

Sentencia C-380/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DEL PLAN NACIONAL DE DEARROLLO-Informe no es necesario para trámite de la ley

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO-Convocación

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DE OPERACIONES DE CREDITO EXTERNO-Oportunidad de presentación del informe

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DE INFORMES SOBRE OPERACIONES DE CREDITO EXTERNO-Oportunidad para concesión de autorización legal para financiar planes de desarrollo económico y de mejoramiento social

LEY DE AUTORIZACIONES AL GOBIERNO PARA NEGOCIACION DE EMPRESTITOS-Alcance

COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CREDITO PUBLICO EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO-Momento de convocación/COMISION INTERPARLAMENTARIA DE CRDITO PUBLICO EN MATERIA DE OPERACIONES DE CREDITO EXTERNO-No obligación de su convocatoria por el Gobierno para rendición de informe previo a la aprobación del Plan de Desarrollo

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término para decisión del Congreso

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término para el debate y decisión por comisiones constitucionales económicas

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término para debate y decisión por plenarias de cada Cámara

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Procedimiento para el debate y aprobación y término para ser debatido

PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS-Término de aprobación por el Congreso

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término para primer debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término para segundo debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Mediación de lapso no inferior a ocho días entre el primero y el segundo debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Plazo de quince días no es aplicable a la discusión y aprobación cuando ha sido debatido en sesión conjunta de Comisiones

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Discusión en las dos plenarias se puede surtir simultáneamente

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contabilización del término para debate y aprobación

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Plazos dispuestos en ley orgánica son máximos

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Términos legislativos, en principio, deben transcurrir íntegramente

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Términos de ley orgánica aplicables de manera autónoma a discusiones en el primero y segundo debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Término de aprobación por el Congreso

El Congreso aprobó el Plan en su integridad el último día en que se cumplía el término de los tres meses, que las comisiones lo aprobaron el día 42 después de presentado el proyecto ante el Congreso, que el Senado de la República lo aprobó el día 38 y que la Cámara de Representantes lo aprobó el día 32, ambos contados a partir del noveno día después de la aprobación del proyecto en primer debate en Comisiones conjuntas.

Referencia: expediente D-4823

Demanda de inconstitucionalidad contra toda la Ley 812 de 2003 y, además, contra los

artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 y 136 de la Ley 812 de 2003.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de abril de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño presentó demanda de inconstitucionalidad contra toda la Ley 812 de 2003 y, además, contra los artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 y 136 de la misma. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

La Corte no transcribirá la totalidad de la Ley 812 de 2002 sino tan solo el texto de los artículos 115 a 136 porque únicamente dichas disposiciones fueron demandadas de manera individual. De conformidad con la publicación del Diario Oficial N° 45231 las normas mencionadas son las siguientes:

CAPITULO V

Disposiciones finales

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 116. Subsidios para estratos 1, 2 y 3. La aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir de la vigencia de esta ley y para los años 2004, 2005 y 2006, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Las Comisiones de Regulación ajustarán la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio podrá ser cubierto por recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que los otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al cuarenta por ciento (40%) del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al setenta por ciento (70%) para el estrato 1.

Artículo 117. Para los departamentos que ejerzan el monopolio de licores la participación porcentual respecto de los productos objeto del monopolio se establecerá por las asambleas departamentales de acuerdo con los rangos establecidos en el artículo 50 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 118. Energía social. El Ministerio de Minas y Energía creará, en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, un Fondo de Energía Social como un sistema de cuenta especial, con el objeto de cubrir hasta cuarenta pesos (\$40) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo, incluidas sus cabeceras municipales, y en zonas subnormales urbanas todas las cuales definirá el Gobierno Nacional.

A este fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado los cuales provendrán del ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el ASIC como producto de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los Convenios de la Comunidad Andina de Naciones.

El Ministerio de Minas y Energía reglamentará el manejo y la administración de estos recursos, así como la periodicidad de los desembolsos a las empresas comercializadoras que atienden a los usuarios definidos en este artículo.

Parágrafo 1°. El valor cubierto se reajustará anualmente con el índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE.

Parágrafo 2°. Los comercializadores reflejarán el menor valor de la energía en la factura de cobro correspondiente al período siguiente a aquel en que reciban efectivamente las sumas giradas por el Fondo de Energía Social y en proporción a las mismas.

Parágrafo 3°. La cantidad de demanda de energía total cubierta por este fondo será como máximo un ocho por ciento (8%) del total de la demanda de energía en el sistema interconectado nacional. Este porcentaje dependerá de la cantidad de recursos disponibles.

Parágrafo 4°. La vigencia de este fondo expirará cuando ocurra el primero de los siguientes eventos.

1. El agotamiento de las rentas de congestión.
2. El cumplimiento del término de ocho (8) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 5°. Para todos los efectos los recursos del fondo de energía social se consideran inversión social en los términos definidos en la Constitución Política y en la presente ley.

