C-191-96

Sentencia C-191/96

PLAN DE DESARROLLO-Contenido

Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición constitucional -como parece hacerlo el demandante- sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación.

PARTICIPACION DEMOCRATICA EN PLAN DE DESARROLLO

Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es pefectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS-Inclusión de normas de participación

La participación democrática se encuentra ligada a la planeación del desarrollo, por lo cual en principio es admisible que la ley del plan incluya normas sobre mecanismos de participación. Sin embargo, no sería válido incorporar a la ley del plan cualquier tipo de disposición sobre participación democrática. Por ejemplo, no se podrían incluir en esta ley

artículos que modifiquen el sistema electoral, con el argumento de que, conforme a la Carta, la planeación es participativa, pues toda ley debe referirse a una misma materia y el contenido de la ley del plan es específico. Por consiguiente, la ley del plan puede incorporar solamente aquellas normas sobre participación que guarden una conexidad razonable con la planeación misma, por lo cual entra la Corte a analizar si la disposición acusada rompe la unidad de materia de la ley del plan.

PLAN DE DESARROLLO-Contenido de normas instrumentales

Los planes de desarrollo deben incorporar normas instrumentales. Así, la Constitución establece que la ley del plan debe contener no sólo los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse sino también “las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. Por consiguiente, es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución” por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Obligatoriedad

Las contribuciones parafiscales que son de naturaleza esencialmente pública, pues son fruto de la soberanía fiscal del Estado, aun cuando puedan ser administrados por entidades privadas. Además, esos recursos parafiscales pueden servir para financiar servicios o inversiones en determinados espacios, pues ellos son una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. Por ende, es perfectamente natural que se incluyan dentro de la ley del plan disposiciones sobre la forma como deben ser gestionados y ejecutados estos recursos parafiscales pues ellos sirven para financiar, en forma permanente, servicios e inversiones en determinados sectores sociales.

LEY-Unidad de materia/MECANISMOS DE PARTICIPACION EN GESTION DE RECURSOS

PARAFISCALES

En un plan de desarrollo eminentemente participativo y que busca fortalecer la sociedad civil es razonable incluir un norma encaminada a democratizar la forma de elección de los representantes y directivos de las entidades que manejan recursos parafiscales, pues una tal disposición constituye una medida idónea para impulsar el cumplimiento de los objetivos y las inversiones del plan, conforme a su propia filosofía participativa. Existe pues una conexidad razonable entre el artículo acusado y el tema dominante de la Ley 188 de 1995, por lo cual la Corte considera que la norma impugnada no viola la unidad de materia. La Corte no encuentra ninguna objeción a que la ley exija que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos.

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Elección democrática de representantes

La Ley 66 de 1942 autorizó al Gobierno para prorrogar los contratos celebrados con la Federación Nacional de Cafeteros, entidad encargada desde esa época de manejar recursos parafiscales, aun cuando en ese entonces no recibieran tal denominación. Esa ley estableció que por tal razón era procedente una modificación de los estatutos de la Federación a fin de perfeccionar sus mecanismos democráticos internos de representación, con medidas como las siguientes: todos los cafeteros debían afiliarse a la Federación para gozar de sus beneficios y votar para elegir los Comités Municipales, que a su vez elegían los Comités Departamentales y el Comité Nacional, elecciones en las cuales se aplicaría el sistema de cuociente electoral para garantizar una representación equitativa.

MECANISMOS DE PARTICIPACION-Elección democrática de representantes en asociaciones o agremiaciones

Por el carácter público y coactivo de los recursos parafiscales que manejan estas entidades, asociaciones o agremiaciones, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en la autonomía de una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación, sino que es una expresión del carácter democrático que, por

mandato de la propia Constitución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad. En ese orden de ideas, la Corte concluye que la norma acusada no tiene reserva de ley estatutaria pues no desarrolla una nueva institución y mecanismo de participación ciudadana sino que es una disposición que no hace más que reiterar y cumplir el mandato del artículo 39 de la Carta, según el cual las organizaciones sociales y gremiales se deben sujetar a los principios democráticos. En efecto, una entidad que maneja recursos parafiscales es un típica organización gremial de las reguladas por el artículo 39 superior, pues estas contribuciones gravan a un sector de la sociedad para que la entidad que las administre efectúe inversiones y brinde servicios a ese mismo sector.

