

C-094-96

Sentencia No. C-094/96

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Modificaciones

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. El Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero.

Ref: Expediente D- 848

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Actores: Dorothy L. Molina S. y Henry Ruíz T.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de marzo
noventa y seis (1996)

de mil novecientos

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Dorothy L. Molina S. y Henry Ruiz T., en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad del artículo 22 de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.”

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para

efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien mediante escrito de fecha veintiuno (21) de junio de 1995, se declaró impedido para rendir el concepto de su competencia, toda vez que se desempeñó como miembro del Congreso de la República durante el período en el cual se tramitó la norma acusada. La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto de fecha veintinueve (29) de junio de 1995, resolvió aceptar el impedimento manifestado por el señor procurador, y le dio traslado de la presente demanda al viceprocurador General de la Nación, quien rindió el correspondiente concepto.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

Ley 152 de 1994

“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

“.....”

“Artículo 22. Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá la aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

“Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra cámara, En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterá nuevamente el texto a aprobación de la plenaria correspondiente.

“En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.” (Lo subrayado es lo demandado).

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que el aparte señalado por ellos de la norma acusada es violatorio del numeral tercero del artículo 150 y del inciso primero del artículo 339 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Afirman los demandantes que el artículo 339 de la Carta Política señala que el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una Parte General y por un Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Del mismo modo, afirman que el numeral tercero del artículo 150 superior establece el procedimiento que se debe seguir para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.

Dicen que “de manera concreta el Art. 339 de la C.P. señaló que en la parte general del Plan de Desarrollo se estipularían los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las medidas y prioridades estatales a mediano plazo, las estrategias, orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán ADOPTADAS por el Gobierno. De tal manera que corresponde al Congreso de la República la APROBACIÓN del Plan Nacional de Desarrollo que presente el Gobierno en su oportunidad. No se somete a aprobación de aquel únicamente la parte relacionada con el Plan de Inversiones Públicas. También se somete a su aprobación la PARTE GENERAL de ese Plan Nacional de Desarrollo, que es objeto de Debate, discusión, modificación, y que finalmente será ADOPTADA por el Gobierno.” Así, consideran que “no podía el constituyente primario dejar por fuera del parecer del Congreso, nada menos que la Parte General del Plan Nacional, que es la médula central de éste.” (mayúsculas y subrayado de los actores).

A juicio de los demandantes la norma acusada priva al Congreso de la República de la facultad de introducir modificaciones a la parte general del Plan de Desarrollo, lo cual lleva a que ésta sea impuesta por el Gobierno, y por tanto se contraríen los principios de la

democracia participativa y pluralista.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

El Ministerio de Desarrollo Económico, mediante apoderado judicial, presentó ante esta Corporación escrito en el cual defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

Afirma que “la Carta Política en su artículo 341 al establecer el trámite del Plan Nacional de Inversiones Públicas dispone que es el Gobierno el que elabora el plan nacional de Desarrollo y el que lo presenta a consideración del Congreso de la República, previo el lleno de los requisitos establecidos en el inciso primero. La misma norma somete la modificación de la parte general por parte del Gobierno al procedimiento establecido en el artículo 342; e incluso le permite al Gobierno ejecutar las políticas propuestas en la parte general en lo que sea de su competencia, si existen desacuerdos con el contenido de dicha parte.”

Además dice que “el inciso siguiente del artículo 341 al hablar de la norma que tiene prelación sobre las demás se refiere única y exclusivamente al ‘Plan Nacional de Inversiones’. Los mandatos de esta ley ‘...constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...’ Y en relación con esta misma ley, el inciso final del mismo artículo 341 faculta al Congreso a modificar ‘...el plan de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero...’ ” (negritas del interviniente)

De lo anterior, el apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico llega a la conclusión de que el artículo 22 de la ley 152 de 1994 se encuentra ajustado a los mandatos de la Constitución Política.

4.2 Intervención del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con fundamento en los mismos argumentos expuestos por el apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado judicial, presento escrito defendiendo la norma acusada.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El procurador general de la Nación manifestó su impedimento por haber participado en la

expedición de la norma acusada, el cual fue aceptado por la Corte Constitucional. Por esta razón, en la oportunidad legal, el señor viceprocurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En desarrollo del primer tema afirma que “la doctrina foránea y nacional, una vez las instituciones y procesos políticos debieron informarse de las exigencias de la planeación económica, se han preocupado por ubicar el Plan, atendiendo los puntos de vista formal y material, en las categorías jurídicas clásicas de los actos legislativos, administrativos, jurisdiccionales y actos condición, proponiendo ante la imposibilidad de ubicarlo en una de ellas, que se está en presencia de una nueva, esto es, de una acto-programa.”

