas con las asambleas departamentales y con los concejos, las cuales éste ejecutaba a través de sus distintas seccionales, con la cooperación de las respectivas entidades territoriales; en esta perspectiva fueron redactados los artículos 120 y 121 del mencionado decreto, los cuales establecían:

"Artículo 120. Créase el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el cual funcionará como un establecimiento público, es decir, como parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

"Artículo 121. Será función primordial del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en cooperación con los departamentos y municipios o distritos, el fomento de la construcción, el mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, de acuerdo con la planeación general que haga el Ministerio de Obras Públicas y con las autorizaciones que las asambleas departamentales y los concejos otorguen". (Se subraya)

La Constitución de 1991, a su vez, en su artículo 1°, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada; en consonancia con esta definición, señala el artículo 209 de la misma, que la función administrativa debe desarrollarse mediante las reglas racionales de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, lo cual no resulta incompatible con la voluntad política consignada en la ley, de participar desde el centro en la satisfacción de algunas necesidades de la comunidad y que éstas deben programarse en coordinación con las autorizaciones que den las asambleas departamentales y los concejos, dentro del marco

de los principios constitucionales de la concurrencia y subsidiariedad, y bajo los principios de la economía, la eficacia, imparcialidad, igualdad, publicidad y moralidad que deben guiar a la función administrativa, en todos sus niveles.

La construcción, mantenimiento y reparación de caminos vecinales y regionales, es una función, que dadas sus singulares características, debe ser descentralizada, dentro del proceso que defina el legislador pues es responsabilidad de los departamentos y municipios manejar los asuntos que conciernan a su territorio y de estos últimos construir las obras públicas necesarias para el desarrollo local, en la medida de sus recursos; sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"...el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial.

"Las autoridades de las entidades territoriales tienen entonces determinadas atribuciones políticas que en caso de conflicto con otros intereses deben ser tenidas en cuenta, so pena de vulnerar la garantía de la autonomía territorial;

"...las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta tienen derecho a ejercer las competencias que les correspondan.

"En general son la Constitución y la ley orgánica del ordenamiento territorial las encargadas de definir tales competencias. Así, a falta de esta última, en principio los entes territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta.

"En materia municipal, además de las atribuciones políticas la Constitución señala, entre otras, las siguientes competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.(artículo 311 C.N.).

“De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuales no, así como cuales son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, resolver el conflicto en cada caso concreto. ” (Corte Constitucional, Sentencia C-517, septiembre de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

(Negrillas fuera de texto).

De otra parte, y también como consecuencia de la definición del artículo 1° de la Carta, que consagró el principio de descentralización, se hacía necesaria una redistribución de competencias, para desarrollar el mencionado principio, especialmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos; es obvio, que se trataba de iniciar un proceso complejo, que requiere de tiempo y planeación técnica, para evitar traumatismos y suspensión o menoscabo en la prestación de los mismos; dicho proceso exige, un replanteamiento en el ejercicio de las competencias por parte del nivel central, ahora regulador y coordinador, así como también por parte de las instancias representadas en los departamentos y municipios.

En efecto, descentralización no es autonomía y en casi todos los casos se necesita un período de transición para poner en marcha las nuevas instituciones; el Congreso no pierde sus facultades pero indudablemente a medida que se vayan poniendo en marcha los nuevos principios constitucionales se llegará a la meta perseguida por el constituyente; es decir “los departamentos y municipios podrían asumir dichas funciones”.

En consecuencia, “reorganizar” una entidad, que no ha desaparecido de la estructura del Estado, que fue diseñada específicamente en el marco de otro esquema constitucional de administración pública, no contraría ni desconoce los preceptos de la Carta que consagran el principio de descentralización y la consecuente autonomía relativa de las entidades territoriales, por el contrario, es una solución racional y prudente dentro del marco constitucional y presupone un período de transición, y basta, tal como lo pretendió el legislador, que se diga expresamente que la medida se adopta “sin perjuicio del proceso de

descentralización", para garantizar los derechos de las entidades territoriales.

Si el Fondo, tal como lo establece el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 188 de 1995, debe "continuar" atendiendo, con los recursos del Fondo de Cofinanciación de Vías, la construcción y conservación de la red terciaria, el proceso, el de descentralización no se entiende suspendido, sino reorientado y ampliado, claro está dentro de la nueva organización constitucional que permite coordinar las funciones administrativas de las entidades territoriales dentro de los principios de la concurrencia y subsidiariedad.

El legislador entendió que algunas de las entidades territoriales no tienen capacidad para asumir tales competencias, pues así lo han manifestado algunas de ellas y han solicitado la colaboración de los niveles superiores, viabilizando con ello la aplicación del principio de subsidiaridad, cuya aplicación, en opinión de los intervinientes, justifica las disposiciones impugnadas; sobre los alcances de dicho principio es procedente remitirse a uno de los pronunciamientos de esta Corporación:

"…el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y … únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia." (Corte Constitucional, C-478, agosto de 1992, M.P. Dr Eduardo Cifuentes Muñoz). (Negrillas fuera de texto)

Señala el Procurador, que con la medida impugnada se da cumplimiento a ese principio de subsidiaridad, consagrado en el artículo 288 superior. Pero más bien con las disposiciones acusadas lo que se pretende no es que el Fondo asuma directamente competencias que les corresponden a ellas, supliéndolas en el ejercicio de las mismas, y desconociendo la esencia de tan importante principio, sino que se reorganice la entidad para colaborar y coordinar la mejor prestación de este servicio público, sin que se desconozca el proceso de descentralización, a lo cual se refirió esta Corporación así:

"Es claro que el principio de subsidiaridad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias." (Corte Constitucional, Sentencia C-517, septiembre de 1992, M.P. Dr Ciro Angarita Barón).