Referencia: Demanda No. 1095

Norma acusada: Ley 188 de 1995 artículo 43

Actor: Juan Carlos Ramírez Gómez

Tema:

Plan de desarrollo, participación democrática, gestión de recursos parafiscales y unidad de materia.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, ocho (8) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Juan Carlos Ramírez Gómez presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 43 de la Ley 188 de 1995, la cual fue radicada con el número D-1095. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

La norma impugnada es la siguiente:

Ley 188 de 1995

(2 de junio)

Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones (1995-1998)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 43.- Modernización institucional y participación ciudadana. Las entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos parafiscales deberán elegir sus representantes y directivos por medio democráticos, incluyendo los mismos adoptados para la Rama del poder legislativo.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola los artículos 151, 158, 169, 339 y 342 de la Constitución Política

Según el demandante, el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 desconoce la regla de la unidad

de materia, pues no guarda ninguna conexidad razonable con el tema general de la ley del plan, del cual hace parte. Para mostrar lo anterior, y con base en decisiones de esta Corporación, el actor considera que la conexidad asume tres formas: teleológica, causal y sistemática o temática. Ahora bien, continúa el actor, no existe ninguna conexidad de ese tipo entre el artículo impugnado y la ley. Así, "no se presenta una relación causal entre la norma acusada y la ley 188 de 1995, pues la materialización o ejecución de la ley del plan, no exige una relación de medio a fin que justifique la intervención en el régimen interno de tales entidades, asociaciones o agremiaciones". Tampoco existe una conexidad teleológica pues "el contenido general de la ley 188 de 1995 dista de la finalidad perseguida por el artículo 43 acusado, pues mientras la ley 188 de 1995 en su artículo 1º pretende ´orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el crecimiento integral de la persona humana y el desarrollo solidario de la comunidad colombiana´, el artículo 43 regula de manera específica aspectos particulares de las entidades, asociaciones o agremiaciones que manejan recursos parafiscales." Y, finalmente, no encontramos una relación temática o sistemática "ni por la naturaleza de los tópicos que ambas tratan, ni por exigencias sistemáticas que obliguen al legislador a referirse a un asunto tan específico como el régimen interno de ciertas asociaciones, dentro de una ley que regula de manera general la planeación económica del Estado."

De otro lado, el demandante considera que la disposición acusada también viola el artículo 169 de la Carta, "pues si bien es cierto, que la ley en su título no puede incluir todos los asuntos que se deban tratar en la misma, ésta debe indicar al menos la naturaleza de los temas regulables en ella. Pero en este caso, la ley 188 invoca en su título la decisión de concretar objetivos generales en la política económica del país, pero no la de regular aspectos relacionados con el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política"

El demandante considera también que la norma impugnada desconoce el artículo 339 de la Carta, que indica el contenido propio del plan de desarrollo. Según su criterio, una norma como la acusada no es propia de la Parte general del Plan, pues es "una disposición instrumental que no entraña objetivo u orientación de política estatal alguno." Y, menos aún le parece propia de la segunda parte del mismo, esto es del Plan de Inversiones Públicas, cuyo contenido es de carácter presupuestal y financiero y por ende "es perfectamente ajeno a la materia" del artículo acusado.

En ese mismo contexto, para el actor, la disposición desconoce la sujeción que debe tener la ley del plan a la ley orgánica de planeación pues "no existe relación alguna entre las materias propias del Plan definidas en la Ley Orgánica del Plan y el artículo acusado".