Así, señala que “el instrumento jurídico donde el Plan se vierte como programa, se caracteriza además porque su articulado a diferencia de la forma como son concebidos la generalidad de los contenidos normativos, esto es como mandatos, corresponde a descripciones y recomendaciones condicionantes por ministerio de la misma Carta Política de la validez del gasto público y en consecuencia de las leyes presupuestales.- ‘Con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrá aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan’ (Art. 341 C.P.)-. Presentación legislativa llamada a garantizar no sólo la ordenación del proceso de desarrollo económico a través de la identificación de metas y objetivos, sino de la fijación de los medios económicos para alcanzarlos y la definición de las responsabilidades para su ejecución.”

De otra parte el viceprocurador llega a la conclusión de que la norma acusada, dictada conforme al mandato del artículo 342 superior, determina “el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, así como el diseño de los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ello de los presupuestos oficiales.”

Finalmente afirma que “de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 154 constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso Nacional a iniciativa del Gobierno. Y en este ejercicio de conformidad con lo ordenado por el inciso último del pluricitado artículo 342, el Congreso sólo puede modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el

equilibrio financiero. El ejercicio concurrente entre la actividad del Legislativo y el Ejecutivo confirman en el escenario de coordinación reseñado el valor constitucional de la preceptiva acusada, cuando reproduciendo en lo pertinente el mandato del artículo 341 establece que las modificaciones al Plan de Inversiones Públicas competen al Congreso siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. La materia

Del análisis comparativo de la norma acusada con el inciso cuarto del artículo 341 superior, se deduce que aquella desarrolla el texto constitucional, pues ambas establecen que el Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas, pero guardando el equilibrio financiero y con el visto bueno del Gobierno. En efecto, el artículo 341 superior, en su inciso cuarto, señala:

“El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”.

Y, por su parte, artículo 22 de la Ley 152 de 1994, dispone:

“Artículo 22. Modificaciones por parte del Congreso: En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de hacienda y Crédito Público”. (Lo resaltado es la parte impugnada por el actor).

Como se observa, el punto de partida de la norma acusada es un contenido constitucional, lo cual hace, de suyo, que sea desproporcionada la pretensión del actor. No puede aducirse la inconstitucionalidad de un desarrollo prácticamente textual de la Carta, sobre todo en un tema tan específico como el de la modificación del Plan de Inversiones Públicas.

La Corte hace énfasis en que la restricción opera sólo para el Plan de Inversiones Públicas y no para la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, pues la modificación de éste es una facultad propia del Congreso, y el artículo 22 bajo examen no está excluyendo dicha potestad legislativa. Así el cargo del actor carece de fundamento.

Conviene, pues, recordar cómo la Carta Política señala el trámite que ha de seguir el Plan General de Desarrollo y de Inversiones Públicas. En efecto el Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, y de conformidad con el artículo 150-3 superior, la aprobación del mismo corresponde al Congreso. En lo referente al Plan de Inversiones Públicas, si transcurren tres meses sin la aprobación del Congreso, después de haber sido presentado por el Gobierno, éste lo pone en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley. Ahora bien, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 154 de la Carta Política, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. Así las cosas, el Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero, el cual no es procedente en relación con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que, por la esencia misma de su estructura se ocupa de temas generales como el de señalar principios y pautas distintos de los que se ocupa el Plan de Inversiones Públicas.

Ya esta Corporación ha enunciado la naturaleza de la planeación, la cual conviene reiterar para aclarar aún más el por qué no hay contradicción con la Carta Constitucional al establecerse un límite razonable a la modificación del Plan de Inversiones Públicas, en aras de la concurrencia de las partes financieras que convergen en un equilibrio, que es de naturaleza constitucional. En su momento señaló la Corte:

“La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340), donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas, sino por el contrario, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales”. (Sentencia C-337 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

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 generales 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 encauzar, la economía hacia esas prioridades y metas del 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 a que hace referencia el art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es un 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 necesidad de la 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.

“Diferente de la ley del plan es la ley orgánica del plan general de desarrollo a que hacen referencia los artículos 151 y 352 de la Carta Política, incluyéndola dentro de las de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los Consejos Nacional y territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica controla y unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”. (Ibídem).

Se está, pues, ante un caso de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Igualmente se ve la armonía de las partes (entidades territoriales) con el todo (Nación), y por ello las entidades territoriales adoptarán los respectivos planes de desarrollo de manera coherente con el Gobierno Nacional. Y tiene que ser así, ya que la planeación supone un ideal común objetivo, que identifica un propósito nacional de un plan de desarrollo concertado y no disperso. De ahí que los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas departamentales son adoptados por la Asamblea Departamental (art. 300-3 C.P.), con la iniciativa exclusiva del gobernador (Cfr. arts. 300-11 y 305-4 C.P.), y los municipales

son adoptados por los concejos municipales (art. 313-2 C.P.), con la iniciativa del alcalde (art. 315-5 C.P.).

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de la expresión acusada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor viceprocurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la expresión “En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero” contenida en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General