5. La Supuesta dualidad de funciones y los principios de economía, celeridad y eficacia administrativa.

Otro de los argumentos que sustenta la solicitud de los demandantes, es el referido a que las disposiciones impugnadas, al "reorganizar" el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, estarían violando los principios de economía, celeridad y eficacia administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta, por cuanto han sido creados y están funcionando otros entes públicos que tienen a su cargo algunas de las funciones que ahora se "devuelven" al ente reorganizado, mientras otras fueron atribuidas a entidades ya existentes.

El artículo 209 de la C.P. señala:

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización. la delegación y la desconcentración de funciones.

"Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

En desarrollo del esquema descentralizado que ordenó para el Estado la Constitución de 1991, el ejecutivo, en ejercicio de las facultades que como legislador transitorio le otorgó el Constituyente a través del artículo 20 transitorio de la Carta, además de considerar necesaria la supresión del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, consideró también conveniente la reestructuración de algunos organismos públicos y la creación de algunas dependencias, con el objeto de que ellas asumieran, en el marco de sus competencias y de acuerdo con su nivel, las funciones que hasta entonces había cumplido el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, lo cual, en opinión de los actores, implica que el cumplimiento de las disposiciones impugnadas, conlleve, necesariamente, duplicidad y colisión de funciones entre unos y otros, contrariando con ello los principios a que se refiere el artículo 209 superior.

Con el objeto de analizar dicha acusación, es necesario remitirse a las características y

funciones de los organismos relacionados con la función de construcción, reparación y mantenimiento de vías y caminos vecinales.

a. Instituto Nacional de Vías.

El legislador transitorio, en el mismo decreto en el cual suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Decreto 2171 de 1992, reestructuró el entonces Fondo Vial Nacional, al cual transformó en el Instituto Nacional de Vías. A dicho instituto, entre otras, se le atribuyeron los siguientes objetivos y funciones:

"Artículo 53. Objetivo del Instituto Nacional de Vías. Corresponde al Instituto Nacional de Vías ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras."

"Artículo 54. Funciones del Instituto Nacional de Vías.

".....

"5. Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento, y atención de emergencias en sus infraestructuras viales, cuando ellas lo soliciten."

Se desprende claramente de la redacción de las normas transcritas, que la función principal del Instituto Nacional de Vías, se refiere a la construcción de la red vial nacional, y que una de sus funciones subsidiarias es prestar asesoría a las entidades territoriales, cuando ellas así lo soliciten, para lo relacionado con la red terciaria, cuya ejecución no le corresponde, pues la misma, se reafirma, está a cargo de aquellas, y de la entidad que se ordena reorganizar, lo cual no es necesariamente idéntico ni similar a lo que puede hacer ésta.

b. Subdirección de Caminos Vecinales, Dirección de Vías e Infraestructura, Ministerio de Transporte.

De otra parte, el artículo 42 del citado Decreto, crea, dentro de la estructura del Ministerio de Transporte y adscrita a la Dirección General de Vías e Infraestructura, una nueva dependencia, a la que denominó Subdirección de Caminos Vecinales, a la cual le atribuyó las siguientes funciones:

“1. Presentar recomendaciones al Director General sobre la política, planes y programas de expansión, conservación y utilización de la red de caminos vecinales.

“2. Estudiar y rendir informes al Director General sobre los planes, programas y proyectos de expansión y conservación de la red de caminos vecinales cuya financiación se haya solicitado a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER.

“3. Desarrollar programas de promoción, apoyo y asesoría a las entidades territoriales en las actividades de formulación, preparación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos relacionados con la cofinanciación de la red de caminos vecinales por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER.

“4. Desarrollar y aplicar sistemas y procedimientos de seguimiento y evaluación posterior de carácter global de los programas y proyectos de la red de caminos vecinales financiados con los recursos de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER.

“.....”

De la norma transcrita se concluye:

– Que el nivel central a través del Ministerio de Transporte, asumió funciones de asesoría técnica, partiendo del presupuesto básico de que son las entidades territoriales las que tienen a su cargo la construcción, mantenimiento y reparación de la red de caminos vecinales y regionales, red terciaria, pero estas funciones no han sido atendidas en todos los municipios por las mismas entidades territoriales, en desatención a las correspondientes necesidades.

– Que la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER, encargada de financiar proyectos de red terciaria a las entidades territoriales, cuenta con el apoyo técnico de dicha dependencia para el análisis de las solicitudes que reciba de ellas; y, que ésta no es incompatible con las funciones de construcción y conservación de la red terciaria, que puede atender directamente el Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Es indudable que el diseño del Ministerio de Transporte, en lo relativo a la denominada red terciaria, partió de una premisa política de origen constitucional, que no se ha cumplido cabal y regularmente, que la construcción, reparación y mantenimiento de las vías y caminos

vecinales no corresponde inequívocamente y exclusivamente, con carácter excluyente y absoluto, sin condicionamientos, a las entidades territoriales que no han podido atender las señaladas funciones, por lo que no ha desaparecido la razón de ser de una entidad como el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, al cual inicialmente se decidió suprimir y posteriormente reorganizar.

Desde luego, este proceso de reorganización hace que la liquidación se termine y que los bienes y el patrimonio no transferido a la fecha de la expedición de la Ley 188 de 1995 sigan pertenciendo al Fondo Nacional de Caminos Vecinales pues las disposiciones anteriores como los artículos 19, 20, 22 del Decreto 2132 de 1992 y 127 del Decreto 2171 del mismo año que ordenan lo contrario quedan derogadas.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la expresión "Fondo Nacional de Caminos Vecinales y/o" del numeral 4.4.1.2.2 del artículo 20 de la Ley 188 de 1995.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLES los incisos 3 y 4 del artículo 36 de la Ley 188 de 1995.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria