Sentencia C-305/04

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parámetros normativos

La actividad legislativa de expedición del Plan Nacional de Desarrollo está sujeta a: (i) las normas constitucionales que se refieren al asunto; (ii) las normas orgánicas generales que regulan el trámite de aprobación de las leyes, contenidas hoy en día en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso; y (iii), de manera especial, a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contenida actualmente en la Ley 152 de 1994. Todos estos parámetros normativos deben ser tenidos en cuenta a la hora de examinar la constitucionalidad formal y material de la ley cuatrienal del Plan de Desarrollo Económico, pues, las leyes orgánicas forman parte del bloque de constitucionalidad lato sensu, que abarca "todas aquellas disposiciones que "tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias", aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional."

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Trámite de aprobación

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Trámite surtido en el Congreso

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Alcance del estudio

PROYECTO DE LEY-Razón de ser de introducción por plenarias de modificaciones, adiciones y supresiones durante el segundo debate/PROYECTO DE LEY-Posibilidad de introducir artículos nuevos durante el segundo debate

La posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley en curso durante el segundo debate parlamentario es reconocida por las normas constitucionales que se refieren de manera general al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras, también generales, contenidas en el Reglamento del Congreso. El artículo 160 de la Constitución y el 178 de la Ley 5ª de 1992, permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene. La razón de ser de esta facultad que se reconoce a las plenarias de las cámaras legislativas obedece a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales. Adicionalmente, la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa, condujo al constituyente a diseñar un procedimiento para la expedición de las leyes más ágil que el previsto en el régimen constitucional anterior.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Texto no tiene que tener el mismo tenor literal durante todo su decurso/COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias en las cámaras

La Corte ha hecho ver que la facultad que otorgan a las plenarias los artículos 160 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y 160 de la Constitución hace que si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier

proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias. Este mecanismo es el previsto en el artículo 161 de la Carta, según el cual, cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas deben integrar comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considera negado el proyecto.

COMISION DE CONCILIACION-Discrepancias provenientes de inclusión por una de las cámaras de disposiciones nuevas/PROYECTO DE LEY-Plenarias pueden agregar nuevos artículos aún no considerados en la otra cámara

El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, relativo también a la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, se refiere explícitamente a que la divergencia que da lugar a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “disposiciones nuevas”. Por lo anterior, resulta claro que las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. Es decir, la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, mas no para todos y cada uno de sus artículos.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN PROYECTO DE LEY-Alcance

El constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos.

PROYECTO DE LEY-Artículos no considerados ni aprobados en comisiones de Senado y Cámara en primer debate

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Debe ser el mismo en cuanto a la materia o núcleo temático durante los cuatro debates/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Adiciones bajo la forma de artículos nuevos deben tener vínculo razonable con el tema general

Como el principio de identidad implica que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso.

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD-Distinción y relación

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD-Condiciones para introducir modificaciones a un proyecto de ley en curso

En reciente pronunciamiento, la Corte precisó que la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

COMISION ACCIDENTAL-Disposición nueva debe haber sido abordada por las dos plenarias para que discrepancia pueda ser conciliada

Cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, en el mismo pronunciamiento que se viene comentando la Corte precisó que para que la divergencia pudiera ser conciliada era menester que el tema a que se refiriera la disposición nueva hubiera sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente.

De conformidad con los precedentes jurisprudenciales, para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Posibilidad de inclusión de artículo nuevo por una sola de las plenarias

La Corte encuentra que esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Norma especial relativa a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN APROBACION DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inclusión de artículos nuevos en segundo debate

PROYECTO DE LEY-Inexistencia de libertad absoluta para introducir modificaciones en el segundo debate

No existe una libertad absoluta para introducir modificaciones a los proyectos de ley en el segundo debate, pues, como se deduce del artículo 158 superior, sólo son de recibo aquellas

que tengan un vínculo razonable con la materia o tema general del proyecto, dado que según esta norma superior “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”

PRINCIPIO DE IDENTIDAD TEMATICA O UNIDAD DE MATERIA EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Connotaciones particulares

El principio de identidad temática o unidad de materia en el trámite del proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social reviste connotaciones particulares, que se derivan de la naturaleza especial de la Ley del Plan y de la función de planeación en sí misma considerada. En efecto, aunque la iniciativa para la presentación del respectivo proyecto es gubernamental, por diseño constitucional la función de planeación involucra no solamente al Congreso de la República, sino también a diversas instancias administrativas nacionales y territoriales y a la Rama Judicial, y también permite la participación de la comunidad.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Estrategias pueden tener carácter normativo/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Medidas necesarias para impulsar el cumplimiento

No obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene “la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual”, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Estrategias de carácter presupuestal y normativo

Las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar.

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Consideración de particularidades

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance de las facultades que se confieren al Gobierno y al Congreso para introducir modificaciones

PLAN DE INVERSIONES-Modificaciones

PRINCIPIO DE COHERENCIA EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Algunas normas definen por su contenido la orientación de la política económica, social y ambiental

PRINCIPIO DE UNIDAD TEMATICA-Interpretación amplia de noción de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Admisión de disposición nueva que contenga estrategias coherentes con metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental y guarde conexidad directa

Si bien respecto del proyecto de ley del plan existen límites a la facultad congresional de introducir adiciones bajo la forma de artículos nuevos, (sólo puede modificar el Plan de Inversiones, debe mantenerse el equilibrio presupuestal, en algunos casos se requiere aval gubernamental), también es cierto que cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas coherentes con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD TEMATICA EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate

La inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario resulta constitucionalmente posible, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la Ley del Plan, siempre y cuando se observe el principio de identidad temática. De esta manera, los artículos que se incluyeron por las plenarias de las cámaras legislativas durante el proceso de aprobación de la Ley 812 de 2003 debían contener instrumentos presupuestales o normativos directa e inmediatamente adecuados para llevar a efectos las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental. Si su alcance no fuera éste, no podrían haber sido incluidos en el segundo debate, so pena de desconocer lo dispuesto por el artículo 158 superior.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Normas instrumentales

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Objetivos y programas generales

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Unidad de materia y conexión temática

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Escisión de empresas bajo toma de posesión

para administrar o liquidar

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Consideración desde el inicio del proyecto del tema de los servicios públicos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Falta de conexidad directa e inmediata del tema relativo a la prórroga del plazo para enervar la disolución de una sociedad

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Relación estrecha de conexidad con normas de funcionamiento de dos corporaciones autónomas regionales

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Falta de conexidad directa e inmediata de disposición aclaratoria de naturaleza jurídica de aportes a las Cajas de Compensación Familiar

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Conexidad directa e inmediata de disposición relativa a reglamentación de programas de régimen subsidiado en salud objeto de liquidación

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Falta de conexidad directa e inmediata de nueva exención tributaria al gravamen al movimiento financiero

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Falta de conexidad directa e inmediata de disposición derogatoria que modifica reglas en cancelación con cargo al Fosyga

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Falta de conexidad directa e inmediata de disposición relativa a actividad portuaria

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Conexidad directa e inmediata de algunas disposiciones relativas al tema de continuidad de prestación de servicios públicos domiciliarios por empresas en proceso o riesgo de liquidación

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No soluciona vacíos normativos/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-No soluciona vacíos normativos en materia del proceso de liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios

ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Facultades administrativas de inspección y vigilancia

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Garantía por el Estado de prestación eficiente

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales compromete la satisfacción de ciertos derechos fundamentales, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, y en tal virtud constituye un fin esencial del Estado. Por ello, a él corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, ya sea directamente o a través de los particulares, reservándose en todo caso la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Precisión por legislador del contenido de las atribuciones/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Determinación de funciones por la ley

Las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República deben ser determinadas en la ley y que, por tratarse de funciones que el presidente ejerce como suprema autoridad administrativa, el Congreso puede disponer la desconcentración y prever la delegación de las mismas en cabeza de instituciones especializadas, como lo son las superintendencias, previsión esta última que en efecto hace en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998. En cumplimiento de todo lo anterior, el legislador goza de un amplio margen de configuración, que se ve reforzado por la atribución constitucional de determinar la estructura de la administración pública nacional y, dentro de ese contexto, puede disponer la desconcentración en organismos técnicos y especializados, como lo son las superintendencias, de aquellas funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que la Constitución Política le asigna al Presidente de la República.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Objetivos de la intervención del Estado

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Ejercicio del control, inspección y vigilancia

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Funciones administrativas de conformidad con la ley

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-No reconocimiento de facultad de crear, a partir de orden de escisión impartida, nuevas unidades o empresas independientes, autónomas y separadas

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Facultad para ordenar escisión de empresas bajo toma de posesión para administrar o liquidar en unidades o empresas

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Limitaciones constitucionales a facultades de crear entidades a partir de escisión dentro de toma de posesión

ENTIDAD ADMINISTRATIVA DEL ORDEN NACIONAL-Necesidad de creación legal a partir de escisión de otras de la misma especie

ENTIDAD ADMINISTRATIVA DEL ORDEN NACIONAL-Creación a partir de escisión de otras anteriores

La creación de entidades administrativas del orden nacional a partir de la escisión de otras anteriores está reservada al legislador, por lo cual no puede ser objeto de atribución permanente a autoridades administrativas como las superintendencias, pero sí de concesión de precisas y temporales facultades extraordinarias al Presidente de la República.

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA DEL ORDEN DEPARTAMENTAL O MUNICIPAL-Creación a partir de la escisión de otras preexistentes

SOCIEDAD POR ACCIONES EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Escisión de

capital exclusivamente privado

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance de potestad legislativa en regulación de prestación

DERECHO DE ASOCIACION EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance respecto de límites establecidos por el legislador

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Facultad de escisión para crear unidades o empresas independientes, autónomas y separadas

DERECHO DE ASOCIACION DE PARTICULARES EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Violación de núcleo esencial por vinculación de capital a empresas nuevas creadas a partir de la escisión

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Inconstitucionalidad de facultad para ordenar escisión en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Inconstitucionalidad de creación a partir de la escisión de sociedades por acciones de capital privado

PRINCIPIO DE UNIDAD TEMATICA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Falta de conexidad directa e inmediata de disposición relativa a prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa

Referencia: expediente D-4726 y 4730 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

Actores: Hernán Antonio Barrero Bravo (Ex. D-4726) y Javier Uribe Blanco (Ex. D-4730)

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., treinta (30) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En escritos separados, los ciudadanos Hernán Antonio Barrero Bravo, por un lado, y Javier Uribe Blanco, por el otro, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad de los artículos 15, 53, 115, 119, 120, 123, 124, 126 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el primero, y 79, 115, 123, 126 y 128 de la misma Ley el segundo. La Sala Plena de esta

Corporación, en sesión llevada a cabo el día quince (15) de julio de 2003, resolvió la acumulación de las dos demandas para que fueran decididas en la misma sentencia.

Una vez cumplidos 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. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas acusadas:

“LEY 812 DE 2003

“(junio 26)

“por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “hacia un Estado comunitario”.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“…

“Artículo 15. Reestructuración de la prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas.

…

“Artículo 53. Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa. Prohíbese la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal, frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993.

“Parágrafo transitorio. Las entidades que estuvieren prestando, tendrán un plazo de dos (2) años de transición para dejar de hacerlo.

…

“Artículo 79. Amplíase el término previsto en el artículo 220 del Código de Comercio para enervar la causal de disolución en un (1) año.

…

“Artículo 115. Ajuste de estados financieros. Las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control del Estado por medio de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria, que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados, dispondrán de un plazo hasta de diez (10) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley para

ajustar sus estados financieros y cancelar gradualmente los saldos por tales conceptos, debiendo informar a la entidad de vigilancia correspondiente la política y metodología que se aplicará para efectuar el desmonte de los créditos.

…

“Artículo 119. Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia. Los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y serán nombrados, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la terna al Director General de la Corporación por parte del respectivo Gobernador, sin que ello implique aumentar los gastos de funcionamiento de estas Entidades.

“Los recursos percibidos por esta Corporación Autónoma Regional serán distribuidos de manera igualitaria por todo concepto entre la Sede principal y las Subsedes.

“Parágrafo. Igual procedimiento será para Corporación Desarrollo Amazónico (CDA).

“Artículo 120. A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del Departamento del Meta, incluido el Area de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena; dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia.

“Los directores de las Subsedes de Corpoamazonia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y serán nombrados dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la terna al Director General de la Corporación por parte del respectivo Gobernador, sin que ello implique aumentar los gastos de funcionamiento de estas entidades. Los recursos percibidos por esta Corporación serán distribuidos de manera igualitaria entre la sede principal y las subsedes.

…

“Artículo 123. Los aportes del cuatro por ciento (4%) de las nóminas de las empresas destinadas a las Cajas de Compensación Familiar, son dineros parafiscales y por tanto inembargables.

“Artículo 124. El Gobierno reglamentará sobre los programas del régimen subsidiado en salud objeto de liquidación.

…

“Artículo 126. Adiciónase el artículo 879 del Estatuto Tributario con el siguiente numeral:

“18. Los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro.”

…

“Artículo 128. Derogatorias. Derógase la expresión “salvo que sean cubiertos por otro ente

asegurador en salud” del parágrafo primero (1º) del artículo 21 de la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002.

“Artículo 129. La actividad portuaria se realizará en condiciones de libre competencia. Sólo por graves motivos relacionados con el orden público y el control aduanero el Presidente de la República debidamente motivado podrá restringir temporalmente el movimiento de carga por ciertos puertos.

“Artículo 130. En el evento en que se llegare a liquidar Empresas Municipales de Cali, Emcali EICE ESP, se autoriza la creación en la ciudad de Santiago de Cali de una nueva Empresa Industrial y Comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado y energía eléctrica de que trata la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.

“Artículo 131. El artículo 151 de la Ley 142 de 1994 quedará así: En el contrato de Condiciones Uniformes se podrá establecer que una parte del pago de los servicios públicos confieran al suscriptor o al usuario el derecho a adquirir acciones o partes de interés social en las empresas oficiales, mixtas o privadas. Así mismo, en dichos contratos se podrá establecer que una parte del pago de los servicios públicos otorgue a los suscriptores o usuarios el derecho a participar en los Fondos de Capitalización Social que se constituyan, para la prestación de los servicios públicos de los cuales son beneficiarios.

“Artículo 132. Fortalecimiento del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Con el objeto de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá constituir un fondo empresarial, como patrimonio autónomo administrado por la FEN, o por la entidad que haga sus veces, o por una entidad fiduciaria. Este fondo podrá apoyar, de conformidad con sus disponibilidades, a las empresas que contribuyen al Fondo, en los procesos de liquidación ordenados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la financiación de los pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y, en general, de aquellos a los cuales se les terminen los contratos de trabajo. El fondo también podrá financiar las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia para analizar y desarrollar los procesos de toma de posesión con fines de liquidación.

“A este fondo ingresarán los recursos excedentes de que trata el numeral 85.3 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, tal como queda modificado mediante el parágrafo de la presente disposición y contará con un comité fiduciario en el cual participará, un representante de las Empresas de Servicios Públicos Privadas, uno de las Empresas de Servicios Públicos Oficiales y Mixtas y el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios; el ordenador de los gastos será el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.

“Cuando el Fondo proporcione recursos a una empresa, en exceso de las contribuciones hechas por ella, el Fondo se convertirá en acreedor de la empresa. En ningún caso se convertirá en accionista de la misma.

“Parágrafo. El numeral 85.3 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 quedará así: “Si en algún

momento las Comisiones de Regulación o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tuvieren excedentes, deberán transferirlos al Fondo Empresarial de que trata el presente artículo."

"Artículo 133. Liquidación de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público domiciliario, en los procesos de toma de posesión para liquidar las empresas prestadoras, se seguirán las siguientes reglas especiales:

"a) La liquidación se iniciará a partir del momento en que se notifique el acto administrativo de toma de posesión con fines de liquidación.

"La intervenida mantendrá la capacidad legal para celebrar y ejecutar todos los actos y contratos tendientes a la prestación del servicio, hasta tanto otra u otras empresas asuman la prestación del mismo. Para tal fin la contratación de las empresas que se harán cargo de la prestación del servicio público domiciliario deberá realizarse en un plazo no superior a un (1) año;

"b) La continuidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios que prestaba la empresa objeto del proceso de liquidación será responsabilidad, en primer lugar del liquidador y subsidiariamente de las autoridades responsables de la prestación del servicio. Para tal efecto, el liquidador podrá celebrar todos los actos y contratos requeridos, sin necesidad de obtener aprobaciones previas de las autoridades o de los propietarios de la intervenida;

"c) Los pasivos que adquiera la intervenida con posterioridad a la toma de posesión que sean necesarios para la prestación del servicio se considerarán gastos de administración de la liquidación;

"d) El liquidador de la intervenida no requerirá permisos o autorizaciones de terceros para la supresión de cargos, ni para la terminación de los contratos de trabajo;

"e) En los procesos de toma de posesión para liquidar, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su Delegado tendrá las funciones que ordinariamente le corresponden a la Junta Asesora por las normas aplicables."

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-4726

1.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor, Hernán Antonio Barrero Bravo, que las normas que demanda resultan contrarias a los artículos 48, 53, 55, 56, 150, 157, 160, 161, 300-7, 131-6 y 370 de la Constitución Política.

1.2 Fundamentos de la demanda

1.2.1 En cuanto al artículo 151:

El demandante estima que este artículo desconoce la Constitución por razones de forma y de fondo. En cuanto a lo primero, señala que viola el canon 157 superior, toda vez que, según afirma, no fue considerado en primer debate en las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado y la Cámara. Con lo anterior, añade, se desconoce el principio de consecutividad a que se ha referido la jurisprudencia de esta Corporación.

En cuanto a los vicios de fondo, señala que cuando la norma permite a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenar la escisión de las empresas de servicios públicos domiciliarios sometidas a toma de posesión para administración o liquidación desconoce el artículo 379 superior, pues de esta disposición constitucional se desprende que a las superintendencias no les compete llevar a cabo este tipo de escisiones, sino exclusivamente ejercer funciones de inspección, vigilancia y control. Además, como el artículo no establece los casos en que procede tal escisión, autoriza al presidente para ejercer en forma permanente funciones que sólo competen al legislador.

Destaca el demandante que las empresas de servicios públicos domiciliarios son sociedades por acciones, de naturaleza pública, privada o mixta; en tal virtud, tratándose de empresas de servicios públicos oficiales, dicha escisión no puede ser hecha directamente por el Presidente de la República pues, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, se exige la expedición de una ley para determinar la estructura de la Administración, así como para crear o autorizar la constitución de empresas industriales o comerciales del Estado o de sociedades de economía mixta. Agrega que, según lo reglado por los cánones 300-7 y 313-6 superiores, en los órdenes departamental y municipal, respectivamente, la creación o autorización de este tipo de entidades tampoco es función autónoma de los a gobernadores o alcaldes.

1.2.2 En cuanto al artículo 532:

Indica el demandante que, conforme lo dispone el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso mediante ley ejercer la función de señalar los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (literal e) y para regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (literal f). Así las cosas, continua, cuando el artículo 53 dispone de manera general que en cualquier entidad estatal queda prohibida la prestación directa de cualquier plan adicional o complementario de salud, desconoce “viola el numeral 19 literal f) del artículo 150 de la Norma Superior, al desconocer la diferencia que existe entre el régimen de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales en materia laboral, cuando a estos últimos, el legislador solamente les puede fijar las prestaciones mínimas ante la posibilidad que tienen de celebrar convenciones colectivas”. De esta manera la norma acusada desconoce la posibilidad que tienen los trabajadores oficiales de convenir la prestación de servicios de salud adicionales o complementarios a los previstos en el régimen general de la Ley 100 de 1993. Agrega que la Corte Constitucional se ha pronunciado expresamente sobre este asunto, y cita al respecto ciertas consideraciones vertidas en las sentencias C- 161 de 2000, c- 377 de 1998. Agrega que dado que existen servicios de salud no cubiertos por el P.O.S “se hace necesario que algunas entidades estatales puedan prestarlos directamente a sus trabajadores, a través de planes adicionales o complementarios… por que de lo contrario,

se violaría el artículo 48 de la Carta Fundamental, como sucede con la norma demandada…" Por lo anterior, solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley 812 de 2003, o "en su defecto, declarar la constitucionalidad condicionada de la misma, en el sentido de precisar que esa prohibición no opera respecto de los trabajadores oficiales y que las entidades estatales pueden prestar directamente servicios adicionales y complementarios de salud hasta tanto ellas puedan contratarlos con las E.P.S. públicas o privadas o estas los incluyan en sus planes en forma permanente."

1.2.3 En cuanto a los artículos 115, 119, 120, 124, 126, 129, 130 131, 132 y 133:

Respecto de los artículos 115, 119, 120, 124, 126, 129, 130 131, 132 y 133 de la Ley 812 de 2003, el demandante sostiene que no surtieron los debates ordenados por la Constitución, y que en tal virtud desconocen los cánones 157, 160 y 161 de la Carta. A su parecer, dichos artículos pertenecientes al Capítulo V, denominado "Disposiciones Finales", no fueron aprobados por las comisiones terceras y cuartas constitucionales de ambas cámaras, en donde se surtió el primer debate reglamentario, "motivo por el cual son inconstitucionales". De otra parte, agrega, en la plenaria de la Cámara "solo fueron aprobados los artículos 115, 119, 120, 124, 126 129, donde estos cinco (5) últimos artículos fueron propuestos en la H. Cámara, en condición de "nuevos"… En la plenaria del Senado de la República encontramos que los artículos 120, 129, 130, 131, 132 y 133, también fueron presentados como "nuevos" en plenaria…" Por lo anterior sostiene que "únicamente los artículos 120 y 129 surtieron el trámite en plenaria, tanto de Senado como de Cámara; mientras los demás, solamente fueron aprobados como "nuevos", en plenaria de una de las dos Cámaras." Así las cosas, sostiene, "los artículos demandados, además de no haber sido aprobados en prime debate, sus textos fueron considerados como "nuevos" en plenarias, lo que no los eximía de haber sido estudiados, discutidos y aprobados en primer debate (C.P. art. 157-2). En el evento de haber sido incluidos en la comisión accidental de conciliación, sus textos no fueron considerados en cada una de las plenarias de Senado y Cámara de Representantes (C.P. art. 161).

Para el actor, en segundo debate no pueden considerarse artículos negados o no considerados en primer debate, pues el artículo 180 de la Ley 5ª de 1992 indica que en ese momento "no se considerarán enmiendas negadas en primer debate salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación." De lo anterior deduce que los artículos demandados, al no haber sufrido el trámite en primer debate en las comisiones constitucionales, resultan inexequibles. Como en su mayoría correspondían a asuntos nuevos y habían sido presentados en la plenaria del Senado y de la Cámara de Representantes, requerían que el proyecto regresara a las comisiones permanentes, conforme lo dispone el artículos 177 de la Ley 5ª de 1992.

Finalmente sostiene que las comisiones de conciliación no pueden dar vida a artículos no aprobados en primer debate, ni a textos donde no han existido discrepancias entre las cámaras, como sucedería, dice, en este caso. La conciliación, afirma, debe hacerse sólo con base en textos realmente aprobados, so pena de que resulte vulnerado el artículo 161 de la Carta.

2. Expediente D-4730

2.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el demandante, ciudadano Javier Uribe Blanco, que las disposiciones que acusa (artículos 79, 115, 123, 126 y 128 de la Ley 812 de 2003), vulneran el artículo 158 de la Constitución Política.

2.2 . Fundamentos de la demanda

Para explicar el concepto de violación el demandante plantea el siguiente interrogante: ¿Caben normas propiamente jurídicas en la Ley del Plan de Desarrollo? Responde entonces que existe una opinión según la cual en dicha ley "no cabrían normas propiamente jurídicas, que modifiquen, adicionen, supriman o complementen leyes preexistentes, ni tampoco normas que establezcan o impongan nuevos derechos y obligaciones de carácter legal a las personas o al Estado". Empero, agrega que esa interpretación se basa en una lectura parcial e incompleta de la Constitución, pues el numeral 3° de su artículo 150 indica que al Congreso corresponde aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, "y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos." Además, en el mismo sentido el inciso tercero del artículo 341 superior señala que el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás y que "en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores".

Para el ciudadano demandante de esta dos normas emerge que la Constitución autoriza la posibilidad de que dentro del plan de inversiones se incluyan "medidas" o "mecanismos idóneos de ejecución" de los programas y proyectos contenidos en el Plan, que no pueden ser otra cosa que norma legales. Este diseño constitucional, a su parecer, pretende una finalidad saludable, cual es la de garantizar la efectividad real del Plan, es decir que éste "no se quede en letra muerta".

Entra luego el demandante a señalar que la gran mayoría de las normas jurídicas incluidas en el capítulo de la Ley 812 de 2003 denominado "mecanismos para la ejecución del Plan" corresponden a una de dos categorías: o se trata de normas "de carácter transversal" necesarias para conseguir los recursos que financian el Plan, o para "facilitar la interpretación o el desarrollo integral del mismo", o de "normas específicas" que constituyen medidas para garantizar la idónea ejecución de alguno de los programas o proyectos incluidos en el plan." En su opinión, ambas categorías de normas se ajustan a la Constitución.

Tras analizar algunos artículos del capítulo de "Mecanismos para la ejecución del Plan" que se refieren a proyectos específicos, y otros que contemplan los instrumentos correlativos de ejecución, afirma que de manera general existe "una concordancia entre la gran mayoría de las normas de dicho capítulo, y los proyectos que constituyen el eje central del Plan de Desarrollo. Sin embargo, considera que cinco artículos que demanda no responden a ese criterio, es decir "no constituyen medidas para impulsar o ejecutar eficazmente los programas y proyectos del Plan de Desarrollo."

Dicho lo anterior el demandante aborda el tema de la unidad de materia en la Ley del Plan de

Desarrollo. Dicha Ley, indica, se ocupa de los objetivos y estrategias de inversión pública en diversas materias; por ello, a pesar de ser una ley ordinaria, tiene características especiales que la diferencian de las demás, “pues se trata de una ley heterogénea desde el punto de vista temático, sin que ese sólo hecho implique inconstitucionalidad alguna”. Sin embargo, de ello no se deriva que no deba acatar el principio de unidad de materia, sino que éste debe ser interpretado de manera especial en relación con esta categoría de ley, pues “la Constitución no ha dicho en parte alguna que en la ley del Plan de Desarrollo quepa todo tipo de normas jurídicas”. De tal manera, “es posible afirmar que en el Plan caben todas las normas jurídicas que, a pesar de su diversidad temática, sean necesarias para impulsar o ejecutar idóneamente los programas y proyectos de inversión, y, en cambio, son ajenas al Plan de Desarrollo, y por tanto vulneran el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, toda aquellas normas que, incluidas en su articulados, no respondan a este criterio.”

Afirma entonces la demanda que los artículos que acusa no corresponden al criterio señalado, pues no son necesarias para impulsar ningún proyecto o programa incluido en la parte general del Plan, ni para desarrollar programas o proyectos específicos contenidos en el artículo 8° de la Ley, y no constituyen siquiera normas de carácter general que faciliten la interpretación o ejecución global del Plan, por lo cual violan el principio de unidad de materia.

En cuanto al artículo 793, su objeto consiste en modificar el artículo 220 del Código de Comercio4 ampliando el término concedido a los socios para enervar la causal de disolución de la sociedad, lo cual, al decir del actor, “luce supremamente exótico en una ley de esta naturaleza”. Otro tanto sucede con el artículo 1155, que se trata de una norma de tipo contable que “no responde a ningún criterio razonable de pertenencia en una ley del plan de desarrollo”, no encontrándose programa o proyecto alguno que gracias a esta norma pueda ser ejecutado de mejor manera. Tampoco respecto del artículo 1236 encuentra el demandante “propósito programático alguno que justifique la existencia en la Ley de esta norma, en la medida en que ningún proyecto o programa de inversión va a ser ejecutado cabalmente o impulsado gracias a su existencia.”

En cuanto al artículo 126 de la Ley 8127, que adiciona con una nueva exención tributaria el artículo 879 del Estatuto Tributario, el demandante señala que aunque no hay ningún impedimento para incluir exenciones tributarias en la ley del plan, si su consagración contribuye al cumplimiento d alguna meta contenida en ella, este no es el caso de la que se establece en el artículo 126, por lo cual resulta lesiva dl principio de unidad de materia.

Finalmente, en cuanto a la derogatoria contenida en el artículo 1288 tampoco encuentra el actor conexión razonable con algún proyecto o programa de inversión de los incluidos en el plan de inversiones públicas contenido en la Ley 812 de 2003.

IV. INTERVENCIONES

Se resumen a continuación las intervenciones dentro del presente proceso, atendiendo al orden cronológico en que fueron presentadas:

1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial.

En representación del Ministerio de la referencia y en defensa de las disposiciones acusadas intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Remberto Quant González. Como razones de su defensa, expuso únicamente lo siguiente: "…me permito reiterar la constitucionalidad de los artículos demandados, haciendo especial énfasis en los que guardan relación con las funciones de la entidad que represento, los cuales son artículo 119, 120 y 133 de la Ley 812 de 2003, de conformidad con los siguientes argumentos:

"Honorables magistrados, como primera medida manifiesto a su Despacho, que las normas acusadas fueron expedidas ajustadas a los preceptos de la Constitución Política, por lo que esa Honorable Corporación las deberá declararlas Exequibles (sic).

"Teniendo en cuenta que a las mismas se les dieron los debates correspondientes tal y como lo señala el artículo 157 de la Carta Política y la Ley 5ª de 1991, relacionada con el trámite de los proyectos de Ley."

2. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-

En representación de la asociación gremial de la referencia, intervino oportunamente su representante legal, ciudadano Manuel Guillermo Rueda Serrano, quien se opuso a las pretensiones de las demandas y defendió concretamente la constitucionalidad del artículo 126 de la Ley 182 de 2003.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad material por desconocimiento del principio de unidad de materia, el ciudadano intervinente en nombre de FSECOLDA sostiene que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 152 de 1994, el plan de inversiones debe incluir la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución, y que la Ley 812 de 2003, a partir del artículo 10 hasta el 148, incorpora distintos mecanismos de ejecución del Plan de muy variada y diversa naturaleza. Agrega que "la sola mención a los programas de construcción de infraestructura, que implican la contratación de seguros y reaseguros de cuantías elevadísimas, justifican de sobra la disposición del artículo 126, que incorpora un incentivo tributario para la actividad aseguradora".

De lo anterior deduce que no resulta vulnerado el artículo 158 de la Constitución, sino que, por el contrario, el artículo 126 contribuye a establecer "mecanismos idóneos para la ejecución de los planes de inversión, en los términos del Artículos 342 de la Carta y el artículo 6 de la Ley 152."

3. Intervención del Ministerio de Protección Social.

En representación del Ministerio de Protección Social intervino el ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, quien defendió exclusivamente la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 812 de 2003, frente a los cargos formulados dentro de la demanda radicada bajo el número D-4726.

Tras referirse de manera general al marco normativo del Sistema de Seguridad Social en Salud, la intervención entra en materia para recordar que el artículo 236 de la Ley 100 de 1993 estableció la posibilidad de que las cajas, fondos, entidades o empresas de previsión y

seguridad social del sector público de cualquier orden que vinieran prestando servicios de salud en un plazo de dos años se transformaran en E.P.S., o de lo contrario entraran en liquidación. Ahora bien, en aquellas entidades que optaron por lo primero, el artículo 169 de la misma Ley 100 permitió ofrecer planes complementarios al Plan de Salud Obligatorio de Salud, siempre y cuando fueran financiados en su totalidad por el afiliado con recursos distintos a las cotizaciones obligatorias previstas en la referida Ley. De igual manera, afirma, si dichas entidades venían ofreciendo planes de beneficios más amplios, los trabajadores vinculados a ella , hasta el término de la vinculación laboral o del período de jubilación continuarían recibiendo dichos beneficios, en los términos de los artículos 16 a 24 del Decreto 806 de 1998. agrega que el artículo 19 dl mismo Decreto señala los tipos de planes adicionales al P.O.S (P.A.S) que pueden prestarse. Señala entonces la intervención que los planes adicionales son financiados con cargo exclusivo a los recursos que cancelen los particulares.

Continuando con la exposición, el Ministerio intervinente indica que “las empresas prestadoras de servicios de salud podrán tener la identidad de empleador de sus trabajadores y de prestador de servicios de salud en el sistema general de seguridad social en salud. En su condición de empleador podrán realizar negociaciones colectivas en las que se establezcan beneficios adicionales a los definidos en la ley 100 de 1993, (Plan Obligatorio de Salud) caso en el cual una vez establecidos estos únicamente podrán ser otorgados a través de las entidades autorizadas por la superintendencia Nacional de Salud, para el evento de conformidad con lo establecido en el Decreto 806 de 1998. Así mismo, la prestación de servicios de estos planes adicionales podrá ser suministrado por la prestadora siempre y cuando esté habilitada para tal evento y medie contrato de prestación de servicios de salud con la aseguradora de planes de beneficios adicionales de salud contratada por la empresa para el efecto.”

De lo anterior el intervinente concluye que “el artículo 53 de la ley 812 de 2003, constituye un desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política que dispone la facultad del legislador para regular los contenidos de la seguridad social, ello en concordancia con el artículo 49 que le confiere al Estado la organización y dirección y reglamentación de las prestación de los servicios de salud”. Por ello, “la prohibición establecida, no constituye en a restricción al derecho a la negociación colectiva de los trabajadores oficiales, sino la forma de garantizar a las personas la eficacia, unidad del sistema y el desarrollo de lo inherente al Estado en el Servicio Público de Seguridad social, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 48, 334 y 365 de la Constitución Política.” En tal virtud estima que la norma se ajusta a la Carta.

4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Representando al Departamento Nacional de Planeación intervino oportunamente el ciudadano Alfonso M. Rodríguez Guevara, quien justificó la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

– Cargos contra el artículo 15:

En relación con el artículo 15 de la Ley 812 de 2003, acusado por cuanto al parecer del demandante la escisión de las empresas de servicios públicos domiciliarios no fue estudiada en primer debate en las comisiones constitucionales y porque tal escisión no podría ser

realizada por el presidente de la República a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Departamento Nacional de Planeación señala que el propio artículo 160 superior prescribe que durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido que mientras que las adiciones tengan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistema con la materia dominante de la ley, no pueden estimarse inconstitucionales. Por ello, continua, existe la posibilidad de que en el segundo debate se introduzcan textos que si bien no figuraban en el primer debate, si pertenecían al eje temático del proyecto correspondiente.

En relación con el segundo de los cargos esgrimidos en contra del artículo 15, según el cual el presidente de la República a través de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios no puede realizar la escisión de este tipo de empresas, Planeación Nacional considera que el legislador puede establecer disposiciones como está, en virtud de la cláusula general de competencia que le asiste. Agrega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no requieren de creación legal por lo cual "bien puede la administración, mediante actos de gobierno, proceder a la escisión de tales empresas, estando facultado para tales efectos por la propia ley."

Ahora bien, concretando los argumentos de la defensa, la intervención indica que, de conformidad con la Ley 142 de 1994, a las tomas de posesión para administración o liquidación que puede adelantar la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios les son aplicables en lo pertinente las normas relativas a la liquidación de instituciones financieras, contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Conforme a las mismas, la toma de posesión tiene por finalidad establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación, si es posible colocarla en condiciones de desarrollar su objeto social o si puede realizar otras operaciones que permitan pagar a los acreedores. Empero, uno de los obstáculos que ha venido enfrentando la aludida Superintendencia es que carece de instrumentos financieros o legales que permitan tomar decisiones para lograr la reestructuración de los negocios de las empresas intervenidas, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios y que a la vez sea posible satisfacer a los acreedores o inversionistas. Así, en esas condiciones la Superintendencia está sujeta a las decisiones de otras instancias gubernamentales. Dentro de este contexto, explica el intervinente que el artículo 15 pretende dar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios una herramienta que llene el vacío existente en materia de tomas de posesión, con el fin de poder hacer viables financieramente las empresas intervenidas.

Refutando al demandante, Planeación Nacional arguye que las funciones atribuidas a las corporaciones públicas de elección popular referentes a la determinación de la estructura de la administración deben entenderse referidas a empresas que funcionan en condiciones normales, "es decir de aquellas cuyo poder de administración y dirección lo ejercen sus órganos legal o estatutariamente constituidos". Pero una vez que estas empresas son objeto de toma de posesión, las decisiones sobre su reestructuración deben ser del resorte de la Superintendencia. Ello por cuanto la intervención es una medida administrativa excepcional. Agrega que las funciones constitucionalmente reconocidas a las corporaciones públicas por los artículos 150-7 y 313-6 son distintas a aquella a la que se refiere el artículo 15 de la Ley 812 de 2003, "tanto por su origen normativo como por la finalidad que persiguen". Las del

artículo 15 son funciones típicas de intervención estatal derivadas del artículo 370 de la C.P., que por su especialidad prevalecen sobre las generales de determinación de la estructura de la Administración.

– Cargos contra el artículo 53

Para refutar los argumentos con base en los cuales se demandó el artículo 53 de la Ley 8112 de 2003, Planeación Nacional repite en forma prácticamente textual las consideraciones utilizadas por el Ministerio de Protección Social para defender su constitucionalidad. En tal virtud, no se hace necesario reseñarlas ahora nuevamente.

– Cargos contra los artículos 129 a 133

Continua luego la intervención del Departamento Nacional de Planeación con una serie de consideraciones generales relativas a los artículos 15 y 129 a 133 de la Ley 812, en las cuales enfatiza el rechazo a las acusaciones formuladas en la demanda en contra de estas disposiciones, por encontrar que carecen de sustento jurídico; recuerda que la expedición de la Ley del Plan debe ajustarse a lo prescrito por los artículos 341 y 342 de la Constitución Política , así como por las normas contenidas en las leyes 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo y 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso. Manifiesta entonces que “lo dispuesto en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo difiere en algunos aspectos del trámite previsto para la aprobación de las demás leyes. En consecuencia, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, posee un trámite excepcional, lo cual se previó con el propósito de asegurar su expedición.” Según este trámite especial, agrega, “tanto el Congreso, como el Gobierno, pueden en cualquier momento introducir modificaciones.” A su parecer, ello es posible en virtud de lo regulado concretamente por los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Cita entonces jurisprudencia de esta Corporación que considera relativa al tema de que viene hablando11.

Posteriormente la intervención del Departamento de Planeación Nacional se refiere a la demanda radicada bajo el número D-4730, y acumulada dentro del presente proceso, en la que fueron acusados los artículos 79, 115, 123, 126 y 128 de la Ley 812 de 2003, por violación del principio de unidad de materia. Al respecto, recuerda que según lo ha manifestado la Corte, la conexidad puede ser teleológica, causal, sistemática o temática. A su parecer dicha conexidad si está presente en las normas instrumentales acusadas, por lo cual solicita a la Corte su declaración de exequibilidad.

5. Intervención de la ciudadana Tatiana Milena Mendoza Lara.

Dentro de la oportunidad procesal intervino la ciudadana Tatiana Milena Mendoza Lara, para defender exclusivamente la constitucionalidad del artículo 129 de la Ley 812 de 2003.

Dicha norma, según la cual “la actividad portuaria se realizará en condiciones de libre competencia” y sólo “por graves motivos relacionados con el orden público y el control aduanero el Presidente de la República debidamente motivado podrá restringir temporalmente el movimiento de carga por ciertos puertos”, fue demandada por no haber surtido los cuatro debates ordenados por la Constitución Política. La ciudadana intervinente estima que ese cargo no debe prosperar, y para ello aduce lo siguiente:

Uno de los cambios más importantes de la Constitución Política de 1991 respecto de la Constitución Nacional de 1886 es la posibilidad de flexibilizar el trámite que deben surtir los proyectos del ley en el Congreso de la República. Esta flexibilización, explica citando jurisprudencia de esta Corporación12, "consiste en dar más preponderancia al principio de consecutividad, sin abandonar el principio de identidad del trámite legislativo." Agrega entonces que "de ser correcta la interpretación del demandante, según la cual los Proyectos de Ley en Colombia necesitan una identidad de temas durante los cuatro debates, obligatorios para convertirse en Leyes de la República, de modo que no se puedan incluir temas nuevos por las plenarias (artículo 158 Superior), se estaría dando un alance erróneo a los mencionados artículos, desconociendo la jurisprudencia constitucional sobre esta materia." Según esta jurisprudencia, explica la intervinente, cada una de las Cámaras del Congreso de la República en pleno, sí puede incluir artículos que no hayan sido discutidos por las Comisiones Permanentes … siendo la Comisión Accidental de Conciliación la que soluciona y armoniza las discrepancias que haya entre una cámara y la otra". En el caso de la disposición cuya constitucionalidad defiende, "no sólo las Plenarias estaban facultadas para incluir el artículo 129 demandado, puesto que la Constitución y la Jurisprudencia permiten la inclusión de nuevos artículos, sino que, adicionalmente, al ser aprobado tanto por la Plenaria de la Cámara de Representantes…como por la Plenaria del Senado…, no requería ser conciliado por no existir alguna discrepancia entre lo aprobado por las corporaciones enunciadas."

6. Intervención del ciudadano Juan Buitrago

El la oportunidad legal prevista intervino el ciudadano Juan Buitrago con el propósito de defender la constitucionalidad de los artículos 53 y 128 de la Ley 812 de 2003, referentes, respectivamente, a la prohibición de la prestación de servicios de salud en forma directa por cualquier entidad estatal, y a la derogatoria de la expresión "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud", contenida en el parágrafo primero del artículo 21 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 782 de 2002.

a. Defensa del artículo 5313

Para defender esas normas, el intervinente inicia su exposición expresando que se debe diferenciar lo que significa el servicio de salud como servicio público esencial, del servicio de salud como servicio de interés público. El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 establece que el sistema General de Seguridad Social en Salud tiene por objeto regular el servicio público esencial de salud y crear las condiciones de acceso de la población al mismo, servicio que le corresponde garantizar al Estado. A su vez, el Decreto 806 de 1998 define qué se entiende por servicio público esencial de salud y por servicio de salud como servicio de interés público.14

Con base en estas disposiciones, el intervinente expresa que se tiene que "las entidades estatales por el sólo hecho de tener a sus empleados públicos afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, ya están garantizando el servicio de salud como servicio público esencial, dando cumplimiento por tanto al concepto constitucional de garantizar la seguridad social, en la medida en que dichos empleados son beneficiarios del plan obligatorio de salud del régimen contributivo que fuera adoptado por el Estado, el cual se presta en las mismas

condiciones y calidades a todos los afiliados que deben estar afiliados a este régimen, por tanto la afirmación del demandante referida a que la norma demandada no garantiza la afiliación a la seguridad social no tiene fundamento jurídico".

Explica entonces que "el que la norma establezca que no se pueden prestar servicios de salud complementarios o adicionales directamente por estas entidades, no implica que se desconozca el derecho a la seguridad social, en primer lugar, porque como se anotó, al seguridad social que se debe garantizar ya se encuentra dada mediante la afiliación de los empleados al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud, y en segundo lugar porque la norma no establece que los servicios adicionales no se presten, porque pueden ser prestados indirectamente por las entidades autorizadas para prestar dicha clase de servicios adicionales o complementarios, conforme a la reglamentación existente." De esta manera, continua, la norma es consecuente con los principios de sistema, porque pretende que los servicios diferentes al POS sean prestados por entidades especializadas autorizadas para ello, como las EPS, las empresas de medicina prepagada o las compañías de seguros, y no por otras que persiguen un objeto social diferente.

En cuanto a la acusación por violación del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, por el supuesto desconocimiento de la diferencia entre trabajadores oficiales y empleados públicos, el intervinente indica que carece de fundamento pues la norma demandada ni impide, un mucho menos prohíbe, la prestación de servicios adicionales o complementario pactados en una convención laboral. Tan solo señala que no pueden ser prestados por la entidad estatal con la que se celebró la convención. Agrega que de conformidad con lo reglado por el artículo 48 de la Constitución Política, la Seguridad Social es un servicio público que se presta bajo la dirección del Estado y, como tal, está sometido al régimen jurídico que le fije la Ley (C.P. art. 365). La norma acusada sólo adecua a las disposiciones legales la prestación de servicios adicionales o complementarios convenidos por convención laboral, con lo cual garantiza que sean prestados por entidades especializadas y autorizadas para ello. Con lo anterior no se desconoce el derecho a la seguridad social ni el derecho a la negociación colectiva. Agrega el interviniente que no se entiende de qué manera la disposición pueda desconocer el artículo 56 de la Carta, referente al derecho de huelga, al cual no se refiere.

b. Defensa del artículo 12815

Sostiene el intervinente que, contrario a lo afirmado por el actor, esta norma que pretende lograr el equilibrio financiero del sistema general de seguridad social en salud tiene plena conexidad con el resto de la ley, y no es contraria al artículo 158 de la Constitución que consagra el principio de unidad de materia en el trámite legislativo. Para demostrar esta aseveración explica que en el artículo 8° de la Ley 812 de 2003 se establecen los principales programas de inversión y en el numeral segundo se menciona que "se buscará la sostenibilidad financiera del sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado. Dentro de este contexto, la derogatoria del aparte del artículo 21 de la Ley 418 de 1997 que establecía "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud" buscaba eliminar una exigencia contraria al principio de solidaridad.

Para explicar lo anterior recuerda que en virtud de lo dispuesto por el artículo 167 de la Ley

100 de 1993, las urgencias generadas por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud son asumidas por el FOSYGA, quien paga los gastos correspondientes directamente a la institución que haya prestado el servicio, con cargo a la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, hasta un tope de 800 salarios mínimos diarios vigentes. Sin embargo, la entidad administradora del FOSYGA está en la obligación de contratar un seguro para garantizar una cobertura superior a la anotada, a aquellas víctimas que requieran asistencia por encima de dicho tope. (Dto. 1286 de 1996). No obstante, continua el intervinente, en virtud de lo dispuesto por la expresión derogada del artículo 21 de la Ley 418 se establecía una exigencia contraria al principio de solidaridad para que procediera dicho pago, "en la medida en que obligaba a que las entidades promotoras de salud asumieran el costo de estos eventos, que no fueron costeados en la Unidad de Pago por Capitación, en la que se costeó el servicio de salud que prestaría a la población pero por enfermedades diferentes a las señaladas por estos eventos." Con lo anterior, dice, se desconocía que la entidades promotoras de salud "sólo están obligadas a costear todo aquello que está señalado en la ley y que ha sido costeado dentro de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de tal forma que se asegure el equilibrio financiero del sistema".

De esta manera, considera que la derogatoria la derogatoria del aparte del artículo 21 de la Ley 418 de 1997 que establecía "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud" , dispuesta por el artículo 128 de la Ley del Plan, buscaba eliminar una exigencia contraria al principio de solidaridad, y "guarda unidad de materia, en la medida en que dentro de os objetivos que busca la ley del plan, se tienen la de lograr la sostenibilidad financiera del sistema General de Seguridad Social e Salud (SGSSS), de manera que la inclusión de la norma guarda conexidad temática con la Ley 812 de 2003."

7. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En representación del Ministerio de la referencia intervino oportunamente la ciudadana Isabel Belacázar Peña, para defender la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 812 de 2003.16

Dice la intervinente que dicha norma "busca evitar que las entidades empleadoras presten directamente planes de salud y planes complementarios, pues dicha actividad es totalmente ajena al objeto y funciones que deben desarrollar de acuerdo con su ley de creación." Igualmente, agrega, "previene un incremento en los costos y doble gasto en salud, con la ineficiencia que esto conllevaría para las entidades, teniendo ene cuanta que la prestación directa por parte de estas entidades no se beneficia de las economías de escala, como sí lo hacen las entidades autorizadas y dedicadas principalmente a la prestación de tales planes de salud." Lo anterior, explica, resulta acorde con la filosofía que orientó la expedición de la Ley 100 de 1993, "en donde la seguridad social se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, y solidaridad, los cuales buscan la mejor utilización social y económica de los recursos... logrando la protección para todas las personas". Por ello, explica, el artículo 236 de la referida Ley ordenó que las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, así como las empresas y entidades públicas de cualquier orden que vinieran prestando servicios de salud, en un plazo de dos años se adaptaran al nuevo sistema o se transformaran en EPS. Norma que también dispuso que cuando el plan de

beneficios de una entidad pública fuera más amplio que el del plan de salud obligatorio POS, se continuara recibiendo pero con el carácter de plan complementario. A través de la Ley 812 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, prosigue, se busca regular los planes adicionales o complementarios, con el propósito de racionalizar los gastos de las entidades que pretenden prestarlos directamente.

Bajo la anterior perspectiva, continua la intervención, "resulta claro que la norma acusada no prohíbe que se pacten convenciones colectivas cuyo objeto sea la prestación de servicios adicionales a los del POS para los trabajadores oficiales."

En defensa de la norma frente a los cargos específicos formulados por el demandante, la intervinente expresa que ella no vulnera el literal g) del numeral 19 del artículo 150 superior, porque no regula el régimen salarial y prestacional de los trabajadores oficiales sino el derecho constitucional a la seguridad social. Tampoco desconoce los artículos 48, 53 y 56 de la Carta, por cuanto no se prohíbe pactar en convenciones colectivas el otorgamiento de beneficios adicionales en salud; lo que sucede es que los beneficios así obtenidos deben prestarse dentro del marco de la ley que los regula; al respecto recuerda que así lo ha definido la honorable Corte Suprema de Justicia.17

8. Intervención del ciudadano Augusto Hernández Becerra.

En la oportunidad legal prevista intervino el ciudadano Augusto Hernández Becerra, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Para esos efectos se refiere inicialmente a los cargos esgrimidos por vicios de trámite, y posteriormente a aquellos aducidos por razones de Fondo.

En cuanto a lo primero señala que el artículo 15 demandado forma junto con los artículo 13, 14 y 16 de la Ley del Plan un bloque temático que "apunta a garantizar la continuidad en la prestación del servicio por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios." Para ese fin, la ley "introduce normas de intervención a cargo de distintas agencias gubernamentales, y establece las atribuciones de inspección y vigilancia que, para tal propósito, en este sector le corresponde ejercer a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios". Los mencionados artículos se ocupan de las facultades de ésta última cuando deba recurrir en toma de posesión de las empresas. Una de ellas es la de ordenar la escisión de las mismas.

Continua indicando que a su parecer el "asunto o materia de que trata el artículo 15 no es ajeno al de los artículos vecinos, que le anteceden y le siguen en el texto de la ley". Agrega que "es por tanto evidente que, considerando en el texto de la Ley del Plan el contenido del conjunto normativo que integran los artículos 13, 14, 15 y 16, el asunto o materia sobre la cual versa el artículo 15 sí fue objeto de deliberación y aprobación por parte de las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes del Senado de la República y la cámara de Representantes.

Dicho lo anterior el ciudadano asegura que, conforme a la doctrina de esta Corporación, el principio de consecutividad en el trámite de los proyectos de ley queda garantizado siempre y cuando "el asunto o materia" a que se refiera un artículo nuevo introducido en el segundo debate haya sido objeto de aprobación en el primer debate. Lo anterior por cuanto de no ser

así se introduciría un factor de rigidez al trámite legislativo.

En relación con los artículos 130 a 133, acusados también por vicios de forma, el intervinente expresa que ellos versan sobre el mismo asunto o materia de que trata los artículos 13 a 16 de la Ley del Plan, conformando con ellos un paquete normativo "cuyo hilo conductor es la introducción de reglas para garantizar la continuidad en la prestación del servicio por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios". Tras transcribir las disposiciones, hace ver que el artículo 130 "versa sobre la eventual creación de una nueva empresa comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado y energía eléctrica en la ciudad de Santiago de Cali, en el caso de que sea necesario proceder a la liquidación del EMCALI EICE ESP. Por su parte el 131 "introduce ajustes al contrato de condiciones uniformes para promover la democratización de la empresas se servicios públicos oficiales, mixtas o privadas" y el 132 2establece mecanismos para el fortalecimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el ejercicio de sus funciones". Finalmente, el 133 "establece reglas especiales que se aplicarán en los procesos de toma de posesión para liquidar las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, que se estiman indispensables para garantizar la continuidad en al prestación del servicio público." Agrega que esta serie de artículos, junto con el 13, el 14, el 15 y el 16, hubieran podido agriparse bajo un solo epígrafe llamado "Capítulo de Servicios Públicos Domiciliarios".

Del anterior análisis concluye que si el principio de consecutividad no consiste en una regla de consecutividad "artículo por artículo", sino de consecutividad por "asuntos o materias", el grupo de artículos acusados no desconoce el principio de unidad de materia.

Pasa entonces la intervención a referirse nuevamente a la constitucionalidad del artículo 15, en lo referente al cargo material relativo a la falta de atribuciones del Presidente de la República para llevar a cabo las escisiones que en él se mencionan. Al respecto señala que las funciones a él atribuidas en materia de control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios deben ser ejercidas con sujeción a la ley. Y que la función pública de regulación, control y vigilancia aludida no es atributo constitucional exclusivo del Presidente de la República, sino una responsabilidad del "Estado" en los termino que lo determine la ley, según lo dispone el artículo 365 superior. La ley que regula esta facultades es, para todos los efectos constitucionales, la 812 de 2003, por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Entra entonces el intervinente a referirse a la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 812 de 2003, que prohíbe la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal. A su parecer esta medida legislativa "no tropieza con impedimento alguno de orden constitucional"; al contrario de lo que afirma el actor, "los trabajadores oficiales no pueden incluir los aspectos prohibidos por la norma demandada en las convenciones colectivas, precisamente porque este es un derecho que no se puede ejercer en contra de la ley."

Por último el intervinente se refiere a la demanda presentada por el ciudadano Uribe Blanco que recae sobre los artículos 79, 115, 123, 126 y 128 de la Ley del plan, por vulneración del

principio de unidad de materia. Al respecto recuerda que la Ley del Plan “es de naturaleza heterogénea y prácticamente universal desde el punto de vista temático”, de manera que esa sola circunstancia le restaría validez a la acusación formulada. Además, “el criterio que propone el demandante resulta excesivamente estrecho para una ley tan singular”. Desde este punto de vista, no estima que resulte ajeno a las políticas públicas en ella contenidas el que se introduzcan ajustes al Código de Comercio, se mejoren las normas de tipo contable de las personas jurídicas sometidas a la vigilancia de las superintendencias de Sociedades, Valores y Bancaria y se proteja la integridad patrimonial de las Cajas de Compensación Familiar. Estos preceptos, por el contrario, “contribuyen a modernizar el sector empresarial, a impulsar el crecimiento económico, y a hacer más eficientes las políticas sociales del Estado.” En tal virtud estima que guardan relación o vínculo con el contenido general de la Ley del plan.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En la oportunidad legal intervino dentro del proceso el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, para solicitar que se declare la exequibilidad de los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

En relación con la acusación formulada en contra del artículo 15, según el cual

la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá ordenar la escisión de las empresas de servicios públicos domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas, la vista fiscal sostiene que esa Superintendencia, de conformidad con la Constitución, cumple las funciones que le asigne la ley. La función que el artículo 15 le asigna, corresponde a una típica función de inspección y vigilancia de las asignadas por la propia Constitución a dicha Superintendencia.

La atribución de esa función no desconoce las facultades del Congreso, las asambleas o los concejos respecto de la determinación de la estructura de la Administración, por varias razones:

a) Porque las competencias asignadas por el artículo 150-7 superior al Congreso para determinar dicha estructura, así como la presidencial señalada en el artículo 189-15 de suprimir o fusionar organismos administrativos de conformidad con la ley, “corresponden a funciones propias de dichos estamentos para establecer las políticas de dirección y administración en situaciones normales de las entidades estatales”. Estas facultades, agrega, “son sustancialmente distintas, a las señaladas en el artículo 370 de la Constitución Política, por cuanto el alcance de la referida norma, es que una vez las empresas de servicios públicos domiciliarios, tengan serias dificultades para ser viables, que de conformidad a lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, son sociedades por acciones, se ponga en funcionamiento el intervensionismo de Estado, a efectos de garantizar la prestación del servicio, tomando las medidas que considere más adecuadas dentro de los límites de la Constitución Política”. Dentro de esas medidas es posible utilizar la escisión, que no está prohibida por el artículo 370 constitucional. Para el señor Procurador, la acusación confunde las facultades que se le asignan a las corporaciones públicas con las atribuciones de la superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios.

b) Porque la Constitución no delimita el alcance de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia, de manera que el mismo legislador debe hacerlo, precisando cómo y en qué circunstancias puede ejercer dichas funciones.

c) Porque el propio Código de Comercio dispone que la escisión se da cuando: (i) una sociedad, sin disolverse, transfiere en bloque una o varias partes de su patrimonio a una o más sociedades existentes o las destina a la creación de una o varias sociedades; o (ii), cuando una sociedad se disuelve sin liquidarse, dividiendo su patrimonio en dos o más partes, que se transfieren a varias sociedades existentes o se destinan a la creación de nuevas sociedades.

Por las razones anteriores, la vista fiscal estima que "la atribución conferida por la Ley 812 de 2003 a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios corresponde al alcance de los conceptos de control, inspección y vigilancia" que resultan distintas de las conferidas al Congreso de la República, las asambleas o los concejos para determinar la estructura de la Administración en sus respectivos niveles.

Artículo 53:

Para el señor Procurador "cuando el artículo 53 de la Ley 812 de 2003, prohíbe la prestación directa de servicios de salud por parte de las entidades estatales, no hace otra cosa que cumplir con las reglas constitucionales que persiguen la inclusión de todas las personas en el sistema general de seguridad social en salud, desarrollado en la Ley 100 de 1993". A su parecer lo que la norma prohíbe es que se preste el servicio por fuera del sistema de Seguridad Social en Salud establecido en la Constitución Política. Agrega que los "contenidos de las convenciones colectivas, están limitados por postulados constitucionales, que deben ser los parámetros para insertar las normas que rigen las mismas"; y que "en manera alguna, como lo afirma el demandante, se prohíbe que en las convenciones colectivas, haya concertación sobre planes adicionales de salud".

Adicionalmente, en lo reglado por el artículo 53 "concurre un criterio de especialidad que privilegia los principios que caracterizan la función administrativa, como la eficiencia, economía y celeridad, es decir, que las entidades estatales deben dedicarse a cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas…"

El trámite legislativo en relación con los artículos 15, 115, 119, 120, 124, 126, 130, 131, 132 y 133 de la Ley 812 de 2003:

Tras hacer un recuento pormenorizado de todo el iter que recorrió el proyecto que devino en la Ley 812 de 2003, "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "hacia un Estado comunitario", la vista fiscal concluye que las normas demandadas por razones formales fueron incluidas en el segundo debate que se surtió en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República. Empero, recuerda que "si bien es cierto el artículo 157 de la

Constitución exige que todo proyecto de ley surta cuatro debates reglamentarios, ello no significa que el proyecto como tal, deba en su texto y contenido ser el mismo durante todo el proceso legislativo, toda vez que ello se opondría a otras normas de la Carta, que hacen del

debate legislativo un proceso discursivo en el que tanto las comisiones como las plenarias de cada célula legislativa tienen la facultad de introducir modificaciones a los proyectos sometidos a su consideración." Recuerda que el artículo 160 superior permite a las cámaras, en el tercero o cuarto debate, introducir las modificaciones que se juzguen necesarias, las cuales pueden estar contenidas en artículos nuevos, como lo dispone el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, correspondiendo a las comisiones de conciliación acordar el texto que finalmente votarán las plenarias, dando cumplimiento a la exigencia de los cuatro debates. La única limitación a esta facultad de introducir modificaciones, incluso en la forma de preceptos nuevos, es que se respete el principio de unidad de materia, según lo exige el artículo 158 de la Constitución. De esta manera, los principio de consecutividad y de unidad de materia, presiden el trámite de aprobación de las leyes.

En el caso de las disposiciones acusadas por vicios de trámite, su inclusión en el segundo debate en la Cámara y en el Senado cumplió, dice el Procurador, con lo dispuesto en los artículos 160 y 161 de la Constitución Política, que autorizan la inclusión de modificaciones al proyecto en tal momento del trámite y su posterior conciliación en caso de aprobación divergente. Además, este trámite no desconoció el principio de unidad de materia.

En efecto, sostiene la vista fiscal, los planes de desarrollo deben incorporar normas instrumentales, "es decir que la Ley del Plan debe contener además de los objetivos generales y las inversiones públicas que han de llevarse a cabo, las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos." Por tanto, continua, "las normas consagradas en el Plan de desarrollo, pueden establecer mecanismos distintos a la política económica estatal, y el Estado como director de la economía pública y privada, puede crear, modificar o derogar normas, que si bien, en principio corresponden a distintas leyes o estatutos, están íntimamente ligadas al concepto de desarrollo."

Por lo anterior, el señor procurador afirma que el principio de unidad de materia no puede tener aquí el mismo tratamiento y alcance que tienen en las demás leyes, pues tratándose de la Ley del Plan ella contiene un universo muy amplio de metas económicas y de normas jurídicas"tendientes a consagrar los mecanismos para la correcta ejecución del mismo". Pero aun así, esas normas no podrían modificar o adicionar otras que no tuvieran conexidad alguna con lo regulado en la Ley del Plan.

Indica entonces el concepto fiscal cómo a su parecer "las normas demandadas, en especial la que modifica el Código de Comercio y la relacionada con las Cajas de Compensación Familiar, son disposiciones que a pesar de ser insertadas en la Ley del Plan de Desarrollo, no tienen gran incidencia en el mismo, puesto que estén o no estén, no afectan para nada la estructura y fundamento de la ley y, como tal, el juez constitucional podría optar por excluirlas, sin que para nada se afecte la aplicabilidad y sostenibilidad del Plan aprobado por el Congreso Nacional. Igualmente, si se dejan en él no contradicen el ordenamiento."

En efecto, continua, el artículo 79, que amplía el término para enervar la disolución de la sociedad, no desconoce la regla de la unidad de materia por cuanto "se encuentra dentro de la sección seis que corresponde al sector de Comercio, Industria, Exportaciones y Turismo, por lo que, es admisible que se adopten medidas de esta índole, pues las sociedades comerciales son componentes importantes dentro de la economía, y la ampliación a un año

para evitar la disolución, contribuye a que en un término mayor y razonable puedan hacer los ajustes correspondientes." Sin embargo, añade, esta norma bien podría no estar incluida en la Ley del plan.

En cuanto al artículo 23, referente a los aportes de las nóminas de las empresas destinados a las Cajas de Compensación Familiar, los cuales son dineros parafiscales e inembargables, "realmente es una norma que no afecta en nada ni le da alcance distinto a lo que otras disposiciones legales y la jurisprudencia han manifestado respecto de la naturaleza de los recursos que reciben dichas Cajas de la nómina de las empresas." Como la anterior, dice, bien podría no estar incluida en el Plan de desarrollo.

Respecto del artículo 115, referido a que las personas sometidas a vigilancia de las superintendencias de Sociedades, Valores y Bancaria que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados deben ajustar sus estados financieros en un plazo de diez años a fin de cancelar gradualmente los saldos por tales conceptos, dice la vista fiscal que esa norma "guarda estrecha relación con los aspectos macros contemplados en el plan de desarrollo, pues sin lugar a dudas las personas y sociedades de todo orden que están bajo la vigilancia de dichas entidades, son componentes fundamentales dentro del desarrollo y que la viabilidad misma contribuye a "impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios..." (numeral 1 del artículo 1 de la Ley 812 de 2003), por lo que, igualmente, la citada disposición se aviene con el precepto consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política".

En cuanto al artículo 126, que adiciona el artículo del Estatuto Tributario estableciendo la exención del gravamen de movimientos financieros para los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro, el señor Procurador estima que "igualmente se ajusta a la regla de unidad de materia… Para ubicar la conexidad de la disposición impugnada con el asunto predominante en la Ley del Plan, entre otras normas, se puede recurrir al punto 3 del artículo 10 de la Ley 812 de 2003, en la que se menciona el impulso a la infraestructura estratégica de transporte, tales como la factibilidad de transporte masivo en las principales ciudades del país, la construcción de la ALO mediante el sistema de concesión en Bogotá, la rehabilitación de la vía férrea, entre otra grandes obras que para su ejecución a través de la contratación pública requieren pólizas de garantía, que deben ser expedidas por las aseguradoras nacionales, y a su vez el riesgo que estas asumen debe ser respaldado por las reaseguradoras de orden internacional." De esta manera, dice el concepto del ministerio público, la norma contribuye a la realización de megaproyectos que necesitan el respaldo de reaseguradoras.

Finalmente, en cuanto a la expresión "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud" contenida en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 418 de 1997, derogada por el artículo 128, la vista fiscal sostiene que "es una modificación al régimen de seguridad social en salud de las personas que han sido víctimas de violencia, que encuentra conexidad con la Ley del plan, por cuanto dentro de las finalidades de la Ley 812 de 2003, está la ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social, mediante el fortalecimiento e incremento de las coberturas de aseguramiento en salud y la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entre otros aspectos consignados en el literal C, numeral 2 del artículo 8."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Esta Corporación es competente para revisar y decidir sobre la exequibilidad de las leyes, tal como lo prevé el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

El problema jurídico que plantean las demandas.

2. Conjuntamente consideradas, las dos demandas acumuladas en el presente expediente recaen sobre varios artículos de la Ley 812 de 2003, "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "hacia un Estado comunitario". Se formulan reproches de inconstitucionalidad tanto por el contenido material, como por el trámite que les fue impartido a algunos de ellos.

Los artículos 15, 115, 119, 120, 124, 126, 129, 130 131, 132 y 133 fueron acusados dentro del expediente D-4726 por no haber sido considerados ni aprobados en las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado y la Cámara, en donde se surtió el primer debate. De éstos, dice el actor, el 115, el 119, el 120, el 124, el 126 y el 129 fueron propuestos en la plenaria de la Cámara en condición de "nuevos", y el 120, el 129, el 130, el 131, el 132 y el 133 fueron llevados, en la misma condición, a la plenaria del Senado. Por lo tanto, únicamente los artículos 120 y 129 surtieron el trámite tanto en la plenaria del Senado como en la de la Cámara. Lo anterior, dice esta demanda, los hace inconstitucionales, pues en segundo debate no pueden considerarse artículos negados o no considerados en primer debate, dado que el canon 180 de la Ley 5ª de 1992 indica que en ese momento "no se considerarán enmiendas negadas en primer debate salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación."

Dentro del expediente D-4730 se demandaron los artículos 79, 115, 123, 126 y 128 de la Ley 812 de 2003, pues al parecer del actor vulneran el artículo 158 de la Constitución Política; lo anterior por cuanto, al no constituir medidas para impulsar o ejecutar eficazmente los programas y proyectos del Plan de Desarrollo, desconocen el principio de unidad de materia que, según esa disposición constitucional, preside el trámite de aprobación de las leyes.

Por vicios de fondo fueron acusados los artículos 15 y 53 de la Ley 812 de 2003. En cuanto al primero, que permite a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenar la escisión de las empresas bajo toma de posesión para administración o liquidación, la demanda aduce que la norma desconoce el artículo 379 superior, disposición constitucional de la que se desprendería que a las superintendencias no les compete llevar a cabo este tipo de funciones, sino exclusivamente las de inspección, vigilancia y control. Agrega que dicha escisión no puede llevarse a cabo directamente por el Presidente o sus delegados, pues la creación o autorización para constituir empresas industriales o comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, cual es la categoría jurídica de las empresas de servicios públicos domiciliarios, debe ser dada por el legislador, en virtud de lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

En cuanto al artículo 53, que prohíbe la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud en forma directa por parte de cualquier entidad estatal

a sus propios trabajadores, la demanda radicada bajo el número D-4726 señala que esta disposición desconoce la posibilidad que tienen los trabajadores oficiales de lograr el reconocimiento en convención colectiva de la prestación de servicios de salud adicionales o complementarios a los previstos en el régimen general de la Ley 100 de 1993.

Todas las intervenciones y también la vista fiscal rechazan las anteriores acusaciones. En cuanto al trámite, estiman que tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Económico validan el que se impartió a los artículos acusados, y que ellos sí guardan una relación de conexidad con el asunto de que trata la Ley 812 de 2003. En cuanto al artículo 15, señalan que la escisión de una empresa de servicios públicos domiciliarios objeto de toma de posesión es asunto que cae dentro de la órbita de las facultades ejecutivas de vigilancia y control ejercida a través de la correspondiente Superintendencia. Y en lo referente al artículo 53, consideran que no tiene el alcance que le atribuye el demandante, pues no prohíbe a los trabajadores oficiales lograr el reconocimiento en convención colectiva de planes de salud adicionales o complementarios a los del Plan Obligatorio de Salud.

Por razones metodológicas, debe la Corte estudiar primero las acusaciones que tienen que ver con el trámite que surtió el proyecto que vino a ser Ley 812 de 2003. Para ello es menester referirse a las particularidades del proceso legislativo en la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y reiterar la jurisprudencia sostenida de esta Corporación relativa a la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario en la reunión plenaria de las cámaras legislativas. En cuanto a las acusaciones por razones materiales, corresponde establecer si conforme a la Constitución las facultades de vigilancia y control atribuidas a las superintendencias les permiten ordenar la escisión de las entidades a ellas sujetas cuando han sido objeto de toma de posesión, o si esa determinación debe ser autorizada u ordenada por el legislador. Y si el artículo 53 de la Ley 812 impide o restringe inconstitucionalmente el derecho de negociación colectiva de los trabajadores oficiales, en relación concreta con la posibilidad de obtener, a través de ese mecanismo, el reconocimiento de planes de salud complementarios o adicionales a los previstos en el Plan Obligatorio de Salud -POS-.

Examen de constitucionalidad de las normas acusadas por vicios de trámite.

a. Las normas que regulan el trámite de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social

3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, el Congreso debe expedir ciertas leyes, llamadas “orgánicas”, a las cuales “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Dentro esta categoría la misma disposición incluye a la ley que contiene “los reglamentos del Congreso”, y a aquella otra que se refiere a “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución … del plan general de desarrollo”. De otro lado, en la propia Constitución existen disposiciones relativas al proceso de planeación económica y a la aprobación de la correspondiente ley en el Congreso Nacional. Así las cosas, debe concluirse que la actividad legislativa de expedición del Plan Nacional de Desarrollo está sujeta a: (i) las normas constitucionales que se refieren al asunto; (ii) las normas orgánicas generales que regulan el trámite de aprobación de las leyes, contenidas hoy en día en la Ley 5ª de 1992,

Orgánica del Reglamento del Congreso; y (iii), de manera especial, a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contenida actualmente en la Ley 152 de 1994. Todos estos parámetros normativos deben ser tenidos en cuenta a la hora de examinar la constitucionalidad formal y material de la ley cuatrienal del Plan de Desarrollo Económico, pues, según ha sido explicado por esta Corporación, las leyes orgánicas forman parte del bloque de constitucionalidad lato sensu, que abarca "todas aquellas disposiciones que "tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias", aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional." 18

Dentro de las normas constitucionales que se refieren expresamente a la forma en que debe aprobarse en cada cuatrienio presidencial el Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República, el artículo 341 superior prescribe que una vez que el Gobierno ha elaborado el proyecto correspondiente con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y habiendo consultado al Consejo Nacional de Planeación, tras hacer las enmiendas que considere pertinentes, lo presentará a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

El inciso segundo de esta misma disposición constitucional regula otro aspecto del trámite que debe impartírsele al proyecto en el Congreso, cuando dice que "con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria." Así pues, establece claramente que las mencionadas comisiones, conjuntamente, deben elaborar un informe con base en el cual se debe producir el segundo debate en la plenaria de la Cámara y del Senado.

Más adelante, la parte final del inciso tercero del mismo artículo 341 constitucional indica que "si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley". Y el aparte final del inciso cuarto de la misma norma señala que, durante el trámite de la aprobación, el Congreso "podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero"; sin embargo, añade que "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."

4. Por su parte, la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, que según lo establece el artículo 342 de la Constitución debe reglamentar "todo lo relacionado con los procedimientos de … aprobación… de los planes de desarrollo", contiene en su Capítulo VI las disposiciones especiales que regulan la aprobación del proyecto del plan en el Congreso de la República. Entre estas, para lo que interesa al presente proceso, se encuentran las siguientes que se transcriben a continuación:

"CAPITULO V

"Aprobación del Plan

"Artículo 20. Presentación y primer debate. El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será

presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

“Artículo 21. Segundo debate. Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

“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.

“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 someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

“En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

“Artículo 23. Modificaciones por parte del Gobierno Nacional.

“En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.”

Las anteriores son las normas constitucionales y orgánicas de carácter especial que regulan el trámite de aprobación del proyecto de ley del Plan de Desarrollo Económico. Adicionalmente a ellas deben tenerse en cuenta, según se dijo, las generales contenidas en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que en lo no previsto por la Constitución ni por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo resulten aplicables a ese proceso legislativo.

Con fundamento en lo anterior, acomete la Corte el estudio del trámite que surtieron en el Congreso los artículos acusados por vicios formales.

b. Trámite de la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “hacia un Estado comunitario”.

5. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición de la Ley 812 de 2003 fue el siguiente:

– El día 6 de febrero de 2003, el Proyecto de ley correspondiente fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, con su correspondiente exposición de motivos, y radicado en la Secretaría General de la Cámara de

Representantes bajo el número 169 de 2003-Cámara, y en la del Senado bajo el número 167 de 2003-Senado.19 Con lo anterior se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 341 superior, según el cual el proyecto correspondiente a la ley cuatrienal del Plan de Desarrollo debe ser presentado dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

– El Proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 54, correspondiente al 10 de febrero de 2003.20

– La ponencia para primer debate en las comisiones constitucionales conjuntas y el pliego de modificaciones fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 126 del 18 de marzo de 2003.21

-El día 20 de marzo de 2003, en sesión conjunta, el Proyecto fue aprobado en primer debate por las comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. El acta correspondiente a esta sesión conjunta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 521 del 6 de octubre de 2003. La aprobación del informe con el que termina la ponencia para primer debate se llevó a cabo en forma separada por cada una de las cuatro comisiones que sesionaban conjuntamente (comisiones Tercera y Cuarta del Senado y Tercera y Cuarta de la Cámara), como puede leerse en la página 15 de la mencionada Gaceta.

– El texto definitivo aprobado en esta sesión conjunta fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 165 del día 14 de abril de 2003 22. Con lo anterior se dio cumplimiento a lo reglado por el artículo 20 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo Económico, que ordena que el primer debate se surta conjuntamente en estas comisiones, dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días contados a partir de la presentación del proyecto, y al segundo inciso del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, que contiene similar indicación.23

– En la Gaceta del Congreso N° 172 del 23 de abril de 2003 se publicó la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes24.

– En sesiones plenarias de la Cámara de Representantes surtidas los días 28, 29 y 30 de abril de 2003 fue considerada y aprobada la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley N° 169 de 2003-Cámara, según consta en las actas números 047, 048 y 049, respectivamente, publicadas en las Gacetas del Congreso números 246, 297 y 307 de 2003, respectivamente;.

– El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 210 del 21 de mayo de 2003. En este texto aparecen aprobados, entre otros, los siguientes artículos nuevos25:

* El artículo 133, referente al tema de ajustes financieros de las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control por medio de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria, que corresponde al actual artículo 115 de la Ley 812 de 2003. (El texto de este artículo había sido propuesto en la ponencia para segundo debate).

* El artículo 138, referente a las facultades, autonomía y nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía, correspondiente al actual artículo 119 de la Ley 812.

* El artículo 139, relativo a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, correspondiente al actual artículo 120 de la Ley 812.

* El artículo 142, referente a la calidad de parafiscal e inembargable de los aportes del 4% de las nóminas de las empresas destinadas a las cajas de compensación familiar, correspondiente al artículo 123 de la Ley del Plan.

* El artículo 143, sobre las facultades gubernamentales para regular los programas del régimen subsidiado en salud objeto de liquidación, que corresponde al actual artículo 124.

* El artículo 145, que adiciona con una exención el artículo 879 del Estatuto Tributario, correspondiente al artículo 126 de la Ley del Plan de Desarrollo.

* El artículo 147, que deroga la expresión "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud", contenida en el parágrafo 1° del artículo 21 de la Ley 418 de 1997, correspondiente al artículo 128 de la Ley 812.

* El artículo 148, relativo a la libre competencia en la actividad portuaria, correspondiente al artículo 129 de la Ley del Plan.

– La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 171 del 23 de abril de 2003.26

– En las sesiones plenarias de los días 5 y 6 de mayo de 2003 fue considerada y aprobada la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, según consta en la Gaceta del Congreso número 261 de 2003.

– El texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 269 del 11 de junio de 2003. En este texto aparecen aprobados, entre otros, los siguientes artículos nuevos:

* El artículo nuevo (no numerado) referente a la autorización para crear en la ciudad de Santiago de Cali de una nueva Empresa Industrial y Comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos, el caso en que se llegara a liquidar Empresas Municipales de Cali, EMCALI EICE ES, norma que corresponde al actual artículo 130 de la Ley 812 de 2003.

* El artículo nuevo (no numerado) modificatorio del artículo 151 de la Ley 142 de 1994, correspondiente al actual artículo 131.

* El artículo nuevo (no numerado) sobre fortalecimiento de las facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, correspondiente al artículo 132 de la Ley 812.

* El artículo nuevo (no numerado), sobre liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios, correspondiente al artículo 133 de la Ley del plan.

En cuanto al actual artículo 15 de la Ley 812 de 2003, el texto aprobado por las comisiones conjuntas no lo recoge. Empero, en el segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado, fue incluido y aprobado.

En lo referente al artículo 79 de la Ley 812 de 2003, su texto fue incluido por la plenaria del Senado quien lo aprobó como artículo 92 del proyecto.

– Las comisiones accidentales de conciliación nombradas para superar las divergencias acogieron los artículos nuevos incluidos tanto por la plenaria de la Cámara como por la del Senado, entre los que estaban todos los que fueron demandados, según consta en el acta del 6 de mayo de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso N° 298 del 18 de julio del mismo año.

– Según consta en la actas números 50 y 54, correspondientes a las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, respectivamente, que tuvieron lugar el día 6 de mayo de 2003, el informe de conciliación presentado por las comisiones accidentales de conciliación fue considerado y aprobado ese mismo día. Actas que aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso números 298 y 261 de 2003, respectivamente. Con lo anterior se dio cumplimiento a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 152 de 1994, referente a la necesidad de superar las divergencias entre los textos aprobados en la Cámara y en el Senado, y también a lo ordenado por el artículo 21 ibidem, que ordena que la discusión y aprobación en segundo debate se produzca dentro del término improrrogable de cuarenta y cinco días, contados a partir de la aprobación en primer debate conjunto. Término dentro del cual se debe producir también la aprobación del informe de la comisión de conciliación, en caso de que sea necesario convocarla, según lo indica el último inciso del artículo 22 de la Ley 152 de 1994.

– El día 10 de junio de 2003 el proyecto de ley fue objetado por el Presidente de la República, tanto por razones de inconstitucionalidad como de inconveniencia.27

– Las objeciones presidenciales fueron aceptadas por el Congreso. El correspondiente informe preparado por la comisión de senadores y representantes designada para estudiarlas se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso N° 394 de 2003, páginas 52 y 53. La aprobación del mismo informe por la plenaria de la Cámara tuvo lugar el 18 de junio de 2003, como consta en el acta de la sesión correspondiente, que obra publicada en la misma Gaceta al folio 23. La aprobación senatorial se impartió también el 18 de junio de 2003, como consta en el acta correspondiente publicada en la Gaceta del Congreso N° 327 de 2003.

– El día 26 de junio de 2003 se le impartió sanción presidencial al proyecto, convirtiéndose en la Ley 812 de 2003.

c. Alcance del estudio de constitucionalidad formal que hará la Corte en el presente caso.

6. Como se dijo, los artículos 15, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128, 129, 130 131, 132 y

133 fueron demandados por vicios de trámite. Los argumentos esgrimidos consistieron en alegar: (i) que algunos de ellos no surtieron los cuatro debates reglamentarios, pues fueron introducidos en la plenaria de la Cámara o del Senado durante el segundo debate; y (ii), que desconocen lo prescrito por el artículo 158 de la Constitución Política.28

La Corte limitará el examen del trámite que se le impartió a estos artículos de dos maneras: De un lado se restringirá al estudio de los dos cargos anteriores; en tal virtud, si llegara a encontrar que ellos no son procedentes, el fallo correspondiente sería relativo a estas acusaciones. Esta limitación del examen y del pronunciamiento, en el presente caso, obedece a la existencia de otras demandas en curso29, en donde otras acusaciones de fondo y forma han sido formuladas y sustentadas, se ha dado oportunidad de participación ciudadana y se ha escuchado el concepto de Procurador; por lo cual la Corporación estima que al momento de definir esas demandas es cuando debe darse el debate correspondiente, con plena garantía del derecho de participación democrática. De otra manera, la argumentación profunda aducida en esas otras acusaciones no tendría la misma oportunidad de ser controvertida, ni la posibilidad de ser examinada con la amplitud que permite un debate constitucional en el cual, desde el inicio del trámite, cada uno de los cargos ha sido conocido por los ciudadanos y por el Ministerio Público.

De manera especial, la Corte no llevará a cabo el examen material de las normas aquí acusadas sólo por vicios de trámite. Por lo tanto se abstendrá de estudiar si, por su contenido, se trata de disposiciones instrumentales de carácter normativo permanente, diferentes en esto a aquellas de carácter presupuestal de vigencia plurianual como la contenida en el artículo 9° del Capítulo III referente a los valores de los programas de inversión, que representa un monto global llamado a ejecutarse durante la vigencia cuatrienal del la Ley del Plan, y si esta posible diferencia tiene relevancia constitucional.

De otro lado, también limitará el estudio de constitucionalidad a las normas demandadas, sin extenderlo a todo el texto de la Ley 812 de 2003. Lo anterior por cuanto no considera que la eventual inconstitucionalidad de las disposiciones aquí acusadas tenga relevancia frente a ese texto legal íntegramente considerado. Al parecer de la Corporación no se está en un caso de aquellos en que la inconstitucionalidad de un grupo de artículos demandados origina la de la totalidad de la Ley a que pertenecen por ser fundamentales a su sentido.

7. De manera particular, la Corte estima en la presente ocasión no se dan las mismas circunstancias que llevaron a esta Corporación a declarar la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002, decisión contenida en la Sentencia C-557 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). En efecto, en aquella oportunidad habían sido demandados una multiplicidad de artículos, que eran todos aquellos respecto de los cuales por presentarse divergencias entre el texto aprobado por cada una de las plenarias de las dos cámaras congresionales había actuado la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias. No obstante, la forma en que había actuado dicha comisión de conciliación originaba un vicio formal insubsanable, que obligaba a retirar del ordenamiento todo ese grupo de normas, decisión de inconstitucionalidad que, además, se hizo extensiva a todo el texto de la ley por afectar la estructura esencial del Plan de Desarrollo íntegramente considerado.

– La manera en la cual fueron aprobados los artículos afectados del mencionado vicio de trámite fue explicada así en el referido pronunciamiento:

"… la Corte encuentra que debido a la circunstancia del trámite simultáneo del segundo debate en ambas cámaras legislativas, llevado a cabo durante los días 4 y 5 de mayo en el Senado y 5 de mayo en la Cámara, los textos aprobados en esa última fecha por cada una de ellas diferían sustancialmente. Siendo que ese día expiraba el término constitucional conferido al Congreso para aprobar el proyecto, vencido el cual operaba la facultad también constitucional del Gobierno de poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones mediante decreto con fuerza de ley30, las presidencias de ambas cámaras procedieron a nombrar una Comisión de conciliación a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 161 superior, en concordancia con el segundo inciso del artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Ante la premura del tiempo, pues se acercaba la media noche, la Comisión intercameral designada redactó un Acta de conciliación que, sin contener un nuevo texto explícito del Proyecto ni de los artículos sobre los cuales se presentaban divergencias, en el cual las mismas quedaran superadas, establecía un texto implícito, es decir indicaba una fórmula para determinar cuál era el tenor legislativo al cual ambas Cámaras daban su aprobación. Dicha fórmula, contenida en los artículos primero a tercero del Acta de conciliación referida, fue la siguiente:

"Artículo 1°: Los artículos que hayan sido aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara de manera idéntica, quedan aprobados.

Artículo 2°: Con respecto a los artículos que hayan sido aprobados en forma diferente en las Plenarias de Senado y Cámara, quedarán aprobados aquellos que cuenten con el debido aval del Gobierno Nacional.

Artículo 3°: Las proposiciones radicadas oportunamente en las Secretarías de Senado y Cámara, quedan aprobadas, siempre y cuando tengan el aval del Gobierno Nacional."31

"La Presidencia de cada una de las cámaras sometió a la consideración y aprobación de su respectiva corporación el acta anterior, la cual fue aprobada en ambas sin constancia de votos negativos."

– Las razones por las cuales el trámite anterior originaba un vicio de trámite fueron las siguientes:

"Lo que la Comisión hizo, en el evento de que se hubiera reunido formalmente, lo cual es motivo de duda, fue indicar que en los casos de divergencia, el texto que se consideraría aprobado sería aquel que recibiera el aval del Gobierno, aval que también se requeriría en el caso de artículos aprobados en una sola Cámara. En otras palabras: en caso de disconformidades, el Gobierno escogería el texto, y en caso de aprobación unilateral por parte de una sola de las Cámaras, el artículo se entendería aprobado si contaba con el mismo aval.

"17. La Corte encuentra que la fórmula de conciliación aparentemente adoptada no satisface las exigencias constitucionales y legales para el trámite de los artículos divergentes, por dos razones fundamentales: en primer lugar porque, como se dijo, tal fórmula no determinó el texto con el cual se superaban las divergencias, sino que defirió al Gobierno tal

determinación, con lo cual el Congreso incumplió con una obligación que le es inherente y exclusiva. Y en segundo lugar, y lo que es más grave, porque con el señalamiento de la fórmula enunciada el Congreso hizo dejación de la facultad constitucional que sólo a él compete de aprobar los textos legislativos, poniéndola en manos del Gobierno Nacional. Al decir que el texto finalmente aprobado sería aquel que contara con el aval de Gobierno, lo que hizo fue delegar en el Ejecutivo la facultad de aprobar dicha ley, posibilidad que le estaba constitucionalmente vedada puesto que ninguna disposición se la permitía, existiendo, en cambio, otras que le imponían la obligación contraria, esto es, la de aprobar él mismo el texto finalmente resultante de la labor conciliatoria llevada a acabo por la Comisión de conciliación.

"… al Congreso no le es autorizado en manera alguna aprobar textos de ley implícitos, o indeterminados aunque determinables. Todo lo contrario, las normas superiores y las legales de naturaleza orgánica que rigen el trámite de las leyes, buscan siempre que los congresistas conozcan a cabalidad el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, y que aquello que es finalmente adoptado como ley sea expreso en su texto y de público conocimiento. Todas las disposiciones relativas a la publicación del proyecto de ley en el órgano de difusión del Congreso -Gaceta del Congreso-, a la publicación en el mismo del proyecto aprobado en primer debate, a la necesidad de que medie un lapso entre dicho debate y el segundo durante el cual los congresistas puedan conocer el texto y reflexionar sobre su contenido, al debate que debe darse respecto de las normas sometidas a la consideración de los legisladores, a la publicación del texto aprobado, y a la necesidad de reunir una comisión de conciliación que supere las divergencias literales aprobadas en una y otra Cámara, indican claramente que lo que corresponde a éstas es aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.

"Adicionalmente, la circunstancia de que conforme al artículo 341 de la Constitución, ciertas modificaciones al proyecto de ley del Plan de Desarrollo Económico, deban contar con el aval del Gobierno Nacional, concretamente aquellas que impliquen un incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o la inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, no significa que, aparte de dicho aval, tales modificaciones no requieran, además, la aprobación expresa de cada una de las Cámaras sobre un texto idéntico. Por lo tanto, tal aprobación no puede deferirse al Gobierno Nacional."

– Las razones por las cuales la inconstitucionalidad de los artículos afectados del anterior vicio de trámite implicaba la inexequibilidad del texto íntegro de la Ley 508 de 1999 fueron estas:

"Ahora bien, si esta inexequibilidad debe pronunciarse respecto de la totalidad de la Ley, es asunto que, a juicio de la Corte, debe estudiarse a la luz del artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, que es del siguiente tenor literal:

"Artículo 189. Diferencias con las Comisiones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o

disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.” (Negrillas fuera del texto).

“De conformidad con la norma transcrita, que desarrolla el artículo 161 de la Constitución, la falta de conciliación sobre los artículos disímiles lleva a considerarlos negados. Por lo tanto, posteriormente no pueden aparecer dentro del texto de la ley sancionada y publicada por el Ejecutivo. Si a pesar de ello se incluyen, dicha inclusión origina una inconstitucionalidad parcial.

“La norma en referencia, expresa que en el caso de persistencia en las divergencias una vez repetido el segundo debate, el proyecto se considerará negado justamente en los artículos disímiles, “siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.” La interpretación a contrario sensu de esta expresión, lleva a concluir que en el caso contrario, es decir si tales disposiciones sí fueren fundamentales al sentido de la nueva ley, el proyecto debería entenderse íntegramente negado.

…

Determinados cuáles son los artículos aprobados diferentemente, sobre los cuales, como se dijo, existe un vicio de inconstitucionalidad, corresponde a la Corte estudiar si alguno, algunos o todos ellos son fundamentales al sentido de la nueva Ley, de tal manera que determinen su inexequibilidad total. Para esos efectos se tendrán en cuenta dos criterios: uno puramente cuantitativo, referente al número de artículos que tendrían que ser retirados del ordenamiento por inconstitucionalidad parcial, y a la proporción que ellos representan respeto de la totalidad del texto legal. Evidentemente este criterio cuantitativo tiene importancia, pues si el porcentaje de la Ley que estuviere afectado del vicio de inexequibilidad fuera significativo, naturalmente tendría que entenderse que el mismo es fundamental al sentido de la Ley, más si se atiende al hecho de que por ser la ley del Plan de naturaleza presupuestal, es decir por contener un estimativo de ingresos y otro correlativo de egresos o gastos, el retiro de un número significativo de artículos trastocaría su equilibrio interno y el fundamento de la integridad de la ley se vería naturalmente comprometido.

El segundo criterio al cual atenderá la Corte para determinar si los artículos particularmente afectados del vicio de inexequibilidad analizado son fundamentales al sentido de la Ley del Plan, será un criterio material, que atiende al tema regulado por las normas particularmente señaladas como inconstitucionales, o por algunas de ellas. Este criterio es fundamental, pues algunas de las normas contenidas en un Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica que deberá presidir la función pública durante un período determinado, por lo cual su retiro del mundo jurídico no es en modo alguno irrelevante. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Del mismo modo, existen al interior de la Ley del Plan, disposiciones que, aun cuando no consagran mandato alguno relativo a la destinación de las inversiones públicas, son requisito sine qua non para estructurar la viabilidad financiera del Plan de Desarrollo y, por ende, determinar su operatividad.

23. Desde el punto de vista cuantitativo, los artículos aprobados con textos diferentes en las plenarias de ambas Cámaras, los cuales fueron reseñados anteriormente, son 72. Teniendo en cuenta que el total de artículos que componen la Ley asciende al número de 160, tenemos

que aquellos particularmente afectados de inexequibilidad representan el 45 % del total. No obstante, algunos de estos artículos son muy extensos en su redacción, lo cual hace que mirado desde el punto de vista de la integridad del texto de la Ley, ellos tengan una participación porcentual mayor. Desde este punto de vista, a partir del numero de las páginas que conforman el texto de la Ley, la Corte pone de presente que tales artículos particularmente inexequibles corresponden al 80% del texto.

…

"Para llevar a cabo una labor de evaluación de las normas afectadas particularmente del vicio de inexequibilidad a partir de su contenido material, en orden a establecer si ellas son "fundamentales al sentido de la nueva ley", la Corte es consciente de que ellas no pueden ser vistas de manera aislada o insular, sino que su interpretación sistemática parece ser la definitiva. Ello por cuanto la Ley del Plan de Desarrollo es de naturaleza presupuestal, es decir contiene la formulación de un presupuesto entendido como una proyección de ingresos y la formulación de un plan de gastos para un período determinado. Debido a esto los principios de armonía y coherencia interna exigen que todas o al menos la mayor parte de las normas que lo componen estén presentes, toda vez que unas definen metas y propósitos y otras medios y mecanismos concretos para su alcance. De este modo unas normas, de naturaleza programática, dependen de otras instrumentales en cuanto a la posibilidad de llegar a ser efectivamente ejecutadas, al paso que estas últimas encuentran su razón de ser en las primeras. Ahora bien, evaluar esta correspondencia interna en cada uno de los sectores económicos particularmente considerados a los que se refiere el Plan contenido en la Ley 508 de 1999, parece no ser necesario, toda vez que, como se dijo, desde un punto de vista cuantitativo existen datos que indican que más de la mitad del texto de la Ley tendría que ser retirado del ordenamiento por vicios en su tramite. Este dato numérico revela que el equilibrio de la Ley está seriamente comprometido." (Negrillas fuera del original)

– En el caso presente las normas acusadas no representan, desde un punto de vista cuantitativo, un porcentaje del total de la ley ni siquiera cercano al que en la oportunidad comentada llevó a la Corte a estimar que por esa extensión eran fundamentales al sentido íntegro de la ley. En el caso de la Ley 508 de 1999 se trataba de 72 artículos que cubrían el 80% del texto total del articulado. Ahora son solamente 15 los artículos demandados.

De otro lado, por su contenido material ninguno de ellos es fundamental al sentido de la nueva Ley del Plan, dado que no definen las metas y prioridades de la política económica, social y ambiental en el cuatrienio presidencial en curso, no se refieren a los principales proyectos de inversión, no establecen los grandes rubros de los presupuestos plurianuales ni especifican los recursos financieros requeridos para su ejecución. Su contenido es la consagración de estrategias concretas y puntuales de contenido normativo y no presupuestal, relativas a temas específicos, no esenciales al sentido general del Plan. Por ello, en el caso en que llegaran a ser declaradas inexequibles, no afectarían sustancialmente la ley, es decir no harían que el Plan de Desarrollo se viera material o presupuestamente desarticulado, de manera tal que no pudiera considerarse el mismo que fuera aprobado por el Congreso.

d. La inclusión de algunos artículos nuevos durante el segundo debate, frente a los principios

de consecutividad y de identidad que presiden el trámite de aprobación de la ley del Plan de Desarrollo

8. Los artículos 15, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128, 129, 130 131, 132 y 133 fueron demandados por vicios de trámite, aduciendo dos razones: una primera según la cual ellos no cumplen el principio de consecutividad pues no surtieron los cuatro debates reglamentarios, al haber sido introducidos en la plenaria de la Cámara o del Senado durante el segundo debate; y otra relativa al desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política.32

Al respecto la Corte observa lo siguiente:

La posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley en curso durante el segundo debate parlamentario es reconocida por las normas constitucionales que se refieren de manera general al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras, también generales, contenidas en el Reglamento del Congreso. El artículo 160 de la Constitución33 y el 178 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso,34 permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene.

Ahora bien, la Corte ha hecho ver que la facultad que otorgan a las plenarias los artículos 160 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y 160 de la Constitución hace que si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias. Este mecanismo es el previsto en el artículo 161 de la Carta, según el cual, cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas deben integrar comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considera negado el proyecto.36

De otro lado, el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, relativo también a la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, se refiere explícitamente a que la divergencia que da lugar a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “disposiciones nuevas”.37 Por lo anterior, resulta claro que las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. Es decir, la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, mas no para todos y cada uno de sus artículos.

Lo anterior ha llevado a la jurisprudencia a explicar que el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el

Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos. Si en la Constitución anterior se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo durante todo ese trámite, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el proceso (principio de identidad rígida), el constituyente de 1991 permitió a las comisiones y las plenarias de las cámaras introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), disponiendo que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligaran a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales de conciliación prepararan un texto unificado que superara las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.38

Lo dicho lleva a la Corte a concluir que los artículos 15, 115, 119, 120, 124, 126, 129, 130 131, 132 y 133 no pueden ser estimados inconstitucionales por el solo hecho de no haber sido considerados ni aprobados en las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado y la Cámara, en donde se surtió el primer debate del proyecto que devino en Ley 812 de 2003.

Sin embargo, como el principio de identidad implica que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso.

Al respecto, por ejemplo, la Corte recientemente ha dicho, lo siguiente:

“El principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias39, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación40. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución.

“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo41. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución42.

“En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, en tanto que se debe observar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones43.”44

e. Precisión sobre el alcance del principio de identidad flexible y distinción entre los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad.

9. En reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C- 1147 de 2003 (M.P Rodrigo Escobar Gil), la Corte precisó la jurisprudencia relativa a la distinción y relación que existe entre los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y a la relevancia de los mismos frente a la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley en curso. En particular en dicho fallo se precisó que la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

Dichas precisiones fueron vertidas en los siguientes conceptos:

"Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo45. Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, "implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución".46

"5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia. En torno al principio de unidad de materia (C.P. art. 158), la hermenéutica constitucional ha destacado su importancia como instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa, en cuanto por su intermedio se pretende asegurar que el proceso de formación de la ley sea en realidad consecuencia de un amplio y respetuoso debate democrático, en el que se garantice que los diversos asuntos que la componen se analicen y discutan por parte de las distintas bancadas y corrientes políticas que integran las instancias congresionales, evitando con ello la aprobación de textos normativos no discutidos o no relacionados con los que sí fueron tratados47.

"Pero al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede "restrin[gir] gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República". Bajo ese

entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente 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"48.

"5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

5.2.8. Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara."49 (Negrillas fuera del original)

10. Ahora bien, como consecuencia de lo anterior, en lo relativo a la circunstancia puntual que se presenta cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, en el mismo pronunciamiento que se viene comentando la Corte precisó que para que la divergencia pudiera ser conciliada era menester que el tema a que se refiriera la disposición nueva hubiera sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente. Al respecto, se dijo con toda claridad lo siguiente:

"Al respecto, esta Corporación ha reconocido que cuando una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra Cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliada por las comisiones accidentales de mediación50. No obstante, de acuerdo con los criterios que han sido expuestos, es conveniente precisar que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de la discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido. De lo contrario, aun cuando se trate de mensaje de urgencia y el segundo debate se haya dado en forma simultánea, el hecho de que el tema nuevo no hubiere sido tocado por una de las plenarias, afecta la exigencia constitucional prevista en el artículo 157 Superior relativa a que los artículos de un proyecto debe cumplir los debates reglamentarios

en tanto en cuanto traten diversas materias; exigencia que, por lo demás, no señala ni prevé un trato diferencial frente al supuesto de que se trate de debates simultáneos o sucesivos.

“Tratándose de los debates simultáneos, la Corte ya ha sostenido que la simultaneidad significa “que el debate se surte en las dos cámaras al mismo tiempo y ello implica que el mismo no puede versar sino sobre el proyecto tal como fue aprobado en el primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales”51. Esto, para precisar que la simultaneidad impone mantener la discusión del proyecto en los términos en que fue aprobado en comisiones conjuntas, de manera que la posibilidad de incluir artículos nuevos esta condicionada a que el tema en él tratado haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente. Es esta circunstancia, y ninguna otra, la que legitima la intervención de las comisiones de conciliación, en el evento en que un artículo sea aprobado por una Cámara e ignorado por la otra.52

De lo dicho hasta ahora se concluye que, de conformidad con los precedentes jurisprudenciales reseñados, para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarias del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley.

11. Ahora bien, estos requisitos son los de carácter general que se aplican para la aprobación de las leyes. Tratándose de la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, existe una disposición especial, contenida en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, arriba trascrito, cuyo segundo inciso se refiere expresamente a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias, estableciendo que ese caso “no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara.” La norma agrega que “(e)n 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 someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.” La Corte encuentra que esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley.

Efectivamente, como lo afirma la demanda y ha sido constatado por la Corte, en el caso presente una serie de artículos, dentro de los cuales se encuentran los demandados por vicios de trámite en la presente oportunidad, fueron introducidos al proyecto durante el segundo debate en alguna de las dos cámaras legislativas. Sin embargo, ello no produce automáticamente la inconstitucionalidad por vicios formales, pues es perfectamente posible que el tema o materia sobre el cual versan corresponda a uno de los asuntos tratados con anterioridad durante el trámite legislativo en las comisiones y, además, abordado por la otra Cámara durante el segundo debate.

Por lo anterior, si bien no genera inconstitucionalidad el solo hecho de que los artículos acusados hayan sido introducidos al proyecto en el segundo debate, para establecer la plena constitucionalidad de las normas acusadas es necesario examinar si ellas se referían al tema del proyecto de ley del Plan del Desarrollo Económico y Social que venía siendo tratado en el Congreso, y que continuo siéndolo durante el segundo debate en cada Cámara.

f. La inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate, frente a los principios de consecutividad e identidad en la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo.

12. Como se viene diciendo, reiteradamente ha hecho ver esta Corporación que no existe una libertad absoluta para introducir modificaciones a los proyectos de ley en el segundo debate, pues, como se deduce del artículo 158 superior, sólo son de recibo aquellas que tengan un vínculo razonable con la materia o tema general del proyecto, dado que según esta norma superior "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella."

Por otro lado, el principio de identidad temática o unidad de materia en el trámite del proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social reviste connotaciones particulares, que se derivan de la naturaleza especial de la Ley del Plan y de la función de planeación en sí misma considerada. En efecto, aunque la iniciativa para la presentación del respectivo proyecto es gubernamental, por diseño constitucional la función de planeación involucra no solamente al Congreso de la República, sino también a diversas instancias administrativas nacionales y territoriales y a la Rama Judicial53, y también permite la participación de la comunidad, según fuera explicado anteriormente por la Corte:

"En general, la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta. Estas normas, en su orden, disponen: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual "se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo"; ii) Que tal ley orgánica "reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución"; iii) que adicionalmente a esta Ley Orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá "un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal"; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, "expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social"; y v) que a nivel municipal corresponde a los concejos "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas".

"Otras normas de rango superior complementan las anteriores, indicando que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se elaborarán en concertación con el Gobierno

Nacional (art. 339 in. 2°), y que habrá un Sistema Nacional de Planeación conformado por un órgano consultivo denominado Consejo Nacional de Planeación (integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, que tendrá el carácter de foro para la discusión de la Ley del Plan de Desarrollo) y por los consejos de planeación a nivel territorial, que serán determinados por el legislador. (art. 340). Por su parte, los artículos 343 y 344 de la Carta, mencionan que deberán existir métodos de evaluación de la gestión administrativa para verificar su adecuación a la planificación efectuada.

"Finalmente, el artículo 341 superior, regula el procedimiento a seguir para la expedición de la ley del Plan de desarrollo, el cual será posteriormente estudiado en esta Sentencia.

"2. De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución54), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual."55

De lo anterior resalta ahora la Corte que, como resultado de este proceso interinstitucional y participativo de planeación diseñado por el Constituyente, la Ley del Plan debe contener tanto las orientaciones y prioridades, como las estrategias de la política económica, social y ambiental que se pretenderán aplicar durante el cuatrienio presidencial correspondiente, políticas y estrategias que han sido fruto de la concertación entre la propuesta gubernamental y las demás corrientes políticas que encuentran representación en el Congreso Nacional, previa participación de las autoridades de los distintos niveles territoriales y de la comunidad misma a través del Consejo Nacional de Planeación. Es decir, es una propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos.

Por ello el artículo 339 de la Constitución señala que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una "parte general" y por un "plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional." En la parte general, dice la Constitución, "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". Por su parte, "el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de

inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución".

13. Ahora bien, no obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene "la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual"56, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar. A esta conclusión se llega a partir de lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 150 superior, según el cual corresponde al Congreso "aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos". (Resalta la Corte)

A este mismo carácter normativo que pueden tener las estrategias adoptadas en el Plan de Desarrollo se refiere el artículo 341 de la Carta, cuando indica que "el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes", cuyos "mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores". (Resalta la Corte)

Así pues, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios.

Explicando esta posibilidad de inclusión normativa dentro del Plan, de se ha pronunciado antes la Corporación 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.”57 (Negrillas fuera del original)

14. Definido cuál es el contenido de la Ley del Plan y el alcance de las normas que dentro de ella consagran estrategias, es posible entrar a considerar las particularidades los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad respecto de esta clase de leyes. El primero de estos principios exige que todo proyecto se refiera a la misma materia y que sean inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con él (C.P art. 158). Dado que la materia de la ley del plan son las metas y prioridades de la política económica, social y ambiental en el cuatrienio presidencial en curso, y las estrategias presupuestales y normativas ideadas para alcanzarlas, la unidad de materia implica que cualquier meta o programa y cualquier estrategia capaz de llevarlos a efecto tendrían una relación de conexidad con el asunto que se regula en la Ley del Plan, por lo cual el Congreso podría incluir todo tipo de metas y estrategias. Sin embargo, tanto la Constitución como la Ley Orgánica fijan algunos límites a esta libertad congresional; uno primero es el que surge de los artículos 342 de la Carta y 22 de la Ley 152 de 1994, normas que indican que el Congreso puede modificar únicamente “el Plan de Inversiones”; al paso que el artículo 23 de esta última Ley señala que durante el trámite legislativo Gobierno puede modificar “cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo”. De esta manera, es más amplia la facultad de introducir modificaciones que se le reconoce al Gobierno que al Congreso, pues este último sólo puede hacerlo en materia de “Plan de Inversiones”, distinción que resulta del hecho de que el Ejecutivo de turno ha sido elegido con fundamento en un programa de gobierno concreto propuesto a los electores, por lo cual la posibilidad de llevarlo a ejecución debe serle respetada.

Otra limitación deviene de la prescripción constitucional según la cual las modificaciones al Plan de Inversiones deben mantener el equilibrio financiero (C.P art. 341, Ley orgánica art. 22). Además, cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno y escrito del Gobierno Nacional58. No obstante, interpretando contrario sensu estas normas, debe admitirse que las demás modificaciones al plan de inversiones no requieren dicho visto bueno gubernamental.

De otro lado, los principios de unidad de materia y de identidad flexible adquieren un significado preciso en la expedición de la Ley del Plan, significación especial derivada del juego de otro principio llamado “de coherencia”, recogido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Según este principio “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”. En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.

Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial

determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.

Ahora bien, la Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, por lo cual ha sostenido que el principio de unidad temática"no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano", por lo cual únicamente "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".59 No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.

Recapitulando, si bien respecto del proyecto de ley del plan existen límites a la facultad congresional de introducir adiciones bajo la forma de artículos nuevos, (sólo puede modificar el Plan de Inversiones, debe mantenerse el equilibrio presupuestal, en algunos casos se requiere aval gubernamental), también es cierto que cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas coherentes con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata. En tal virtud, si una estrategia concreta y particular recogida en un artículo nuevo es directa e inmediatamente conducente para la realización de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante el cuatrienio de vigencia de la ley del Plan, contemplada desde el inicio del

trámite del proyecto, tal artículo nuevo tiene una relación de conexidad teleológica con ésta última y por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate.

15. Así pues, la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario resulta constitucionalmente posible, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la Ley del Plan, siempre y cuando se observe el principio de identidad temática que en materia de planeación ha sido explicado en las líneas anteriores. De esta manera, los artículos que se incluyeron por las plenarias de las cámaras legislativas durante el proceso de aprobación de la Ley 812 de 2003 debían contener instrumentos presupuestales o normativos directa e inmediatamente adecuados para llevar a efectos las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental. Si su alcance no fuera éste, no podrían haber sido incluidos en el segundo debate, so pena de desconocer lo dispuesto por el artículo 158 superior.

Visto lo anterior, entra la Corte a verificar si los artículos de la Ley 812 de 2003 que fueron introducidos al proyecto de ley durante el segundo debate parlamentario respetaron el principio de identidad temática. Como se trata en todos los casos de normas instrumentales contenidas en el Plan Nacional de Inversiones, y debieron ser ideadas para llevar a efecto las metas y programas incluidos en la parte general del plan o las políticas definidas en los principales proyectos de inversión, es necesario referirse brevemente a éstos, a fin de establecer si en cada una de las norma acusadas se da una relación de conexidad teleológica con tales proyectos generales.

g. Los objetivos y programas generales del la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “hacia un Estado comunitario”.

16. El artículo 1° de la Ley 812 de 2003 enuncia los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal que persigue el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Su texto es el siguiente:

“Artículo 1º. Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal:

“1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distingo de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.

“2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

“3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

“4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que

conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial."

Los anteriores objetivos se diseñarán, estructurarán e implementarán a partir de las proyecciones generales de la economía durante los próximos años, proyecciones enunciadas en el artículo 3° de la Ley. Para la evaluación y control de la ejecución del Plan por parte del Congreso Nacional, el artículo 2° indica que el Gobierno diseñará y pondrá en funcionamiento un conjunto de indicadores de gestión. Por su parte el artículo 5° presenta la forma en la cual se pretende vincular y armonizar la planeación nacional con la territorial, indicando la distribución, tanto plurianual por programas y regiones, como de recursos por programas específicos y región.

Dentro del título referente al "Plan de Inversiones Públicas", el artículo 8° del Capitulo II contiene la descripción de los principales programas de inversión, norma que, por su contenido, define también la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial en curso. Entre estos programas se encuentran en primer lugar aquellos destinados a alcanzar la "Seguridad Democrática", que comprenden: a) una estrategia de control del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) el combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado; c) el fortalecimiento del servicio de la justicia; d) el desarrollo de las zonas deprimidas y de conflicto; e) la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; f) el fortalecimiento de la convivencia y los valores; g) la política de relaciones exteriores y cooperación internacional.

En segundo lugar dentro de los programas de inversión está el relativo al "Crecimiento económico sostenible y la generación de empleo", que comprende los siguientes subprogramas: a) impulso a la vivienda y la construcción; b) impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y monería; c) impulso a la infraestructura estratégica en transporte; d) servicios públicos domiciliarios; e) ciencia, tecnología e innovación; f) competitividad y desarrollo; g) política comercial; h) sostenibilidad ambiental; i) generación de empleo.

En tercer lugar, como programa de inversión se encuentra el que pretende "Construir equidad social" que, con miras a aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar su focalización para que llegue a los más necesitados y consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables, comprende los siguientes sub programas: a) revolución educativa; b) mejoramiento de la calidad de la educación; c) mejoramiento de la eficiencia del sector educativo; d) ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social; e) impulso a la economía solidaria; f) manejo social del campo; g) capitalismo social en servicios públicos; h) desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; i) calidad de vida urbana; j) fortalecimiento de los grupos étnicos; k) política de mujeres constructoras de paz y desarrollo; l) apoyo, promoción y fomento al deporte, la recreación física y la educación física; m) fortalecimiento de la participación ciudadana; n) nueva cultura de gestión de lo público; ñ) avance en la descentralización y el desarrollo territorial.

En cada uno de estos subprogramas se enuncian las principales estrategias que involucran. No obstante, los instrumentos concretos para su ejecución se contienen en el Capítulo IV,

sobre “Mecanismos para la ejecución del Plan”.

Señalado a grandes rasgos cuáles son las metas que persigue el plan de desarrollo contenido en la Ley bajo examen, es posible detenerse a estudiar si cada uno de los artículos acusados se refiere al mismo asunto de que trata la Ley, es decir si respeta el principio de unidad de materia.

a. La unidad de materia y la conexión temática en cada una de las normas acusadas.

17. Los artículos 15, 115, 119, 120, 124, 126, 129, 130 131, 132 y 133 fueron acusados dentro del expediente D-4726 por no haber cumplido los cuatro debates parlamentarios, al haber sido incluidos en segundo debate; adicionalmente, los artículos 79, 115, 123, 126 y 128 fueron acusados dentro del expediente D- 4730 por desconocer el principio de unidad de materia; no obstante, dado que todos ellos fueron incorporados al proyecto por las plenarias de la Cámara o del Senado, la Corte examinará si todos tienen un vínculo temático con el proyecto de ley que venía tramitándose y con los asuntos que abordaron las plenarias, a fin de determinar si respetan o no lo dispuesto por el artículo 158 superior. Pasa la Corte a ocuparse de ello:

– El artículo 15 permite a la Superintendencia de Servicios Públicos ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas. Esta norma forma parte del Plan de Inversiones Públicas y se ubica en su Capítulo IV relativo a las “Disposiciones generales” referentes a los “Mecanismos para la ejecución del plan”.

– El artículo 79 contiene la ampliación en un (1) año del término previsto en el artículo 220 del Código de Comercio, para que los socios enerven la causal de disolución de la sociedad61. Se ubica dentro de la Sección Seis, denominada “Sector de Comercio, Industria, Exportaciones y Turismo”, que forma parte del Capítulo IV sobre “Mecanismos para la ejecución del Plan”. Pareciera ser que su objetivo es fortalecer a las sociedades comerciales, evitando su pronta disolución en momentos de crisis, y que por ello se vincularía al propósito general del Plan relativo al logro de un desarrollo económico sostenible.

Sin embargo, la Corte estima que la prórroga del plazo para enervar la disolución de una sociedad no constituye una medida instrumental normativa que tenga una relación de conexidad directa e inmediata con el aludido propósito general del Plan. La conexidad es eventual y mediata, pues la sola prorroga del referido término no tiene la virtualidad de sacar a una sociedad en crisis de ese estado, sino que se requieren un cúmulo de circunstancias adicionales. En tal virtud, no se cumple con el requisito de unidad de materia, por lo que la norma será retirada del ordenamiento.

– El artículo 115 fue propuesto como artículo nuevo a la plenaria de la Cámara de Representantes, quien lo aprobó como artículo 133 del proyecto. Esta norma concede a las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados62 un plazo de hasta de diez años, para ajustar sus estados financieros y cancelar gradualmente

los saldos por tales conceptos. La disposición se ubica dentro del Capitulo V, sobre "Disposiciones finales" del Plan de Inversiones Públicas, y su objeto es mejorar las normas de tipo contable de las personas jurídicas sometidas a la vigilancia de las superintendencias mencionadas, a fin de que reflejen fidedignamente su situación financiera.

Al respecto estima la Corte que uno de los objetivos nacionales de la acción estatal en el cuatrienio en curso, definido como tal en el numeral 2° del artículo 1° de la Ley del Plan, y que desde el proyecto inicial presentado por el Gobierno aparecía en el proyecto que devino en Ley 812 de 200363, es el de "impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública. A pesar de que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico general se encuentran ligados al buen manejo financiero y contable de aquellas entidades sometidas a la vigilancia de las superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria, y que la norma provee un instrumento para el logro de ese buen manejo financiero y contable, lo cierto es que la conexidad entre la disposición y los propósitos generales del Plan no es directa ni inmediata. Ciertamente, de la cancelación de los llamados créditos mercantiles formados por parte de esas sociedades no se sigue inmediatamente el que ellas presenten estados financieros absolutamente fiables, ni menos aun que se obtenga el crecimiento económico sostenible de la Nación y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, que garantice la sostenibilidad de la deuda pública. La conexidad es eventual e hipotética, pues el referido ajuste contable no necesariamente conduce a la estabilidad empresarial, a la ampliación de los negocios sociales y a la generación de nuevos puestos de trabajo. La norma se declarará inexequible.

– El artículo 119 se refiere a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía y a la forma en que serán distribuidos los recursos de esta Corporación. Fue introducido por la plenaria de la Cámara de Representantes durante el segundo debate parlamentario, correspondiendo al artículo 138 del proyecto por ella aprobado.

– Por su parte, el artículo 120 de la Ley, aprobado en el mismo momento por la misma plenaria y correspondiente al artículo 139 del proyecto que aprobó la Cámara, e incluido igualmente en el proyecto que aprobó el Senado como "artículo nuevo"64, se refiere a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, CORMACARENA y a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las Subsedes de esta Corporación.

Como se ve, ambas disposiciones contienen normas relativas al funcionamiento de dos corporaciones autónomas regionales, disposiciones que se relacionan con el sub programa denominado "Sostenibilidad ambiental", que forma parte del programa de inversión denominado "Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo" contenido en la Ley del Plan, que desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental65. Este sub programa pretende, entre otros objetivos, formular una política de Estado para la Amazonia, que se traduzca en un plan de desarrollo sostenible para esa zona y "permita el reconocimiento y uso de la diversidad biológica, el reconocimiento de la pluriculturalidad, la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, con la

participación de la comunidad regional." Así mismo, el sub programa se orienta a la formulación de una política de Estado para la Orinoquia. Estos propósitos incluyen también la "Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales". Por todo lo anterior, la Corte estima que las dos disposiciones, es decir los artículos 119 y 120 de la Ley 812 de 2003, guardan una estrecha relación de conexidad con un tema enunciado como propósito general de dicha ley desde el inicio del trámite legislativo, y en tal virtud observan fielmente el principio de unidad de materia. Se trata de asuntos puntuales recogidos en dos artículos concretos, que tienen una relación de conexidad material con el tema de la política de Estado para la Amazonía y la Orinoquía, incluido desde el principio en el proyecto gubernamental, y abordado por ambas cámaras en su plenaria. Por esta razón, estas dos disposiciones no desconocen el principio de identidad flexible ni el de unidad de materia. Repárese, además, que el artículo 120 fue aprobado tanto en Senado como en la Cámara de Representantes.

– El artículo 123 dispone que los aportes del cuatro por ciento (4%) de las nóminas de las empresas destinadas a las Cajas de Compensación Familiar, son dineros parafiscales y por tanto inembargables. Esta disposición fue introducida por la plenaria de la Cámara de Representantes, quien la aprobó como artículo 142, y pretende proteger la integridad patrimonial de las Cajas de Compensación Familiar.

Por su contenido material, la disposición tiene una naturaleza aclaratoria acerca de la naturaleza jurídica de los aportes destinados a las cajas de compensación familiar. No obstante la importancia de este propósito, la norma no guarda conexidad con ninguna disposición de la parte general del Plan ni con ningún programa o proyecto de la Ley, la que no le asigna papel alguno a dichas cajas en la política social diseñada. En tal virtud, la norma es inexequible.

– El artículo 124 dispone que el Gobierno reglamentará los programas del régimen subsidiado en salud objeto de liquidación. La disposición fue introducida como artículo nuevo por la plenaria de la Cámara de Representantes, y corresponde al artículo 143 de ese proyecto. Al respeto, la Corte observa que desde el inicio del trámite legislativo, y hasta su arribo a la plenaria de ambas corporaciones, el proyecto de ley del Plan de Desarrollo económico incluía un subprograma denominado "Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social" que formaba parte del programa "Construir la Equidad Social". Este subprograma, que fue aprobado y aparece recogido den la Ley 812, pretende entre otros objetivos lograr la sostenibilidad económica del sistema de seguridad social en salud y mejorar la prestación del servicio, propósitos estos para los cuales la reglamentación del servicio que prestan las entidades en liquidación resulta ser no sólo adecuada, sino indispensable. En tal virtud, no estima la Corte que la disposición sea ajena al tema de la Ley del Plan.

-El artículo 126 adiciona el artículo 879 del Estatuto Tributario con una nueva exención tributaria al gravamen al movimiento financiero66, en virtud de la cual los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro quedan exentos de tal gravamen. La disposición puede ser entendida como lo dice el señor Procurador, quien estima que constituye un mecanismo de fomento para que el sector asegurador se preste a asegurar los variados programas de impulso a la infraestructura

estratégica de transporte contenidos en la Ley del Plan.

No obstante, como en el caso de otras disposiciones anteriormente examinadas, la nueva exención no está directamente vinculada al logro del propósito de ampliar la infraestructura estratégica de transporte. Del beneficio tributario aludido no se obtiene como consecuencia inmediata que las aseguradoras se presten a otorgar las pólizas, para lo cual mantienen libertad contractual, ni menos aun que se consiga la ampliación de la mencionada infraestructura nacional. En tal virtud no existe una relación de conexidad directa e inmediata, exigida para que se satisfaga el requerimento de unidad de materia. La norma es inconstitucional.

– El artículo 128 deroga la expresión "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud" del parágrafo primero (1º) del artículo 21 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002. La derogación introduce una modificación a las reglas que determinan las condiciones para que se cancelen con cargo al FOSYGA las urgencias generadas por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud, facilitando que el cubrimiento de estas urgencias se atienda con cargo a dicho Fondo.

Aunque podría pensarse que la norma tiene una relación temática con el sub proyecto denominado "Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social", la Corte juzga que esa relación es mediata y eventual, pues de la referida derogatoria no se obtiene el aludido propósito, siendo necesario la concurrencia de otras condiciones adicionales. La disposición será retirada del ordenamiento.

– El artículo 129 define que la actividad portuaria se realizará en condiciones de libre competencia y que sólo por graves motivos relacionados con el orden público y el control aduanero el Presidente de la República debidamente motivado podrá restringir temporalmente el movimiento de carga por ciertos puertos; aunque podría estimarse que la norma sería útil para el logro programa "Impulso a la infraestructura estratégica de transporte" que incluye un "énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada…". La Corte estima que nuevamente la relación de conexidad no es directa, pues la infraestructura, esto es las obras materiales destinadas al mejoramiento del transporte, no se ven fortalecidas por el sólo hecho de que la actividad portuaria se lleve a cabo en condiciones de libre competencia. La disposición resulta inconstitucional.

– Los artículos 130 a 132 constituyen un bloque de normas que fueron introducidos por la plenaria del Senado durante el segundo debate parlamentario surtido en esa cámara legislativa. Los cuatro artículos tocan con el tema de servicios públicos domiciliarios: el 130 se refiere a la eventual liquidación de las Empresas Municipales de Cali, caso para el cual se autoriza la creación de una nueva empresa industrial y comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado y energía eléctrica en esa ciudad. El 131 modifica el artículo 151 de la Ley 142 de 1994, relativo al contrato de condiciones uniformes bajo el cual se prestan los servicios públicos domiciliarios, modificación que pretende facilitar la adquisición de acciones o partes de interés social en las empresas oficiales, mixtas o privadas por parte del usuario o suscriptor, o su participación en fondos de capitalización social que se constituyan para la

prestación de los servicios públicos de los cuales son beneficiarios. Finalmente, el 132 faculta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un fondo empresarial destinado a apoyar a las empresas que lo constituyan, durante el proceso de liquidación ordenado por la misma Superintendencia.

Como puede apreciarse, se trata de un paquete normativo cuyo propósito fundamental es asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios a cargo de empresas que se encuentran en proceso o en riesgo de liquidación. Al respecto debe observarse que, desde el proyecto inicial presentado por el Gobierno al Congreso, el Plan de Desarrollo Económico incluía, dentro del programa de "Crecimiento económico sostenible y generación de empleo", un subprograma denominado "Servicios públicos domiciliarios", en el cual dentro de las metas se incluían las de (i) fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social; (ii) consolidar los marcos regulatorios; y (iii) establecer medidas para aminorar la crisis en ciertos casos. Así, no parece extraña al asunto que se venía tratando en las comisiones y que llegó a las plenarias la inclusión de los actuales artículos 130 a 132, que claramente pretenden objetivos coherentes con los de los aludidos programas. En tal virtud, estas normas no desconocen el principio de unidad de materia, pues claramente se refieren a un tema que había sido tratado por las comisiones conjuntas que surtieron el primer debate.

No sucede lo mismo con el artículo 133 que contiene normas que regulan el proceso de liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios y que se encaminan a garantizar la continuidad en la prestación del servicio durante la toma de posición para liquidación. Al respecto la Corte observa que el artículo 61 de la Ley 142 de 1994 consagra el procedimiento para la liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios, en orden a garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Ahora bien, si el legislador consideraba que debía modificarse este último procedimiento, no era la Ley del Plan el medio idóneo para hacerlo, pues ésta no pude convertirse en un mecanismo para solucionar los vacíos existentes en la legislación. En tal virtud, la norma será retirada del ordenamiento.

Examen de los cargos aducidos por razones de fondo

18. Por vicios de fondo fueron acusados los artículos 15 y 53 de la Ley 812 de 2003.

Examen material del artículo 15:

El artículo 15 consagra un mecanismo para la ejecución del Plan que permite a la Superintendencia de Servicios Públicos ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas. El actor no pone objeciones a las facultades de la Superintendencia referentes a la toma de posesión para administración o liquidación, pero en cuanto a las atribuciones que le son conferidas para escindir las entidades que han sido objeto de estas medidas estima que la disposición (i) desconoce el artículo 379 superior, pues de esta disposición constitucional se desprende que a las superintendencias no les compete llevar a cabo este tipo de escisiones, sino exclusivamente ejercer funciones de inspección, vigilancia y control; (ii) además, como el artículo no establece los casos en que procede la escisión, autoriza al presidente para ejercer en forma permanente funciones que sólo competen al legislador. Pasa la Corte a estudiar estos dos

cargos.

Las facultades administrativas de inspección y vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

19. De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales67 compromete la satisfacción de ciertos derechos fundamentales, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, y en tal virtud constituye un fin esencial del Estado. Por ello, a él corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, ya sea directamente o a través de los particulares, reservándose en todo caso la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación (C.P Art. 365). Para esos últimos efectos, el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la función de "(e)jercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos ". Ahora bien, para el ejercicio de esta función el Presidente no es autónomo, pues, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 8° del artículo 150 ibidem, corresponde al legislador precisar el contenido de tales atribuciones. En este sentido, la Corte ha dicho:

"Ahora bien, como se infiere de distintos mandatos constitucionales, las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República, deben ser desarrolladas con la anuencia y participación del órgano legislativo a quien le corresponde definir el fundamento jurídico de su ejercicio. En efecto, según lo preceptuado en el numeral 8º del artículo 150 Superior, al Congreso le compete "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución." En el caso específico de los servicios públicos, también el numeral 23 de la norma antes citada, le asigna al legislador la función de ."Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos ", al tiempo que el inciso segundo del articulo 365 ibidem señala que éstos "estarán sometidos al régimen jurídico que fije le ley."

"Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas. Sobre esto último, en cuanto el ejercicio de tales funciones es ante todo de carácter administrativo, puede sostenerse que el Presidente de la República obra y actúa como suprema autoridad administrativa, circunstancia que a su vez habilita al Congreso para disponer la desconcentración y prever la delegación de tales actividades, mediante la creación de instituciones especializadas que, bajo la dirección y orientación del Gobierno, ejecuten las labores de vigilancia y control." 68

Se tiene entonces que las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República deben ser determinadas en la ley y que, por tratarse de funciones que el presidente ejerce como suprema autoridad administrativa, el Congreso puede disponer la desconcentración69 y prever la delegación70 de las mismas en cabeza de instituciones especializadas, como lo son las superintendencias, previsión esta última que en efecto hace en el artículo 13 de la Ley 489 de 199871.

En cumplimiento de todo lo anterior, el legislador goza de un amplio margen de

configuración, que se ve reforzado por la atribución constitucional de determinar la estructura de la administración pública nacional y, dentro de ese contexto, puede disponer la desconcentración en organismos técnicos y especializados, como lo son las superintendencias, de aquellas funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que la Constitución Política le asigna al Presidente de la República.

Ahora bien, la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios ha sido regulada mediante la Ley 142 de 1994. Dicha ley define los objetivos de esa intervención y entre ellos destaca la Corte los de "garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios" así como la "prestación continua e interrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan."72. De igual manera la citada Ley indica que el Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

Dentro de las facultades que la Ley 142 de 1994 confiere a la Superintendencia de Servicios Públicos a fin de garantizar, entre otros, los aludidos objetivos, se encuentra la referente a la toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en los casos y con los propósitos que define la misma ley en su Capítulo IV.73 Dentro del contexto de la anterior regulación, la norma bajo examen persigue un objetivo primordial, coincidente con el de la ley en que se inserta, es que la Superintendencia tenga herramientas para evitar la suspensión en la prestación de un servicio público esencial, en aquellas circunstancias en que tal prestación continua e interrumpida y en condiciones de calidad no se encuentre asegurada. Por lo tanto, la facultad conferida para ordenar la escisión de empresas prestadoras de servicios públicos está circunscrita a aquellos casos en que las mismas han sido objeto de toma de posesión, y la finalidad misma de la orden de escisión no puede ser otra que la general de la intervención estatal y de la misma toma de posesión, cual es el asegurar la prestación continua e interrumpida del servicio en condiciones de calidad. Vista así, la facultad de ordenar la escisión se inscribiría como un complemento de las facultades de inspección vigilancia y control, y no como una facultad distinta y autónoma.

De lo que hasta ahora se ha dicho debe destacarse que las funciones de inspección vigilancia y control sobre las entidades prestadoras de servicios públicos son funciones eminentemente administrativas del Presidente de la República, que deben cumplirse de conformidad con la ley, y que dentro de ellas el legislador ha reconocido la facultad de tomar posesión de tales entidades en ciertos casos, pudiendo ordenar entonces su escisión a fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, prestación asociada a la satisfacción de necesidades básicas de la población.

No obstante, observa la Corte que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones o empresas comerciales e industriales del Estado. Esta circunstancia hace que las aludidas facultades administrativas relativas a la orden de escisión proferida dentro de la situación de toma de posesión no puedan ir más allá, es decir que a la Superintendencia no le puedan ser reconocida la facultad de crear, a partir de la orden de escisión que ha impartido, nuevas

unidades o empresas independientes, autónomas y separadas. Por lo tanto, considera que la facultad de ordenar la escisión puede considerarse inscrita dentro del catálogo de funciones administrativas de inspección y vigilancia dentro de las circunstancias de toma de posesión, pero que la subsiguiente creación de entidades a partir de esta orden rebasa el ámbito propio de dicha actividad administrativa. Pasa la corte a explicar esta aseveración.

Limitaciones constitucionales a las facultades permanentes de crear por vía administrativa entidades públicas o privadas a partir de la escisión decretada dentro de la situación de toma de posesión.

20. Como se dijo, entra ahora la Corte a estudiar si la Constitución fija restricciones en relación con la facultad que el legislador ha otorgado a la Superintendencia de Servicios Públicos para ordenar la escisión de las empresas por ella vigiladas que se encuentren bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en nuevas unidades o empresas independientes, autónomas y separadas,

Al parecer de la Corte, de la Constitución sí emanan ciertas restricciones al respecto: (i) Una primera proviene del hecho de que la facultad de crear entidades públicas del orden nacional a partir de la escisión de otras preexistentes no corresponde al ejercicio de funciones administrativas sino legislativas, por lo cual para esos efectos no es posible conceder autorizaciones permanentes a entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, como lo hace el artículo 15 ahora bajo examen. (iii) Otra adicional se deriva de lo prescrito por los artículos 300 y 313 superiores, conforme a los cuales corresponde a las asambleas departamentales y concejos municipales crear empresas comerciales o industriales o sociedades de economía mixta de esos ordenes territoriales. Como la Superintendencia no puede ser revestida en forma permanente de una atribución que constitucionalmente competen a las corporaciones públicas territoriales, no es posible autorizarla para crear a partir de la escisión entidades administrativas de esos niveles. (iii) Y finalmente existe una tercera restricción, aplicable en el caso en que la entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios sea una sociedad por acciones de capital íntegramente privado, que se deriva de la libertad de asociación constitucionalmente reconocida por el artículo 38 de la Carta, que impide el Estado imponer a los particulares formas asociativas determinadas en casos particulares y concretos. Estas tres categorías de restricciones impiden al legislador autorizar a las autoridades administrativas de manera general y permanente, en este caso a la Superintendencia de Servicios Públicos, el llevar a efecto la escisión de entidades prestadoras de servicio públicos domiciliarios, aun cuando hayan sido objeto de toma de posesión para administración o liquidación. Pasa la Corte a explicar en detalle el fundamento de estas restricciones.

a. La necesidad de creación legal de entidades administrativas del orden nacional a partir de la escisión de otras de la misma especie.

21. De conformidad con lo prescrito por el numeral 7° del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional y “crear, suprimir o fusionar” ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, así como crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Correlativamente, los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución autorizan

al Presidente de la República para “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley” (artículo 15), y para “modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley” (artículo 16).

Hace ver la Corte lo siguiente: las atribuciones de suprimir o fusionar entidades se reconocen tanto al Congreso como al Presidente, pero a este último “de conformidad con la ley”. También las atribuciones ejecutivas de modificar la estructura de entidades nacionales (reestructurar) deben llevarse a cabo “con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”. La atribución de “crear” entidades nacionales o “autorizar su creación” se reserva al Congreso. Finalmente, debe observarse que ninguna de estas normas constitucionales se refiere de manera expresa a la facultad de escindir entidades administrativas del orden nacional.

En relación concreta con la facultad de escindir entidades administrativas del orden nacional, la Corte en la Sentencia C-792 de 199974 abordó el tema de la naturaleza de la operación y de las facultades del legislativo y del ejecutivo en la materia. Al respecto entendió que la creación de entidades del orden nacional a partir de la escisión de otras anteriores se reservaba a la exclusiva competencia del legislador. En efecto, al examinar la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 489 de 1998, que autorizaba permanentemente al Presidente de la República para crear cierta clase de entidades del orden nacional a partir de la escisión de otras existentes, la Corte concluyó que sólo mediante ley podía llevarse a cabo dicha operación. Al respecto indicó lo siguiente:

“En el artículo 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7º. del artículo 150 de Carta Política, conforme al cual, corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de “crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.”(Negrillas fuera del original)

Como puede verse, la Corte consideró entonces que la creación de entidades del orden nacional “a partir de la escisión de las existentes” correspondía exclusivamente al Congreso mediante ley, por lo cual no era posible autorizar de manera permanente al Presidente para que lo hiciera.

“… manifiestan los demandantes que según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, al Congreso de la República le corresponde en forma privativa la determinación de la estructura de la administración nacional, y crear, suprimir, fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, razón por la cual el Congreso no podía desprenderse de esa atribución, para autorizar al jefe del Ejecutivo para “Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, como lo establece el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

“Sobre el particular es importante recordar que el Constituyente señaló expresamente las materias que no podían ser objeto de habilitación legislativa y, por ello, salvo lo que la misma

disposición superior consagra en relación con las materias indelegables, el legislador puede determinar cuáles materias atribuye en forma transitoria al Presidente de la República, para que éste en ejercicio de dicha atribución dicte normas con fuerza de ley.

"…

"Si bien el numeral 7 del artículo 150 del ordenamiento superior, no se refiere expresamente a la figura de la escisión, como lo afirman los demandantes, ella se deriva de la atribución del Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional, pues, según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, escindir significa "cortar, dividir, separar", y en ese orden una entidad u organismo del orden nacional puede ser objeto de división o separación con el objeto de lograr más eficiencia en la prestación del servicio, lo cual encaja perfectamente dentro de la facultad del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional y, constitucionalmente no existía impedimento alguno para que esa facultad fuera trasladada temporalmente al Presidente de la República."

En conclusión, la creación de entidades administrativas del orden nacional a partir de la escisión de otras anteriores está reservada al legislador, por lo cual no puede ser objeto de atribución permanente a autoridades administrativas como las superintendencias, pero sí de concesión de precisas y temporales facultades extraordinarias al Presidente de la República. En tal virtud, en cuanto el artículo 15 de la Ley 812 de 2003 faculta permanentemente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas, y dentro de esta categoría se encuentran entidades administrativas del orden nacional organizadas como empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, la disposición desconoce la Constitución.

b. La creación de empresas comerciales e industriales y de sociedades de economía mixta del orden departamental o municipal a partir de la escisión de otras de otras preexistentes.

22. Dicen los artículos 300 y 313 de la Constitución Política lo siguiente:

"ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

" …

7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta."

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

"…

Como puede observarse, los textos superiores transcritos son claros en atribuir a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la facultad de crear empresas

comerciales e industriales o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta del respectivo nivel territorial. Por lo tanto, forzoso es concluir que, a nivel territorial, la creación de entidades a partir de la escisión de otras anteriores es una operación debe ser llevada a cabo por la asambleas o concejos directamente, según el caso, sin que pueda ser atribuida a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de manera permanente. En tal virtud, la atribución de esta facultad hecha por el artículo 15 de la Ley 812 de 2003 desconoce a esfera de las competencias autónomas de los departamentos y municipios, concretamente aquellas a que se refieren los artículos 300 y 313 de la Carta.

c. La escisión de sociedades por acciones de capital exclusivamente privado dedicadas a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

23. El artículo 365 Superior prescribe que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, por comunidades organizadas, o por particulares. No obstante, para asegurar el cumplimiento de las finalidades sociales inherentes a esta prestación, la norma agrega que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

En cuanto al alcance que pueda tener la potestad legislativa en materia de regulación de la prestación de los servicios públicos, la Corte ha hecho ver cómo si bien dicha potestad es amplia, no es ilimitada, "porque el ejercicio de dicha potestad debe estar encaminado a la consecución de los fines superiores que establece la Carta y orientado por los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad, entre otros. Por ello, las limitaciones que establezca el Legislador a derechos como la libertad de asociación, el derecho a la participación, la libertad de empresa y la libre competencia, deben ser examinadas a la luz de tales fines y principios."76

En relación concreta con los límites que puede establecer el legislador al derecho de asociación a la hora de regular la prestación de servicio públicos, en ocasiones anteriores la Corte ha tenido ocasión de revisar algunas normas legales que limitaban de alguna manera la referida libertad. Así por ejemplo, en la Sentencia C-617 de 200277 la Corte encontró ajustada a la constitución el artículo 88 de la Ley 715 de 2001 que establecía una duración mínima de cinco años para las formas asociativas que prestaran servicios públicos de salud y educación. Otro tanto sucedió en el caso de la sentencia C-483 de 199678, en la cual se consideró exequible que el legislador impusiera determinada forma asociativa a los particulares que se dedicaran a la prestación de servicio públicos domiciliarios. No obstante, en esas oportunidades se examinaban normas legales de alcance general y abstracto. En el caso presente la situación es distinta, pues la Corte estudia una disposición que – entre otros alcances- permite a la Superintendencia ordenar la escisión para crear unidades o empresas independientes, autónomas y separadas a partir de una o más sociedades por acciones de capital enteramente privado, que han sido objeto de toma de posesión para liquidación o administración.

A pesar de que la finalidad perseguida con la referida facultad que se confiere a la Superintendencia es constitucional, pues no es otra que la de asegurar la continua prestación de los servicios públicos domiciliarios, finalidad que es la misma de la intervención y vigilancia estatal y de la toma de posesión, la Corte encuentra que el medio escogido para obtener este propósito resulta desproporcionado, en cuanto desconoce el núcleo esencial del

derecho de asociación de los particulares, obligándolos a vincular su capital a empresas nuevas, creadas a partir de la escisión de las que son objeto de escisión. Efectivamente, estas personas resultan asociadas y su capital vinculado en la nueva empresa creada, sin haber tenido oportunidad de manifestar su consentimiento libre, y su participación accionaría resulta determinada unilateralmente por la autoridad administrativa, sin su intervención. Todo lo anterior por cuanto el artículo 15 de la Ley 813 de 2003, ahora bajo examen, indica que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios "podrá ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas." (Destaca la Corte) Como tales empresas de servicios públicos pueden se de naturaleza privada79, forzoso es concluir que por el camino de la autorización concedida a la Superintendencia los particulares pueden resultar asociados en nuevas empresas en condiciones distintas a las de la escindida, sin expresión de su consentimiento, lo cual, pese a la finalidad constitucional perseguida por el legislador, a juicio de la Corte restringe desproporcionadamente el derecho de asociación a que se refiere el artículo 38 de la Carta.

24. Así las cosas la Corte ha encontrado contrario a la Constitución el que el legislador otorgue a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios facultades para ordenar la escisión en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas, de empresas comerciales o industriales del Estado o de sociedades de economía mixta del orden nacional departamental o municipal que sean Empresas de Servicios Públicos domiciliarios. De igual manera ha encontrado inconstitucional la creación de empresas de servicios públicos domiciliarios a partir de la escisión de sociedades por acciones de capital privado.

En virtud de lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 812 de 2003, lo cual no tiene el alcance de cuestionar las facultades de toma de posesión para administración o liquidación que otras normas jurídicas conceden al a Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y que no han sido demandadas en la presente oportunidad.

Examen material del artículo 53.

25. El artículo 53 fue acusado únicamente por vicios de fondo. Prohíbe la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud en forma directa por parte de cualquier entidad estatal frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993, y concede un plazo de dos años a las entidades que los estuvieran prestando, para dejar de hacerlo.

Como se dijo arriba, el demandante, ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, estima que esta disposición viola el numeral 19 literal f) del artículo 150 de la Constitución80, así como el 48 ibidem relativo a la garantía irrenunciable de la seguridad social, pues desconoce la diferencia que existe entre el régimen de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales en materia laboral; a éstos últimos, dado que el legislador solamente les puede fijar las prestaciones mínimas, se les reconoce el derecho de celebrar convenciones colectivas para lograr el mejoramiento de sus condiciones laborales. Dado lo anterior, considera que el artículo 53 coarta la posibilidad de los trabajadores oficiales de lograr la mejora de sus condiciones de seguridad social en salud mediante el ejercicio del derecho de negociación colectiva, al prohibir a las entidades estatales ofrecer a sus trabajadores planes adicionales al

POS.

Sin entrar a examinar la anterior acusación, la Corte encuentra que el artículo bajo examen resulta inconstitucional por carecer de unidad temática pues, como norma instrumental, la disposición carece de conexidad directa con los propósitos generales del Plan. En efecto, dentro de la descripción de los principales programas de inversión de dicho Plan se encuentra el denominado "construir equidad social". Éste alude a que se "buscará la sostenibilidad financiera del sistema General de Seguridad Social en Salud y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado". Como puede verse, el propósito es mejorar la sostenibilidad financiera del sistema.

Sin embargo, para ese fin no tiene relevancia el que se prohíba la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud en forma directa por parte de cualquier entidad estatal frente a sus propios trabajadores. Es decir, esta prohibición no incide en el mejoramiento financiero del sistema. Por lo cual no existe la conexidad directa e inmediata y no eventual o mediata exigida para que pueda hablarse de unidad de materia en la Ley del Plan. Así las cosas, el artículo 53 será declarado inexequible.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 119, 120, 124, y 130 a 132 de la Ley 812 de 2003, únicamente respecto de los cargos formales examinados en la presente decisión.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 15, 53, 79, 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la Ley 812 de 2003.

Tercero: Los efectos de la presente decisión son relativos únicamente a los cargos examinados en ella.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO ECHEVERRI URUBURO

Conjuez

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-305/04

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivo de incrementar la transparencia y eficiencia del Estado/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Conexidad directa e inmediata de disposición que prohíbe prestación de servicios de salud en forma directa al contribuir con la eficiencia del Estado/PLAN ADICIONAL O COMPLEMENTARIO DE SALUD-Empresas diseñadas por el legislador para prestar actividad especializada/PLAN ADICIONAL O COMPLEMENTARIO DE SALUD-Prohibición de prestación directa por entidad estatal a sus trabajadores (Salvamento parcial de voto)

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA EN MATERIA DE PLAN ADICIONAL O COMPLEMENTARIO DE SALUD-Reconocimiento de servicios siempre que prestación no fuera asumida directamente por entidad estatal (Salvamento parcial de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Conexidad directa e inmediata de prórroga del plazo para enervar disolución de sociedad con el propósito de lograr crecimiento económico sostenible y generación de empleo (Salvamento parcial de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Nueva exención tributaria al gravamen al movimiento financiero constituye mecanismo de ejecución de objetivos que no desconoce unidad de materia (Salvamento parcial de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Relación temática directa e inmediata con disposición derogatoria que modifica reglas en cancelación con cargo al Fosyga

(Salvamento parcial de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Disposición relativa a actividad portuaria resulta adecuada para la realización de los programas (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-4726 y 4730 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

Actores: Hernán Antonio Barrero Bravo (Ex. D-4726) y Javier Uribe Blanco (Ex. D-4730)

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corporación, salvamos parcialmente el voto en el asunto de la referencia, concretamente respecto del pronunciamiento efectuado en relación con los artículos 53, 79, 126, 128 y 129 de la Ley 812 de 2003, "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "hacia un Estado comunitario". Las razones de nuestra discrepancia las exponemos de la siguiente manera:

1. En cuanto al artículo 53:

El artículo 53 fue acusado únicamente por vicios de fondo. Prohibía la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud en forma directa por parte de cualquier entidad estatal frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993, y concedía un plazo de dos años a las entidades que los estuvieran prestando, para dejar de hacerlo.

El demandante, estimaba que esta disposición violaba el numeral 19 literal f) del artículo 150 de la Constitución81, así como el 48 ibidem relativo a la garantía irrenunciable de la seguridad social, pues desconocería la diferencia que existe entre el régimen de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales en materia laboral; a éstos últimos, dado que el legislador solamente les puede fijar las prestaciones mínimas, se les reconoce el derecho de celebrar convenciones colectivas para lograr el mejoramiento de sus condiciones laborales. Dado lo anterior, consideraba el actor que el artículo 53 coartaba la posibilidad de los trabajadores oficiales de lograr la mejora de sus condiciones de seguridad social en salud mediante el ejercicio del derecho de negociación colectiva, al prohibir a las entidades estatales ofrecer a sus trabajadores planes adicionales al POS.

La Corte no entró a examinar el anterior cargo, pues considerando que la disposición no cumplía con el requisito de la unidad de materia, asunto por el cual no había sido demandada la norma, procedió a declararla inexequible. No obstante, a juicio de los suscritos la unidad temática si se daba como pasa a demostrarse:

Dentro e los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal durante el cuatrienio en curso, el artículo 1° de la Ley 812 de 2003 en su numeral 4° enuncia el relativo a

“Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”. Evidentemente, de cara a los principios de eficacia, economía y celeridad que gobiernan la función pública (C.P Art. 209), resulta mejor que las entidades del Estado cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud y no están autorizadas para ello no dediquen sus recursos y esfuerzos a esa actividad altamente especializada, sino que la dejen en manos de las referidas empresas diseñadas por el legislador para ese propósito. Ello directa e inmediatamente contribuye al logro de la eficiencia del Estado, como que supone, por ejemplo, que los ministerios, las superintendencias, etc, no se dediquen a prestar servicios de salud, sino al cumplimiento de sus específicas funciones constitucionales y legales.

Ahora bien, en cuanto a la acusación contenida en la demanda, que la Corte no estudió, ella partía de una interpretación inexacta de la norma. En efecto, la disposición no prohibía la negociación colectiva para el mejoramiento de las condiciones laborales, concretamente en lo referente a la posibilidad de que los trabajadores obtuvieran coberturas en materia de seguridad social adicionales a las contempladas en plan obligatorio. Su verdadero alcance era prohibir que las entidades estatales prestaran a sus propios trabajadores cualquier plan adicional o complementario de salud en forma directa. Es decir, mediante negociación colectiva podían los trabajadores oficiales lograr el reconocimiento de estos servicios adicionales, siempre y cuando su prestación no fuera asumida en forma directa por la entidad estatal.

Lo anterior no restringía desproporcionadamente el derecho de negociación colectiva ni la garantía de la seguridad social. Esta última garantía, en cuanto a un mínimo cubierto por el POS, se mantenía asegurada en virtud de la afiliación obligatoria de los trabajadores oficiales al sistema. Y la posibilidad de obtener planes complementarios no se veía eliminada, sino tan solo reglamentada respecto de la entidad a través de la cual se podrían obtener tales planes, lo cual, como limitación, no resultaba excesivo. En cambio, la norma permitía la prestación del servicio público de salud bajo condiciones de eficiencia por parte de las entidades especializadas autorizadas para ello en los términos de la Ley 100 de 1993.

2. En cuanto al artículo 79:

El artículo 79 fue incluido por la plenaria del Senado, quien lo aprobó como artículo 92 del proyecto, y contenía la ampliación en un (1) año del término previsto en el artículo 220 del Código de Comercio, término que se concede a los socios para enervar la causal de disolución de la sociedad82. Se ubicaba dentro de la Sección Seis, denominada “Sector de Comercio, Industria, Exportaciones y Turismo”, que forma parte del Capítulo IV sobre “Mecanismos para la ejecución del Plan”, y por su asunto podía estimarse que pretendía fortalecer a las sociedades comerciales, dada la importancia que las mismas tienen como agentes de desarrollo económico y social y fuentes generadoras de empleo, evitando su pronta disolución en momentos de crisis, como por ejemplo cuando las pérdidas absorben más del 50% de su capital.

La plenaria del Senado había entendido que se trataba de una medida proteccionista de las sociedades en crisis, que además resultaba útil para sus acreedores y trabajadores, pues le daba al ente societario una oportunidad temporal más amplia de recuperarse antes de su disolución. Al respecto se dijo durante el debate lo siguiente, que llevó a la aprobación de la

norma, aun en contra de la opinión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo83:

"…hay que darle a esas empresas la posibilidad de que puedan sobre llevar las difíciles circunstancias que en un momento pueden atravesar, no creo que sea bondadosa la acción del Estado de llevar a la quiebra a las empresas o acelerar su liquidación porque eso es lo que precisamente ha traído los problemas no solamente con los acreedores sino como lo dice la Ministra con los problemas de orden laboral…"84

En tal virtud, entendida como un fortalecimiento al propósito de lograr el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, propósito definido como un objetivo nacional de la acción estatal desde la presentación misma del proyecto de ley y mantenido hasta llegar a las plenarias congresionales, la inclusión de esta disposición bien podía considerarse directa e inmediatamente pertinente al tema del proyecto de ley del Plan de Desarrollo, definido y mantenido desde el inicio del trámite legislativo.

3. En cuanto al artículo 126:

El artículo 126 adicionaba el artículo 879 del Estatuto Tributario con una nueva exención tributaria al gravamen al movimiento financiero85, en virtud de la cual los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro quedaban exentos de tal gravamen. La disposición fue introducida por la Cámara de Representantes quien la aprobó como artículo 145 del proyecto. En cuanto a la conexidad directa e inmediata de la norma con los programas y subprogramas contenidos desde el inicio hasta el final del trámite en el proyecto de ley del Plan, y a su aptitud para llevarlos a efecto, los suscritos coinciden con la opinión del señor Procurador quien estimaba que el artículo constituía un mecanismo de fomento para que el sector asegurador se prestara a asegurar los variados programas de impulso a la infraestructura estratégica de transporte contenidos en la Ley del Plan, tales como los relativos a transporte masivo en las principales ciudades del país, la construcción de la ALO mediante el sistema de concesión en Bogotá, la rehabilitación de la vía férrea, entre otros; programas todos estos que implican grandes obras cuya ejecución a través de la contratación pública requiere pólizas de garantía, y que desde el inicio del trámite en el Congreso figuraban en el proyecto que presentó el Gobierno, bajo el acápite "Impulso a la infraestructura estratégica de Transporte", como subprograma del más general de "Crecimiento Económico sostenible y Generación de Empleo." En tal virtud, se trataba de un mecanismo más de ejecución de esos objetivos, instrumento normativo que no desconocía el principio de unidad de materia sino que era una concreción o asunto puntual referente a un tema más amplio que venía siendo tratado desde el inicio en el debate parlamentario, tema abordado por ambas plenarias.

4. En cuanto al artículo 128

– El artículo 128 derogaba la expresión "salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud" del parágrafo primero (1º) del artículo 21 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002. Había sido introducido por la plenaria de la Cámara, y correspondía al artículo 147 del proyecto aprobado por esta Corporación. Sin entrar analizar el contenido normativo de esta disposición, los suscritos destacan que tal derogación introducía una modificación a las reglas que determinan las condiciones para que se cancelen con cargo al FOSYGA las urgencias generadas por riesgos catastróficos y accidentes

de tránsito de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud; el cambio tenía el alcance de modificar las condiciones de equilibrio financiero del sistema, pues facilitaba que el cubrimiento de estas urgencias se atendiera con cargo a dicho Fondo; en tal virtud, tenía una relación temática directa e inmediata con el sub proyecto denominado "Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social", que desde el inicio del trámite hasta su arribo a ambas plenarias se encontraba incluido en el proyecto gubernamental.

El artículo 129 definía que la actividad portuaria se realizaría en condiciones de libre competencia y que sólo por graves motivos relacionados con el orden público y el control aduanero el Presidente de la República debidamente motivado podría restringir temporalmente el movimiento de carga por ciertos puertos; fue introducido por la plenaria de la Cámara durante el segundo debate, quien lo aprobó como artículo 148 del proyecto y también fue aprobado por la plenaria del Senado en calidad de "artículo nuevo".86 Al parecer de los suscritos, esta disposición resultaba adecuada como instrumento para la realización de los programas del Plan de Desarrollo, y en tal virtud no desconocía el principio de unidad de materia. En efecto, desde el inicio del trámite, el proyecto de ley incluía como Programa de Inversión el denominado "Crecimiento económico sostenible y generación de empleo", y dentro de él el subprograma "Impulso a la infraestructura estratégica de transporte". Este subprograma contempla el "énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada…". Así las cosas, no resultaba extraño que, para los mencionados propósitos, se previera que la actividad portuaria se realizaría en condiciones de libre competencia y que sólo por motivos de orden público o control aduanero se restrinja el movimiento de los puertos. Se trataba de un artículo nuevo que recogía un asunto puntual, referente directamente a un tema que venía siendo considerado desde el inicio, cual era el de fortalecer esquemas de participación privada en la infraestructura estratégica de transporte.

En los anteriores términos dejamos consignadas las razones por las cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria, en lo relativo a la constitucionalidad de las disposiciones mencionadas.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA Y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-305 DE 30 DE MARZO DE 2004.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conformación (Salvamento parcial de voto)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Trascendencia (Salvamento parcial de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Marco jurídico de su contenido/LEY DEL PLAN

NACIONAL DE DESARROLLO-No contiene legislación sobre todas las materias que al Congreso corresponde/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance de la prelación sobre las demás leyes (Salvamento parcial de voto)

Tal prelación, sin embargo, no significa en modo alguno que la ley mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo para un cuatrienio presidencial pueda contener en sus normas legislación sobre todas las materias que al Congreso corresponden en el ejercicio de su función legislativa, pues su objeto, es decir el marco jurídico de su contenido fue expresamente señalado por el propio Constituyente en el artículo 339 de la Carta. La prelación sobre las demás leyes a que se refiere el artículo 341 de la Constitución queda circunscrita por ministerio de la misma a los ”mecanismos idóneos para su ejecución”, sin que sea necesario expedir leyes posteriores para ese preciso efecto. De tal suerte que, no es que el legislador hubiere autorizado la inclusión en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo de cualquier materia que pueda ser objeto de la legislación. El ámbito amplio sí, pero circunscrito al contenido mismo que al Plan Nacional de Desarrollo le señala el artículo 339 de la Carta, se explica en razón de la naturaleza de los planes de desarrollo que en su parte general no se expresan como mandatos sino más bien como recomendaciones de propósitos y objetivos a alcanzar en el largo plazo y a señalar las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sujeción a ley orgánica (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Modificaciones siempre que mantenga el equilibrio financiero y se obtenga aprobación por el Gobierno (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Aprobación por la otra cámara si modificaciones se introducen por Congreso en desarrollo de sesiones plenarias (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Normas introducidas en sesiones plenarias no forman parte (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Disposiciones que no lo modifican (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Disposiciones que no se ajustaron en su expedición a la ley orgánica respectiva (Salvamento parcial de voto)

Los suscritos magistrados, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvamos parcialmente nuestro voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004, por las razones que a continuación se expresan:

1. En la Sentencia mencionada se declaró por la Corte la inexequilidad de los artículos 15, 53, 79, 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 ´hacia un Estado Comunitario´”, así como la exequibilidad de los artículos 119, 120, 124 y 130 a 132 de la Ley 812 de 2003, estos “únicamente

respecto de los cargos formales examinados” en el fallo aludido.

1. Nuestra discrepancia en relación con la parte resolutiva de la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004, se contrae a la declaración de exequibilidad de las normas ya mencionadas, pues votamos favorablemente la inexequibilidad de las demás.

1. En relación con el Plan Nacional de Desarrollo, a nuestro juicio ha de precisarse que:

3.1. Por expreso mandato del artículo 339 de la Carta, se encuentra conformado por una parte general y el Plan Nacional de Inversiones de las Entidad Públicas del Orden Nacional. En la primera parte, se deben señalar por el legislador las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones que deberán guiar la política económica social y ambiental que será adoptada por el Gobierno. En la segunda parte del Plan de Desarrollo, se deberán especificar los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos principales objeto de la inversión pública nacional, así como la especificación de los recursos financieros que para su ejecución se requieran.

3.2. Es tal la trascendencia que al Plan Nacional de Desarrollo se le asigna por la Constitución Política, que el artículo 341 de la Carta señala de manera expresa que será expedido mediante ley cuyos mandatos “constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”, sobre las cuales tiene prelación la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Tal prelación, sin embargo, no significa en modo alguno que la ley mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo para un cuatrienio presidencial pueda contener en sus normas legislación sobre todas las materias que al Congreso corresponden en el ejercicio de su función legislativa, pues su objeto, es decir el marco jurídico de su contenido fue expresamente señalado por el propio Constituyente en el artículo 339 de la Carta, como ya se dijo. La prelación sobre las demás leyes a que se refiere el artículo 341 de la Constitución queda circunscrita por ministerio de la misma a los ”mecanismos idóneos para su ejecución”, sin que sea necesario expedir leyes posteriores para ese preciso efecto. De tal suerte que, no es que el legislador hubiere autorizado la inclusión en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo de cualquier materia que pueda ser objeto de la legislación, pues eso sería tanto como reducir las funciones que el artículo 150 atribuye al Congreso de la República en 25 numerales, al tercero de ellos, como si los demás no existieran. El ámbito amplio sí, pero circunscrito al contenido mismo que al Plan Nacional de Desarrollo le señala el artículo 339 de la Carta, se explica en razón de la naturaleza de los planes de desarrollo que en su parte general no se expresan como mandatos sino más bien como recomendaciones de propósitos y objetivos a alcanzar en el largo plazo y a señalar las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo. Por ello, como lo dijo la Corte en Sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992, se hace necesario “darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente”, sin necesidad de expedir nuevas leyes instrumentales para ese cometido.

1. La extraordinaria importancia que al Plan Nacional de Desarrollo se le asigna por la Constitución, explica que el artículo 151 de la Carta señale que el Congreso deba dictar una ley orgánica a la cual se sujetará luego en el ejercicio de la actividad legislativa cuando expida el Plan General de Desarrollo.

Precisamente en armonía con la norma constitucional acabada de mencionar, el artículo 342 de la Carta preceptúa que la ley orgánica conforme a la cual deberá ser expedida la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, "reglamentaría todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales".

1. Conforme a los preceptos constitucionales acabados de citar, el Congreso de la República expidió la Ley 152 de 1994, "por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo", a la cual debe ceñirse de manera estricta el legislador para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que se adoptó para el período 2003-2006 mediante la Ley 812 de 2003.

Ello significa que conforme al artículo 22 de la Ley 152 de 1994 el Congreso se encuentra facultado para introducirle modificaciones al Plan de Inversiones Públicas contenido en la segunda parte del Plan Nacional de Desarrollo, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero y se obtenga la aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

De la misma manera y por expreso mandato del citado artículo 22 de la Ley 152 de 1994 si esas modificaciones al Plan de Inversiones Públicas se introducen por el Congreso en desarrollo de las sesiones plenarias de cada una de las Cámaras, será indispensable su aprobación por la otra Cámara.

3.5. Se observa por los suscritos magistrados que los artículos 119, 120, 124 y 130 a 132 de la Ley 812 de 2003, no se refieren al Plan de Inversiones Públicas contenido en la segunda parte del Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 812 de 2003. Estas normas, introducidas durante el trámite de dicha ley en las sesiones plenarias de las Cámaras legislativas, como puede apreciarse por su propio contenido, no forman parte del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, no puede invocarse para su inclusión en este último el artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Para demostrar esta afirmación, ha de tenerse en cuenta que:

– El artículo 119 de la ley acusada establece que los directores de las Subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y además preceptúa que para su nombramiento habrá de presentarse por el respectivo gobernador una terna al Director General de la Corporación, quien proveerá el cargo dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación. Nada de esto tiene relación alguna con el Plan de Inversiones Públicas contenido en el Plan Nacional de Desarrollo.

* El artículo 120 de la citada ley preceptúa que el Departamento del Meta dejará de hacer parte de Corporinoquia y quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, y, además, preceptúa la forma en que habrá de realizarse el nombramiento de los directores de las Subsedes de Corpoamazonia, quienes tendrán autonomía, técnica, administrativa y financiera. Esta norma, al igual que la anterior, no introduce ninguna modificación al Plan de Inversiones Públicas.

* El artículo 124 de la ley objeto de estudio dispone que el Gobierno "reglamentará sobre los programas del régimen subsidiado en salud objeto de liquidación", atribución esta que, como se observa, en nada se ocupa de introducir tampoco modificación alguna al Plan de Inversiones Públicas.

* El artículo 130 de la Ley 812 de 2003 autoriza la creación en la ciudad de Cali de una nueva empresa industrial y comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones y energía eléctrica de que trata la Ley 142 de 1994 y normas concordantes, para el "evento en que se llegare a liquidar empresas municipales de Cali, Emcali EICE ESP. Esta autorización para el evento en que llegue a ocurrir la liquidación de tal empresa, no es, desde luego, una modificación al Plan de Inversiones Públicas señalado en el Plan Nacional de Desarrollo.

* El artículo 131 de la misma ley, subroga el texto del artículo 1151 de la Ley 141 de 1994, para autorizar la inclusión de algunas cláusulas en el contrato de condiciones uniformes, tendientes a conferir al suscriptor o al usuario de servicios públicos la posibilidad de adquirir acciones o partes de interés social en las empresas oficiales, mixtas o privadas, así como a participar en los fondos de capitalización social que se constituyan para la prestación de servicios públicos. Esta norma, como se ve, modifica la Ley 142 de 1994 . Pero nada dice sobre el Plan de Inversiones Públicas contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

* El artículo 132 de la ley acusada autoriza a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un fondo empresarial, como patrimonio autónomo administrado por la FEN, o por la entidad que haga sus veces, o por una entidad fiduciaria. Además, establece algunas regulaciones para el funcionamiento de dicho fondo. Pero ello, como es obvio, no le introduce ninguna modificación al Plan de Inversiones Públicas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Como puede apreciarse, los artículos 119, 120, 124 y 130 a 132 de la Ley 812 de 2003, tienen algo en común: ninguno de ellos modifica el Plan de Inversiones Públicas que estableció la Ley 812 de 2003, "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario". En consecuencia, no puede invocarse para sostener la constitucionalidad de tales normas que se encuentran dentro del supuesto

contemplado por el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, orgánica del Plan de Desarrollo; y, siendo ello así, es clara entonces la violación del artículo 151 de la Constitución Política por cuanto los artículos acusados no se ajustaron para su expedición a la ley orgánica respectiva que regula la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y, tampoco se le dio cumplimiento entonces al artículo 342 de la Carta.

Así las cosas, para los suscritos magistrados debería haberse declarado la inexequibilidad de los artículos que se declararon exequibles en el numeral 1º de la parte resolutiva de la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004. No lo hizo así la Corte por razones que respetamos pero de las cuales diferimos según se deja expuesto. Por ello, salvamos entonces nuestro voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-305/04

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para declarar inexequibilidad por cuanto el cargo no fue planteado (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Disposición sobre prohibición de servicios de salud en forma directa guarda unidad temática con los objetivos del Plan (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo de inconstitucionalidad que parte de interpretación equivocada (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Disposiciones guardan unidad temática con propósitos generales (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

Expedientes acumulados D-4726 y D-4730

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento parcial con la posición mayoritaria adoptada por la Corte en la sentencia de la referencia, en relación con la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 53, 115, 123 y 133 de la Ley 812 de 2003, por las siguientes razones:

Partiendo de la premisa que la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 812 de 2003 sólo

fue controvertida en relación con los artículos 48 y 150, numeral 19 literal f) de la Constitución, esta Corporación no tenía competencia para declararlo inexequible aduciendo que vulneraba el principio de unidad de materia, por cuanto este cargo no fue planteado en la demanda de inconstitucionalidad. Es más, aún cuando hubiese sido propuesto por el demandante, dicho artículo no debió ser retirado del ordenamiento jurídico puesto que, a mi juicio, la prohibición a las entidades estatales de prestar cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud a sus trabajadores en forma directa guardaba unidad temática con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en particular con el establecido en su artículo 1º sobre el incremento de la transparencia y eficiencia en la actuación estatal. En efecto, la prestación del servicio público de salud exclusivamente por las entidades diseñadas para ello y especializadas en el tema, pretendía que las entidades estatales concentraran sus esfuerzos y recursos en el ejercicio eficiente de las funciones que legal y constitucionalmente le fueron atribuidas, confiando la salud de sus trabajadores en quienes gozan de la experiencia y la capacidad para ello.

Por lo demás, el cargo de constitucionalidad planteado en la demanda partía de una interpretación equivocada del artículo 53 de la Ley 812 de 2003, puesto que la norma no prohibía las negociaciones colectivas para la obtención de beneficios en materia de seguridad social adicionales al plan obligatorio de salud, sino que tan solo impedía que fueran las mismas entidades empleadoras las que directamente prestaran dichos servicios.

Por otro lado, y contrario a lo sostenido en el fallo de la referencia, considero que los artículos 115, 123 y 133 de la Ley 812 de 2003 guardaban unidad temática con los propósitos generales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y como tal debieron ser declarados exequibles por la Corte Constitucional.

El artículo 115 se encuentra vinculado temáticamente con el objetivo establecido en el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 812 de 2003, a través del cual se busca “impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios (…)”. En esta medida, la norma que fue retirada del ordenamiento jurídico pretendía el buen manejo contable y financiero de las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria atendiendo su importante rol en la generación de empleo, en la producción de bienes y servicios, en la intermediación financiera, y en general, en el crecimiento económico del país.

Así mismo, al determinar el artículo 123 que los aportes de las nóminas de las empresas que se destinan a las Cajas de Compensación Familiar tienen naturaleza parafiscal y, en consecuencia, son inembargables, el legislador pretendía garantizar que estos recursos parafiscales fueran efectivamente reservados para redistribuir el ingreso, mejorar el crecimiento económico y fomentar una mayor equidad social, de conformidad con el propósito establecido en el numeral 3º del artículo 1º de la Ley 812 de 2003.

Finalmente, el artículo 133 controvertido se ajustaba al subprograma denominado “servicios públicos domiciliarios” que hace parte del programa para el “crecimiento económico sostenible y generación de empleo” del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, por cuanto

establecía un procedimiento para garantizar la continuación en la prestación de los servicios públicos en los procesos de toma de posesión con fines de liquidación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Por todo lo anterior, considero que los artículos 53, 115, 123 y 133 de la Ley 812 de 2003 debieron ser declarados ajustados a la Constitución por esta Corporación.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-305/04

Referencia: Proceso D-4726 y D- 4730

ASUNTO: Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en el Salvamento de Voto presentado por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, me adhiero a él.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-305/04

Referencia: expediente D-4726 y 4730 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003.

Actores: Hernán Antonio Barrero Bravo (Ex. D-4726) y Javier Uribe Blanco (Ex. D-4730)

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Por compartir plenamente las consideraciones expresadas en el salvamento de voto presentado por el doctor Rodrigo Escobar Gil, me adhiero integralmente al contenido de las mismas.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-305/04

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No es el instrumento idóneo para modificar todas las leyes en todos los ramos de la legislación (Salvamento parcial de voto)

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Prelación sobre otras leyes de inversiones o leyes de presupuesto (Salvamento parcial de voto)

PLANEACION Y PLANIFICACION-Distinción (Salvamento parcial de voto)

PLAN Y PRESUPUESTO-Relación (Salvamento parcial de voto)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Partes (Salvamento parcial de voto)/PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS-Concepto de idoneidad (Salvamento parcial de voto)

Teniendo claro que en nuestro sistema jurídico el plan de desarrollo tiene dos partes, una general y otra que es el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (art. 339 de la C. P.), el propio constituyente en el inciso 3 del artículo 341 de la Constitución Política definió claramente que el concepto de idoneidad está referido única y exclusivamente al plan de inversiones públicas y no a la parte general del plan; de modo que el concepto de idoneidad esta referido única y exclusivamente a si existen las inversiones de las entidades públicas del orden nacional y no a la parte general del mismo (los mandatos del Plan Nacional de Inversiones "constituirán mecanismos idóneos para su ejecución"); en consecuencia las normas que fueron declaradas constitucionales eran inconstitucionales, ya que su idoneidad se miró en relación con la parte general del Plan de Desarrollo y no con el Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional, como manda la Constitución.

Referencia: expedientes D-4726 y D-4730 acumulados

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado salva parcialmente el voto por las siguientes razones:

1. Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en el Salvamento de Voto presentado por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, me adhiero a él.

2. La norma demandada hace parte del Plan de Desarrollo y en mi sentir el Plan de Desarrollo no es el instrumento idóneo para modificar todas las leyes en todos los ramos de la legislación, mucho menos para hablar de todo lo divino o de lo humano. El Plan de Desarrollo que en Colombia es sólo un plan de Gobierno, pues rige sólo para cuatro años, comprende un

plan de inversiones públicas, que es la única parte que tiene prelación sobre las demás leyes (inciso 3 del artículo 341 de la Constitución Política) y aunque la Constitución no lo dice las demás leyes son otras leyes de inversiones o las leyes de presupuesto, que es donde se plasman las inversiones anualmente. Principio de prelación que no es rígido ya que la Constitución permite que las leyes anuales de presupuesto puedan aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan (art. 341 inc. 3 de la C.P.).

3. Existe una diferencia entre planeación y planificación. La planificación era típica de los países socialistas y su supuesto básico era la propiedad social de instrumentos y medios de producción; en cambio, en un sistema capitalista donde se respeta la propiedad privada de instrumentos y medios de producción, el Estado no puede obligar a los particulares a hacer con su propiedad lo que el Estado quiera, existe planeación y no planificación; de modo, que respecto de la propiedad particular los planes son meramente indicativos y sólo son obligatorios para las empresas del Estado o la propiedad del Estado.

Existe una relación entre plan y presupuesto, de forma que no puede haber plan sin presupuesto ya que el plan se concreta en el presupuesto; en cambio, es posible que un estado tenga presupuestos anuales sin que exista un plan de desarrollo.

Teniendo claro que en nuestro sistema jurídico el plan de desarrollo tiene dos partes, una general y otra que es el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (art. 339 de la C. P.), el propio constituyente en el inciso 3 del artículo 341 de la Constitución Política definió claramente que el concepto de idoneidad está referido única y exclusivamente al plan de inversiones públicas y no a la parte general del plan; de modo que el concepto de idoneidad esta referido única y exclusivamente a si existen las inversiones de las entidades públicas del orden nacional y no a la parte general del mismo (los mandatos del Plan Nacional de Inversiones “constituirán mecanismos idóneos para su ejecución”); en consecuencia las normas que fueron declaradas constitucionales eran inconstitucionales, ya que su idoneidad se miró en relación con la parte general del Plan de Desarrollo y no con el Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional, como manda la Constitución.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 “Artículo 15. Reestructuración de la prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá ordenar la escisión de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas.”

2 “Artículo 53. Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa. Prohíbese la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal, frente a sus propios trabajadores, con

excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993.

“Parágrafo transitorio. Las entidades que estuvieren prestando, tendrán un plazo de dos (2) años de transición para dejar de hacerlo.

3 “Artículo 79. Amplíase el término previsto en el artículo 220 del Código de Comercio para enervar la causal de disolución en un (1) año.”

4 “Código de Comercio. Artículo 220 (antes de la reforma introducida por el artículo 79 de la Ley 812 de 2003): Cuando la disolución provenga de causales distintas de las indicadas en el artículo anterior, los asociados deberán declarar disuelta la sociedad por ocurrencia de la causal respectiva y darán cumplimiento a las formalidades exigidas para las reformas del contrato social.

No obstante, los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida y observando las reglas prescritas para las reformas del contrato, siempre que el acuerdo se formalice dentro de los seis meses siguientes a la ocurrencia de la causal.”

5 “Artículo 115. Ajuste de estados financieros. Las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control del Estado por medio de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria, que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados, dispondrán de un plazo hasta de diez (10) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley para ajustar sus estados financieros y cancelar gradualmente los saldos por tales conceptos, debiendo informar a la entidad de vigilancia correspondiente la política y metodología que se aplicará para efectuar el desmonte de los créditos.”

6 “Artículo 123. Los aportes del cuatro por ciento (4%) de las nóminas de las empresas destinadas a las Cajas de Compensación Familiar, son dineros parafiscales y por tanto inembargables.

7 “Artículo 126. Adiciónase el artículo 879 del Estatuto Tributario con el siguiente numeral:

“18. Los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro.”

9 C.P. ARTICULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

10 Ley 152 de 1994. Artículo 21. Segundo debate. Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

Ley 152 de 1994. 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.

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 someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

11 Transcribe apartes de la sentencia C-22 de 1997.

12 Cita concretamente la Sentencia C-198 de 2001

13 Se recuerda el texto de este artículo: "Artículo 53. Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa. Prohíbese la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal, frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993.

"Parágrafo transitorio. Las entidades que estuvieren prestando, tendrán un plazo de dos (2) años de transición para dejar de hacerlo.

14 Decreto 806 de 1998. Artículo 2º. Definición. En desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, el Estado garantiza el acceso a los servicios de salud y regula el conjunto de beneficios a que tienen derecho los afiliados como servicio público esencial, con el propósito de mantener o recuperar su salud y evitar el menoscabo de su capacidad económica derivada de incapacidad temporal por enfermedad general y maternidad.

Al Estado le corresponde garantizar este conjunto de beneficios en forma directa o a través de terceros con el objeto de proteger de manera efectiva el derecho a la salud. Estos se agrupan en cinco tipos de planes diferentes a los cuales se accede dependiendo de la forma de participación en el Sistema, esto es como afiliado cotizante, como afiliado beneficiario, como afiliado subsidiado, o como vinculado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 18. Definición de Planes Adicionales de Salud, PAS. Se entiende por plan de atención adicional, aquel conjunto de beneficios opcional y voluntario, financiado con recursos diferentes a los de la cotización obligatoria.

El usuario de un PAS podrá elegir libre y espontáneamente si utiliza el POS o el plan adicional en el momento de utilización del servicio y las entidades no podrán condicionar su acceso a la previa utilización del otro plan.

15 Se recuerda que el texto de esta norma es el siguiente: “Artículo 128. Derogatorias. Derógase la expresión “salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud” del parágrafo primero (1º) del artículo 21 de la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002.

16 Se recuerda el texto de este artículo: “Artículo 53. Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa. Prohíbese la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal, frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993.

“Parágrafo transitorio. Las entidades que estuvieren prestando, tendrán un plazo de dos (2) años de transición para dejar de hacerlo.

17 Alude a las Sentencia de 4 de diciembre de 1996, Ex. 7964 y de 10 de octubre de 2002 Ex. 18844.

18 Sentencia C-582 de 1999. M.P Alejandro Martínez Caballero

19 El acta de presentación correspondiente está publicada en la Gaceta del congreso N° 54 del 10 de febrero de 2003, Pág. 4. Ver folio 571 del expediente.

20 Ver folios 571 y siguientes del Expediente.

21 Ver folios 524 y siguientes del expediente.

22 Ver folios 408 y siguientes del expediente.

23 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 169: “Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. Las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras.”

24 Ver folios 296 y siguientes del expediente

25 Ver folios 294 y 295 del expediente.

26 Esta Gaceta obra en el expediente a folios 226 y siguientes.

27 Estas objeciones aparecen publicadas en la Gaceta del Congreso N° 265 del 10 de junio de 2003, Págs. 1 a 3.

28 ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto,

pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

29 En contra de la Ley 812 de 2003 cursan actualmente las demandas radicadas bajo los números D-4890, D-5101, D-4902, D-4926, D-4828, D-4919, D-4823, D-4840 y D-4859, dos de las cuales recaen sobre toda la Ley, y varias , conjuntamente vistas, sobre la casi totalidad de las normas aquí acusadas.

30 Facultad conferida por el artículo 341 de la Constitución Nacional

31 Gaceta del Congreso N° 111. Lunes 24 de mayo de1999. Pág. 87.

32 ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

33 C.P Art. 160., in 2°: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

34 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 178. “Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.

35 Cf. entre otras, la Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Manuel José Cepeda

36 Ver sentencia C- 940 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

37 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 186: “Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”

38 Cf. Sentencia C- 940 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

39 Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

40 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada.

41 Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

42 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada..

43 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-008 del 17 de enero de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-809 del 1 de agosto de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

44 Sentencia C-801 de 2003, M.P Jaime Córdoba Triviño.

45Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

46 Sentencia Ibídem.

47 Cfr., entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 y C-801de 2003.

48 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

49 Sentencia c-1147 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil

51 Sentencia C-044 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

52 Sentencia C-1147 de 2003. M.P Rodrigo Escobar Gil.

53 El poder judicial debe intervenir también en la etapa de preparación del proyecto, de conformidad con lo indicado por el artículo 341 de la Constitución Política, que al respecto prescribe que "El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación…"

.

54 De conformidad con esta norma en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

55 Sentencia C-557 de 2000, M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

56 Ibidem

57 Sentencia C- 191 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero.

58 C.P art. 341, inciso final:

"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."

Ley 152 de 1994. "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.

59 Sentencia C-025 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

60 Ver Gaceta de Congreso N° 54 del 10 de febrero de 2003, que contienen el proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso, obrante en el expediente al folio 4 del cuaderno de pruebas remidas por el Senado.

61 "Código de Comercio. Artículo 220 (antes de la reforma introducida por el artículo 79 de la Ley 812 de 2003): Cuando la disolución provenga de causales distintas de las indicadas en el artículo anterior, los asociados deberán declarar disuelta la sociedad por ocurrencia de la causal respectiva y darán cumplimiento a las formalidades exigidas para las reformas del contrato social.

No obstante, los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida y observando las reglas prescritas para las reformas del contrato, siempre que el acuerdo se formalice dentro de los seis meses siguientes a la ocurrencia de la causal."

62 Crédito mercantil formado o estimado es el creado por el ente económico mediante la estimación de futuras ganancias en exceso de lo normal, así como la valorización anticipada de la potencialidad del negocio. Al respecto puede consultarse el Decreto Reglamentario 2649 de 1993. Las entidades territoriales o las empresas prestadoras de servicios públicos suelen obtener recursos del sistema financiero con fundamento en este tipo de activos intangibles.

63 Cf. Gaceta del Congreso N° 54 de 2002.

64 Cf. Gaceta del congreso N° 269 de 2003

65 Cf. Gaceta del Congreso N° 54 de 2002.

66 Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario) Artículo 879. Exenciones del Gravamen al movimiento finanaciero. MF. Se encuentran exentas del gravamen a los movimientos financieros:

1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder en el año fiscal del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre los retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta. El gobierno expedirá la reglamentación correspondiente.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir aquella en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento.

3. Las operaciones que realice la dirección del tesoro nacional directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las tesorerías públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafin para la capitalización de la banca pública.

4. Las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la Ley 31 de 1992.

5. Modificado. L. 788/2002, art. 48. Los créditos interbancarios y la disposición de recursos originada en operaciones de reporto y operaciones simultáneas sobre títulos materializados o desmaterializados, realizados exclusivamente entre entidades vigiladas por las superintendencias Bancaria o de Valores, entre éstas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e Intermediarios o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, para equilibrar defectos o excesos transitorios de liquidez.

Respecto de las operaciones simultáneas, lo previsto en el presente numeral se aplicará cuando el término de las mismas no supere los tres meses contados a partir de la fecha de su iniciación.

6. Las transacciones ocasionadas por la compensación interbancaria respecto de las cuentas que poseen los establecimientos de crédito en el Banco de la República.

7. Las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centralizados de valores y de las bolsas de valores sobre títulos desmaterializados, y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos.

8. Las operaciones de reporto realizadas entre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, o el Fondo de Garantías de Instituciones Cooperativas, Fogacoop con entidades inscritas ante tales instituciones.

9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales

10. Modificado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones financieras realizadas con recursos del sistema general de seguridad social en salud, de las EPS y ARS diferentes a los que financian gastos administrativos, del sistema general de pensiones a que se refiere la Ley 100 de 1993, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987 y del sistema general de riesgos profesionales, hasta el pago a las instituciones prestadoras de salud, IPS, o al pensionado, afiliado o beneficiario, según el caso.

También quedarán exentas las operaciones realizadas con los recursos correspondientes a los giros que reciben las IPS (instituciones prestadoras de servicios) por concepto de pago del POS (plan obligatorio de salud) por parte de las EPS o ARS hasta en un 50%

11. Los desembolsos de crédito mediante abono en la cuenta o mediante expedición de cheques, que realicen los establecimientos de crédito.

12. Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario vigilados por las Superintendencias Bancaria o de Valores, el Banco de la República y la dirección del tesoro nacional.

Las cuentas corrientes a que se refiere el anterior inciso deberán ser de utilización exclusiva para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.

13. Los cheques de gerencia cuando se expidan con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante, siempre y cuando que la cuenta corriente o de ahorros sea de la misma entidad de crédito que expida el cheque de gerencia.

14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertas en un mismo establecimiento de crédito a nombre de un mismo y único titular.

La indicada exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorros que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.

De acuerdo con el reglamento del Gobierno Nacional, los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando éstas sean equivalentes a dos salarios mínimos o menos

15. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones del fondo de estabilización de la cartera hipotecaria, cuya creación se autorizó por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999, en especial las relativas a los pagos y aportes que deban realizar las partes en virtud de los contratos de cobertura, así como las inversiones del fondo.

16. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones derivadas del mecanismo de cobertura de tasa de interés para los créditos individuales hipotecarios para la adquisición de vivienda.

17. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Los movimientos contables correspondientes a pago de obligaciones o traslado de bienes, recursos y derechos a cualquier título efectuado entre entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores, entre éstas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, siempre que correspondan a operaciones de compra y venta de títulos de deuda pública.

18. Adicionado. L. 812/2003, art. 126. Los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro.

PAR. 1º—El gravamen a los movimientos financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento.

PAR. 2º—Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Para efectos de control de las exenciones

consagradas en el presente artículo las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente.

67 De conformidad con lo dispuesto por los artículo 1° y 4° de la Ley 142 de 1994, son servicios públicos esenciales los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural

68 Sentencia C- 199 de 2001, M.P Rodrigo Escobar Gil.

69 Ley 489 de 1998. Artículo 8°. Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.

70 Ley 489 de 1998. Artículo 9°. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

71 Artículo 13. Delegación del ejercicio de funciones presidenciales. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo,

representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.

72 Ley 142 de 1994, art. 2° numeral 4°.

73La causales, modalidad, duración y efecto de la toma de posesión son regulados por los artículos 59 y 69 de la Ley 142 de 1994 así:

Artículo 59. Causales, modalidad y duración.

59.1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.

59.2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos, o en incumplir sus contratos.

59.3. Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a una comisión reguladora o a la Superintendencia, o a las personas a quienes éstas hayan confiado la responsabilidad de obtenerla.

59.4. Cuando se declare la caducidad de uno de los permisos, licencias o concesiones que la empresa de servicios públicos haya obtenido para adelantar sus actividades, si ello constituye indicio serio de que no está en capacidad o en ánimo de cumplir los demás y de acatar las leyes y normas aplicables.

59.5. En casos de calamidad o de perturbación del orden publico;

59.6. Cuando, sin razones técnicas, legales o económicas de consideración sus administradores no quisieren colaborar para evitar a los usuarios graves problemas derivados de la imposibilidad de otra empresa de servicios públicos para desempeñarse normalmente.

59.7. Si, en forma grave, la empresa ha suspendido o se teme que pueda suspender el pago de sus obligaciones mercantiles.

59.8. Cuando la empresa entre en proceso de liquidación.

Artículo 60. Efectos de la toma de posesión.

Como consecuencia de la toma de posesión se producirán los siguientes efectos:

60.1. El Superintendente al tomar posesión, deberá celebrar un contrato de fiducia, en virtud del cual se encargue a una entidad fiduciaria la administración de la empresa en forma temporal.

60.2. Cuando la toma de posesión tenga como causa circunstancias imputables a los administradores o accionistas de la empresa, el Superintendente definirá un tiempo prudencial para que se superen los problemas que dieron origen a la medida. Si transcurrido

ese lapso no se ha solucionado la situación, el Superintendente ordenará al fiduciario que liquide la empresa.

60.3. Si se encuentra que la empresa ha perdido cualquier parte de su capital, previo concepto de la comisión respectiva, el Superintendente podrá ordenar la reducción simplemente nominal del capital social, la cual se hará sin necesidad de recurrir a su asamblea o a la aceptación de los acreedores.

74 M.P Fabio Morón Díaz

75 M.P Alfredo Beltrán Sierra

76 Sentencia C-741 de 2003, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

77 M.P Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

78 M.P Antonio Barrera Carbonell

79 La Ley 142 de 1994 en su artículo 14 indica que las empresas de servicios públicos pueden ser de una de estas clases:

"14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

"14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

"14.7. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares."

80 Artículo 150 numeral 19 literal f) señala que corresponde al Congreso hacer la leyes y mediante ellas dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

82 "Código de Comercio. Artículo 220 (antes de la reforma introducida por el artículo 79 de la Ley 812 de 2003): Cuando la disolución provenga de causales distintas de las indicadas en el artículo anterior, los asociados deberán declarar disuelta la sociedad por ocurrencia de la causal respectiva y darán cumplimiento a las formalidades exigidas para las reformas del contrato social.

No obstante, los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida y observando las reglas prescritas para las reformas del contrato, siempre que el acuerdo se formalice dentro de los seis meses siguientes a la ocurrencia de la causal."

83 Por no tratarse de una norma que determinara un incremento en las autorizaciones de endeudamiento ni la inclusión de proyectos de inversión, su inclusión no requerí del aval gubernamental. (Cf. C.P Art. 341. Ley 152 de 1994, Art. 22.)

84 Intervención ante la plenaria del Senado del senador Carlos Albornoz Guerrero, Cf. Gaceta del Congreso N° 261 del 9 de junio de 2003.

85 Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario) Artículo 879. Exenciones del Gravamen al movimiento finanaciero. MF. Se encuentran exentas del gravamen a los movimientos financieros:

1. Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. La exención no podrá exceder en el año fiscal del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y se aplicará proporcionalmente en forma no acumulativa sobre los retiros mensuales efectuados por el titular de la cuenta. El gobierno expedirá la reglamentación correspondiente.

La exención se aplicará exclusivamente a una cuenta de ahorros por titular y siempre y cuando pertenezca a un único titular. Cuando quiera que una persona sea titular de más de una cuenta de ahorros en uno o varios establecimientos de crédito, deberá elegir aquella en relación con la cual operará el beneficio tributario aquí previsto e indicárselo al respectivo establecimiento.

2. Los traslados entre cuentas corrientes de un mismo establecimiento de crédito, cuando dichas cuentas pertenezcan a un mismo y único titular que sea una sola persona.

3. Las operaciones que realice la dirección del tesoro nacional directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las tesorerías públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafin para la capitalización de la banca pública.

4. Las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la Ley 31 de 1992.

5. Modificado. L. 788/2002, art. 48. Los créditos interbancarios y la disposición de recursos originada en operaciones de reporto y operaciones simultáneas sobre títulos materializados o desmaterializados, realizados exclusivamente entre entidades vigiladas por las superintendencias Bancaria o de Valores, entre éstas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e Intermediarios o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, para equilibrar defectos o excesos transitorios de liquidez.

Respecto de las operaciones simultáneas, lo previsto en el presente numeral se aplicará cuando el término de las mismas no supere los tres meses contados a partir de la fecha de su iniciación.

6. Las transacciones ocasionadas por la compensación interbancaria respecto de las cuentas que poseen los establecimientos de crédito en el Banco de la República.

7. Las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centralizados de valores y de las bolsas de valores sobre títulos desmaterializados, y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos.

8. Las operaciones de reporto realizadas entre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, o el Fondo de Garantías de Instituciones Cooperativas, Fogacoop con entidades inscritas ante tales instituciones.

9. El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales

10. Modificado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones financieras realizadas con recursos del sistema general de seguridad social en salud, de las EPS y ARS diferentes a los que financian gastos administrativos, del sistema general de pensiones a que se refiere la Ley 100 de 1993, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987 y del sistema general de riesgos profesionales, hasta el pago a las instituciones prestadoras de salud, IPS, o al pensionado, afiliado o beneficiario, según el caso.

También quedarán exentas las operaciones realizadas con los recursos correspondientes a los giros que reciben las IPS (instituciones prestadoras de servicios) por concepto de pago del POS (plan obligatorio de salud) por parte de las EPS o ARS hasta en un 50%

11. Los desembolsos de crédito mediante abono en la cuenta o mediante expedición de cheques, que realicen los establecimientos de crédito.

12. Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario vigilados por las Superintendencias Bancaria o de Valores, el Banco de la República y la dirección del tesoro nacional.

Las cuentas corrientes a que se refiere el anterior inciso deberán ser de utilización exclusiva para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.

13. Los cheques de gerencia cuando se expidan con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante, siempre y cuando que la cuenta corriente o de ahorros sea de la misma entidad de crédito que expida el cheque de gerencia.

14. Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertas en un mismo establecimiento de crédito a nombre de un mismo y único titular.

La indicada exención se aplicará también cuando el traslado se realice entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorros que pertenezcan a un mismo y único titular, siempre y cuando estén abiertas en el mismo establecimiento de crédito.

De acuerdo con el reglamento del Gobierno Nacional, los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando éstas sean equivalentes a dos salarios

mínimos o menos

15. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones del fondo de estabilización de la cartera hipotecaria, cuya creación se autorizó por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999, en especial las relativas a los pagos y aportes que deban realizar las partes en virtud de los contratos de cobertura, así como las inversiones del fondo.

16. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Las operaciones derivadas del mecanismo de cobertura de tasa de interés para los créditos individuales hipotecarios para la adquisición de vivienda.

17. Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Los movimientos contables correspondientes a pago de obligaciones o traslado de bienes, recursos y derechos a cualquier título efectuado entre entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores, entre éstas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, siempre que correspondan a operaciones de compra y venta de títulos de deuda pública.

PAR. 1º—El gravamen a los movimientos financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento.

PAR. 2º—Adicionado. L. 788/2002, art. 48. Para efectos de control de las exenciones consagradas en el presente artículo las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente.

86 Ver Gaceta del congreso N° 269 de 2003.