Finalmente, el demandante considera que el concepto de participación que se encuentra relacionado con la planeación no puede extenderse a la regulación de aspectos internos alusivos a la integración del personal directivo de una entidad privada, asociación o agremiación, aspectos que deben ser reglados conforme al artículo 38 de la Carta. Según su criterio:

"Aceptar que, so pretexto de la participación ciudadana que la Ley 188/94 menciona en el artículo 14, la regulación de los mecanismos electorales internos de las entidades administradoras de fondos parafiscales -incluidas personas jurídicas privadas- pueda ser materia de una Ley del Plan, implicaría aceptar que en desarrollo de idéntico principio participativo la ley del Plan podría dictar regulaciones sobre mecanismos electorales internos de las corporaciones públicas de elección popular, cuestión igualmente absurda. Existen, entonces, otras formas normativas adecuadas para este tipo de regulaciones como las leyes estatutarias de participación, o leyes estatutarias electorales, o leyes ordinarias que regulen propiamente estos aspectos. No, en todo caso, la Ley del Plan."

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en representación del Ministerio de Hacienda, interviene en el proceso para impugnar la demanda y defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello estudia in extenso la conexión que existe entre democracia, desarrollo y participación, para concluir, en relación con el tema de la parafiscalidad, lo siguiente:

"Revelado el carácter democrático de la parafiscalidad como parte del desarrollo del concepto del Estado Social de Derecho, no puede derivarse otra conclusión lógica que la de permitir que el manejo de los recursos provenientes de dicha atribución estatal no puede dejar al margen a quienes de una u otra forma se encuentran comprometidos en el mismo v.gr., aquellos que conforman el sector que se encuentra gravado: los aportantes. No puede ser, como se ha venido manejando desde sus primeros tiempos y concebido en esa forma, un privilegio de ciertos grupos que se encargan de darle orientación. Téngase en cuenta que en

la mayor parte de asociaciones se pregonan principios de esa índole sin que con ello se atente contra la autonomía de la organización. Caso ejemplar son los sindicatos de trabajadores a los que se les exige mecanismos democráticos en la adopción de sus decisiones."

Lo anterior tiene, según el interviniente, una importante consecuencia sobre los mecanismos de planeación. En efecto, según su criterio:

"Una formulación que será tenida en cuenta en lo que sigue es el nexo fundamental existente entre la democracia y el plan de desarrollo. Uno y otro son tributarios de una manera de ver el devenir social como un acto consciente en donde deben estar representados todos los estamentos sociales. La planeación, por una parte es el compromiso anticipado de un proyecto político en sus diferentes facetas. La democracia impide que sólo se trate de una decisión arbitraria, aislada de quienes se encuentran afectados, o, adicionalmente, que en el proceso de su ejecución resulten realidades impuestas sin saber los criterios y poner de presente el debate y la contradicción propios de un proceso democrático. Por ello se explican los artículos 339 y 340 constitucionales."

En ese orden de ideas, sostiene el ciudadano, se entiende que el artículo 150 ordinal 4º de la Constitución establezca que dentro de la ley del plan se deben incluir temas instrumentales y mecanismos de participación como los previstos por la norma acusada, puesto que de esa manera se busca garantizar que dentro de las entidades que manejan recursos parafiscales -que son públicos- "todos los intereses que conforman el sector económico gravado parafiscalmente, tengan la posibilidad de estar representados". Concluye al respecto el interviniente:

"Por consiguiente, en lo que tiene que ver con las entidades privadas que administren recursos parafiscales, no basta con asegurar que dentro de la administración de estos recursos fiscales participen los mismos particulares que se van a beneficiar con los mismos, bajo la forma de la descentralización por colaboración , sino que es preciso que dentro de la misma puedan participar todos los subsectores que pertenezcan al sector económico gravado.

Nótese que con la primera forma de intervención del estado se materializa el postulado de la gestión de los asuntos económicos por parte de los actores sociales (regulación de lo

parafiscal) mientras que con la segunda lo son los de democracia participativa y pluralista, en la medida en que involucran mecanismos tendientes a que todos los intereses del sector gravado se encuentren representados en la entidad privada que administra el recurso parafiscal, principios éstos, esenciales a todo Estado Social de Derecho."

Ahora bien, como los objetivos de participación democrática y pluralista en la gestión de los intereses económicos de los asociados son un elemento central del debate del Plan, el ciudadano considera que es perfectamente natural que esa ley incluya una norma como la demandada. Según su criterio, "los procedimientos democráticos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, previstos en los artículos 339, 340 y 341 constitucionales, no pueden ser entendidos, como parece hacerlo el actor, como los únicos mecanismos de participación democrática previstos para el efecto. Son éstos, una especie dentro del género de democracia participativa y pluralista, en el cual también se enmarca el contenido de la preceptiva demandada. "

"La noción de desarrollo, en el marco de la Constitución Política de 1991 desborda el ámbito económico y comprende todo lo relacionado con las relaciones sociales, culturales y ambientales de la sociedad colombiana, con base en las cuales se pretende lograr la integridad del hombre, entendido éste como un fin en sí mismo.

Dentro de tal contexto, se puede encontrar la perfecta concordancia del texto legal acusado con principios y valores constitucionales, necesariamente aplicables a todo el proceso de planeación en general.

Así, en el artículo primero de la Carta se prescribe como consustancial a la forma de República unitaria propia del Estado colombiano, la democracia participativa y pluralista, presentes, como ya se mostró dentro de la filosofía del texto demandado.

De igual forma, en el artículo 2º de la Carta se define como uno de los fines esenciales del Estado, ´facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación´, fin dentro del cual se enmarca la utilización de mecanismos de representación real dentro de las entidades de derecho privado que administran recursos parafiscales.

Finalmente, en el artículo 39 constitucional se prevé que ´la estructura interna y el

funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos´, disposición desarrollada por el texto demandado. Según se indicó en la parte general de esta defensa.

Con base en las razones anteriores queda demostrado que no existe violación del principio constitucional de la unidad de materia, sobre el que, además, la Corte se ha pronunciado de manera reiterada, en términos que en nada contradicen la inclusión del artículo demandado dentro de este proceso."

En ese mismo orden de ideas, el intervinientes considera que no hay violación de la ley orgánica de planeación puesto que ésta señala, "por un lado, que la parte general del Plan contendrá el señalamiento de los instrumentos para armonizar la planeación nacional con la sectorial (dentro de la que se encuentra el fenómeno de la parafiscalidad), y de otro, que el plan de inversiones especificará los mecanismos idóneos para la ejecución del plan, los cuales son objetivos del artículo acusado, como ya se ha mostrado."

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Orlando Vásquez Velásquez defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

Para ello comienza por analizar la naturaleza jurídica de los recursos parafiscales y concluye, con base en la jurisprudencia de la Corte, lo siguiente:

"De acuerdo a la jurisprudencia mencionada, es evidente que los recursos que el Estado obtiene del recaudo de las contribuciones parafiscales, son recursos de naturaleza pública, y en tal virtud, es obvio que su manejo, administración y custodia obedezca a criterios puramente estatales. En este sentido, se justifica plenamente la inclusión de disposiciones contentivas de medidas en materia de parafiscalidad en el Plan Nacional de Desarrollo, y específicamente en el Plan de Inversiones Públicas, ya que como se expresó en la jurisprudencia anterior, la intervención del Estado en relación con los recursos parafiscales implica que la soberanía fiscal no solamente se traduce en el momento del recaudo, donde se prevé la exacción obligatoria de los sectores gravados, sino que incluso se refleja en el establecimiento de condiciones de riguroso acatamiento para aquellas entidades que se encargan de administrar estos recursos.

En efecto, la circunstancia de estar destinados estos recursos públicos a un determinado sector de la economía en cuyo beneficio se instituyen, y el hecho de presentarse casos en que se realice su administración por parte de entidades de derecho privado, no conlleva una variación en la naturaleza pública de estos recursos que determine una variación sustancial de los criterios de administración de los mismos."

Con base en lo anterior, el Ministerio Público encuentra razonable que la ley del plan incluya normas relativas a la administración de tales recursos parafiscales. Concluye entonces el Procurador:

"No es factible aceptar, al tenor de lo afirmado por el demandante, que la participación en la Planeación únicamente hace alusión a la conformación de los Consejos Nacionales o sectoriales de Planeación. Toda la actividad estatal debe llevar impreso el elemento participativo, para estar acorde con los principios que sobre la materia consagra la Carta, más aún cuando en este caso nos referimos al manejo de recursos vitales para la economía y la sociedad.

De esta manera se justifica plenamente la elección de los directivos y representantes de las entidades, asociaciones o agremiaciones que administran estos recursos, de acuerdo a criterios democráticos, para que también se dé desarrollo al elemento participativo en la toma de decisiones que afectan al sector a donde se dirigen.

En conclusión, no puede inferirse la supuesta ´ausencia de unidad de materia´ que esgrime el libelista como base de la pretensión de inexequibilidad, y por ende, el despacho, previas las consideraciones realizadas a lo largo del presente análisis, considera que no es viable acceder a la petición de inconstitucionalidad incoada."

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 43 la Ley 188 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

Cosa juzgada relativa y pronunciamiento de fondo.

2- En la sentencia C-015/96, MP José Gregorio Hernández Galindo, esta Corporación declaró exequible la Ley 188 de 1995, pero limitó el alcance de la cosa juzgada, pues señaló que la constitucionalidad era decretada únicamente en cuanto al vicio de forma relativo a una posible presentación extemporánea del proyecto consolidado de Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo Nacional de Planeación. Igualmente, en esa misma sentencia, la Corte se inhibió de fallar respecto de la inconstitucionalidad alegada contra el artículo 43 de esa misma ley, por ineptitud sustancial de la demanda. Esto significa que en este caso no existe cosa juzgada constitucional absoluta en relación con la norma demandada, por lo cual procede un examen de fondo del artículo acusado.

El asunto bajo revisión: Plan de desarrollo, participación democrática, gestión de recursos parafiscales y unidad de materia.

3- Según el actor, la norma es inconstitucional por cuanto regula una materia -como los mecanismos de participación en la gestión de los recursos parafiscales- que no es propia de un plan de desarrollo, con lo cual se viola la regla de unidad de materia (CP art. 158) y se desconocen las disposiciones constitucionales relativas al contenido de los planes de desarrollo (CP arts 339 y ss). Por el contrario, según el ciudadano interviniente y la Vista Fiscal, la norma acusada se ajusta a la Carta, por cuanto los planes deben contener también los mecanismos necesarios para su ejecución, por lo cual, si se trata de un plan que tiene como eje la participación ciudadana, resulta natural que se incluyan normas sobre gestión democrática de las contribuciones parafiscales, que son por naturaleza recursos públicos. Por ello, la Corte debe examinar el contenido de los planes de desarrollo, con el fin de determinar si es legítimo incluir en el mismo normas como la acusada.

Planes de desarrollo y participación democrática.

4- El artículo 339 de la Constitución es la norma básica que regula el contenido del plan de desarrollo. Así, esta disposición establece que este plan tendrá una parte general, en donde "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno". Igualmente, según esta disposición, la ley del plan contendrá un plan de inversiones públicas compuesto por "los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública

nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.”.

Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, como bien lo señalan el Ministerio Público y el ciudadano interviniente, una tal interpretación reduce el alcance del plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición constitucional -como parece hacerlo el demandante- sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación.

5- Ahora bien, uno de los principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática, la cual no sólo aparece como un valor incorporado al preámbulo, sino que es también un principio del Estado colombiano (CP art. 1º), uno de sus fines (CP art. 2º) y un derecho de todo ciudadano (CP art. 40). En ese orden de ideas, como la configuración orgánica establecida por la Carta debe ser interpretada a la luz de los valores, principios y derechos consagrados en la parte dogmática, es indudable que el principio participativo permea, en mayor o menor medida, todas las instituciones y procedimientos constitucionales. En particular, esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación” (CP art. 2º). Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, una metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los

criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. No sólo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 ord 4º) -que es el órgano de discusión democrática y pluralista por excelencia- sino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación, que es el foro de discusión de este plan y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios (CP arts 40 y 341 y Ley 152 de 1994 arts 9º y 16 y ss). En armonía con lo anterior, la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señala en su artículo 2º g) que la participación es uno de los principios que rige los procesos de planeación en el país.

Existe entonces un estrecho vínculo entre democracia, participación y desarrollo, que ya había sido resaltado por esta Corte, desde sus primeras decisiones, cuando señaló que la planeación "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 sociedad1" Esta importancia de la deliberación democrática amplia en la planeación fue reiterada por esta Corporación en reciente decisión. Dijo entonces la Corte:

"El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto los afecta de modo directo.2"

6- En ese mismo orden de ideas, y como bien lo destaca el ciudadano interviniente, tampoco se puede tener una visión reductora, en términos puramente económicos, del desarrollo. En efecto, conforme a los principios y valores constitucionales, el desarrollo no es un sinónimo del simple crecimiento económico sino que es un proceso complejo e integral que tiene otras dimensiones, pues comprende también las relaciones ambientales, sociales y culturales. Así, por no citar sino algunos ejemplos, el desarrollo tiene que ver con la cultura pues debe potenciar las capacidades de la persona humana y proteger las riquezas culturales del país

(CP art. 9º). Igualmente, el nuevo concepto de desarrollo plasmado en la Carta tiene profundas implicaciones ecológicas, ya que la Constitución establece que el desarrollo debe ser sostenible (CP art. 80). Esta Corporación ya había sostenido al respecto:

"La dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (CP art. 4), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.3"

Finalmente, el desarrollo también debe potenciar la capacidad de las personas y las comunidades para controlar sus propios destinos, pues el Estado debe facilitar la participación en las decisiones que los afectan (CP art. 2º). Esto significa que las personas y comunidades no son simples objetos de los procesos de desarrollo sino que son los sujetos protagónicos de los mismos, por lo cual la participación democrática aparece profundamente ligada a una noción integral de desarrollo, que es la que deriva de los principios y valores consagrados en la Constitución.

7- Por todo lo anterior, la Corte considera que la participación democrática se encuentra ligada a la planeación del desarrollo, por lo cual en principio es admisible que la ley del plan incluya normas sobre mecanismos de participación. Sin embargo, como bien lo señala el actor, no sería válido incorporar a la ley del plan cualquier tipo de disposición sobre participación democrática. Por ejemplo, no se podrían incluir en esta ley artículos que modifiquen el sistema electoral, con el argumento de que, conforme a la Carta, la planeación es participativa, pues toda ley debe referirse a una misma materia (CP art. 158) y el contenido de la ley del plan es específico (CP art. 339). Por consiguiente, la ley del plan puede incorporar solamente aquellas normas sobre participación que guarden una conexidad razonable con la planeación misma, por lo cual entra la Corte a analizar si la disposición acusada rompe la unidad de materia de la ley del plan.

Plan de desarrollo y gestión democrática de los recursos parafiscales.

8- El artículo impugnado señala que, con el fin de fomentar la modernización institucional y

la participación ciudadana, las entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos parafiscales deberán elegir sus representantes y directivos por medios democráticos, incluyendo los mismos adoptados para la Rama del poder legislativo. Según el actor, esta disposición rompe la unidad de materia pues no se trata de mecanismos de participación ligados con el proceso de planeación. Según su criterio, la disposición acusada se refiere al derecho de asociación (CP art. 58), pues regula la estructura interna de una entidad, mientras que los mecanismos de participación relativos a la ley del plan son exclusivamente los escenarios de discusión del plan, esto es, los consejos nacional y territoriales de planeación.

La Corte considera que la visión del demandante de la dimensión participativa en el plan es demasiado estrecha. En efecto, conforme a lo desarrollado en los fundamentos 5º a 7º de esta sentencia, la participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es pefectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.

9- A pesar de lo anterior, se podría sostener -como lo hace el actor- que el Legislador puede consagrar otros mecanismos de participación para la ejecución y fiscalización ciudadana del plan de desarrollo, pero que ellos no pueden estar incluidos en la misma ley del plan por no ser un contenido propio de un plan de desarrollo. Estos mecanismos, según este criterio, deberían hacer parte de otros estatutos normativos, como la ley orgánica del plan o las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación y sobre derecho de asociación, por lo cual su inclusión en el plan de desarrollo rompe la unidad de materia (CP art. 158).

La Corte no comparte el anterior criterio, por cuanto considera que el actor olvida que, conforme a la Carta, los planes de desarrollo deben incorporar normas instrumentales. Así, la Constitución establece que la ley del plan debe contener no sólo los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse sino también “las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (CP art. 150 ord 4º). En ese mismo sentido, la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan señala que la parte general del plan de desarrollo debe incluir no sólo los objetivos y metas nacionales y sectoriales de largo y mediano plazo sino también “los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos” (art. 5º lit. c), y añade que el plan de inversiones debe incluir “la especificación de los mecanismos idóneos para su

ejecución" (art. 6º lit d).

Por consiguiente, es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo.

En ese orden de ideas, si se aprueba un plan que, por su propia filosofía participativa, requiere para su ejecución idónea de ciertos mecanismos participativos, la Corte considera que ellos pueden ser incluidos en la ley del plan, sin que con ello se rompa la unidad de materia.

10- Ahora bien, la norma acusada está referida a la gestión de las contribuciones parafiscales que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, son de naturaleza esencialmente pública4, pues son fruto de la soberanía fiscal del Estado, aun cuando puedan ser administrados por entidades privadas. Además, esos recursos parafiscales pueden servir para financiar servicios o inversiones en determinados espacios, pues ellos son una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. Por ende, es perfectamente natural que se incluyan dentro de la ley del plan disposiciones sobre la forma como deben ser gestionados y ejecutados estos recursos parafiscales pues ellos sirven para financiar, en forma permanente, servicios e inversiones en determinados sectores sociales.

11- De otro lado, el Plan de Desarrollo de la presente administración ha hecho de la participación democrática y del fortalecimiento de la llamada sociedad civil uno de sus ejes esenciales.

Así, el artículo 4º de la Ley 188 de 1995 señala que "para realizar los propósitos del Plan, el Estado y la sociedad civil deben aunar sus esfuerzos con el fin de formar un nuevo ciudadano colombiano más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y

tolerante en lo político… (subrayas no originales)". Por su parte, el artículo 6º agrega que "el Estado y la sociedad civil funcionalmente organizada, diseñarán y aplicarán un modelo alternativo de desarrollo humano integral; que movilice permanente y participativamente al pueblo colombiano y organice sus recursos y medios para lograr los propósitos del PLAN SALTO SOCIAL, orientados hacia la formación del nuevo ciudadano colombiano (subrayas no originales)". Por su parte, el artículo 7º establece como principio del nuevo modelo de desarrollo que "la movilización, permanente y participativa, del conjunto de la sociedad civil y del Estado, es necesaria para asegurar el adecuado funcionamiento del Modelo Alternativo (subrayas no originales)". En ese mismo orden de ideas, el artículo 9º señala que se debe promover "el espacio de participación ciudadana como el ámbito de encuentro del espacio público propio del Estado con el espacio privado propio de la sociedad civil, con el fin de propiciar la concertación y la acción de ésta y de aquél en el proceso de desarrollo (subrayas no originales)". Y, finalmente, el artículo 14 de esta ley precisa que una de las principales estrategias del buen gobierno, para la formación del nuevo ciudadano es el "fomento de la participación de la sociedad civil. (subrayas no originales)".

Pero es no es todo. Los documentos que sirvieron al Gobierno de sustento teórico para sus planteamiento y que, conforme al artículo 2º de la Ley 188 de 1995, integran la Parte General del Plan, refuerzan esa centralidad de la participación en el modelo alternativo de desarrollo propuesto. Así, el documento central señala al respecto:

"Bajo los principios antes expuestos, el propósito esencial del Gobierno en materia de desarrollo social es convocar al país a la construcción de un nuevo ciudadano y una nueva sociedad. Para lograrlo, estimulará y promoverá la participación activa de la comunidad en todos los ámbitos de la gestión social, desde la definición de la política de largo plazo hasta el control de los proyectos en el ámbito local. Con la participación y control de la comunidad, el desarrollo social será más legítimo, racional, eficiente y eficaz, y producirá mayor beneficio a todos los ciudadanos. Esta es la base del buen Gobierno" (subrayas no originales)5.

Y, en materia de inversiones, concluye el citado documento que "la participación debe permear los espacios de decisión, ejecución y fiscalización de las inversiones públicas que tengan un impacto significativo sobre la comunidad y su desarrollo"6.

12- Por todo lo anterior, la Corte encuentra que en un plan de desarrollo eminentemente

participativo y que busca fortalecer la sociedad civil es razonable incluir un norma encaminada a democratizar la forma de elección de los representantes y directivos de las entidades que manejan recursos parafiscales, pues una tal disposición constituye una medida idónea para impulsar el cumplimiento de los objetivos y las inversiones del plan (CP art. 150 ord 4º), conforme a su propia filosofía participativa. Existe pues una conexidad razonable entre el artículo acusado y el tema dominante de la Ley 188 de 1995, por lo cual la Corte considera que la norma impugnada no viola la unidad de materia (CP art. 158). En efecto, debe recordarse que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, sólo pueden declararse inexequibles por violar este principio aquellas disposiciones que no tengan ninguna relación razonable y objetiva con la materia de la ley. Ha dicho al respecto la Corte:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término "materia", para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.7″

13- La Corte considera entonces que el artículo impugnado es una de las normas instrumentales específicamente previstas por el artículo 150 ord. 4º de la Carta y por los artículos 5º y 6º de la Ley 152 de 1994, por lo cual se desechan también los cargos del demandante en relación con la presunta violación del contenido específico de la Ley del Plan (CP arts 339) o de los mandatos de la Ley Orgánica del Plan (CP arts 151 y 342). En ese mismo orden de ideas, tampoco es admisible el cargo sobre vulneración del artículo 169 de la Constitución, según el cual el título de las leyes debe corresponder a su contenido, pues la Ley 188 de 1995 es la del Plan Nacional de Desarrollo y -como se ha señalado insistentemente- la norma acusada es una disposición instrumental para la ejecución del citado plan, conforme a la filosofía de participación democrática y fortalecimiento de la sociedad civil que lo inspira.

La constitucionalidad material de la norma.

14- Aun cuando el actor no acusa materialmente el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 sino que sólo lo impugna por razones de procedimiento, entra la Corte a analizar la legitimidad constitucional sustantiva del mismo, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas demandadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 Dto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por los ciudadanos.

15- La Corte considera entonces que, por el carácter público y coactivo de los recursos parafiscales que manejan estas entidades, asociaciones o agremiaciones, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en la autonomía de una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación (CP art. 38), sino que es una expresión del carácter democrático que, por mandato de la propia Constitución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad (CP arts 26, 39 y 103). En ese orden de ideas, la Corte concluye que la norma acusada no tiene reserva de ley estatutaria pues no desarrolla una nueva institución y mecanismo de participación ciudadana (CP art. 152) sino que es una disposición que no hace más que reiterar y cumplir el mandato del artículo 39 de la Carta, según el cual las organizaciones sociales y gremiales se deben sujetar a los principios democráticos. En efecto, una entidad que maneja recursos parafiscales es un típica organización gremial de las reguladas por el artículo 39 superior, pues estas contribuciones gravan a un sector de la sociedad para que la entidad que las administre efectúe inversiones y brinde servicios a ese mismo sector.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 43 de la Ley 188 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No 3.2

2Sentencia C-015/96, MP José Gregorio Hernández Galindo

3Sentencia C-058/94. MP Alejandro Martínez Caballero.

4Ver, entre otras, las sentencias C-040/93, C-308/94 y C-546/94.

5Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Bogotá: autor, 1994, p 23.

6Ibidem, p 66.

7Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 del 4 de febrero de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterado, entre otras, en las sentencias C-407/94 y C-531/95

8Sentencia C-546/94.