El Gobierno reglamentará lo dispuesto a este artículo.

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 121. Los departamentos podrán destinar hasta el diez por ciento (10%) de los recursos de regalías propias y compensaciones monetarias de cada vigencia fiscal, para financiar directamente el costo de las mesadas pensionales o para constituir patrimonios autónomos dirigidos a atender compromisos de mesadas pensionales.

Artículo 122. De los recursos destinados a subsidios de mejoramiento de vivienda interés social urbana, el veinte por ciento (20%) serán destinados a programas presentados por madres comunitarias de bienestar familiar. Para tal efecto el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación respectiva.

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 125. Las entidades que administran los recursos de salud para la prestación de servicios de salud a los educadores y sus beneficiarios contratarán con la red pública de hospitales un porcentaje de acuerdo con el estudio que adelante el Gobierno Nacional para tal fin.

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 127. Teniendo en cuenta los ajustes a la operación del régimen subsidiado y en consideración a la necesidad de garantizar un mayor compromiso, impacto y responsabilidad social, las nuevas ARS que sean creadas y autorizadas para operar el régimen subsidiado en el país, serán necesariamente entidades públicas y/o privadas sin ánimo de lucro.

Artículo 128. Derogatorias. Derógase la expresión “salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud” del párrafo 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 párrafo 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 tuvieran 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.

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.

Artículo 134. Manejo de insumos y medicamentos esenciales en las IPS Públicas. Se promoverá el desarrollo de Cooperativas de Hospitales las cuales tendrán prioridad para el desarrollo del proceso de evaluación, selección, adquisición técnica de suministros y medicamentos hospitalarios esenciales de acuerdo con las necesidades y perfiles de atención de las IPS públicas según disposiciones vigentes buscando obtener economías de escala, regularización de precios y calidad.

Artículo 135. Subsidios a distritos de riego. De conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política la Nación podrá asignar del Presupuesto del año 2003, un monto suficiente de recursos destinados a cubrir el valor correspondiente al cincuenta por ciento

(50%) del Costo de la Energía Eléctrica debidamente comprobadas por las electrificadoras de cada región, de los usuarios de los distritos y de los distritos de riego por el Estado, o por las Asociaciones de Usuarios debidamente reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siempre y cuando demuestren estar a paz y salvo con las electrificadoras respectivas y con el INAT.

Parágrafo 1°. Para el caso de los usuarios de los distritos de riego cuya facturación sea individual, este beneficio se otorgará solo para aquellos que posean hasta cincuenta (50) hectáreas.

Artículo 136. Apoyo a deportistas discapacitados. En concordancia con lo señalado en el artículo 35, parágrafo 2º de la Ley 788 de 2002 y referido al cuatro por ciento (4%) de incremento en el IVA para la telefonía móvil, de este se destinará un tres por ciento (3%) como mínimo, para atender en los mismo ítems allí referidos, los Planes de fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación y los programas culturales y artísticos de las personas con discapacidad.

III. LA DEMANDA

El accionante Longas Londoño considera que tanto la totalidad de la Ley 812 de 2003, como los artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 y 136 de la misma son inconstitucionales, por las siguientes razones:

1. En cuanto a la totalidad del Plan Nacional de Desarrollo, el demandante estima que en los procedimientos que llevaron a la aprobación de la Ley se incurrió en dos vicios: primero, se omitió dar trámite al informe de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, y segundo, el Plan se aprobó de manera extemporánea.

1.1. Primero, el accionante señala que durante los procedimientos que resultaron en la expedición de la Ley 812 demandada, se omitió convocar a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público con el fin de que ésta realizara el informe requerido en los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992. Por dicha razón, considera que la Ley demandada viola los artículos 6º, 121, 151, 339, 341 y 342 de la Constitución.

Según el demandante, la Ley Orgánica 152 de 1994, que regula el procedimiento para debatir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, debe ser interpretada armónicamente con la Ley 5ª de 1992, específicamente en lo relacionado con los artículos 64 y 65 de esta última. Dichas normas disponen que la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público debe presentar al Congreso un informe relativo a las operaciones de crédito externo autorizadas por la ley al Gobierno Nacional, “cuya finalidad sea obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos.”¹ En opinión del accionante, “la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público debió ser convocada previamente por el Gobierno Nacional con el fin de informarla sobre los recursos para financiar el Plan Nacional de Desarrollo a través de operaciones de crédito externo, para que pudiera emitir su informe con destino a las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado de la República de la Cámara de Representantes, que debieron aprobar en primer debate y en sesión conjunta el Plan Nacional de Desarrollo (...).”² A su vez, la omisión de cumplir dicho requisito transgredió la Ley Orgánica del Presupuesto y las normas constitucionales mencionadas.

1.2. Segundo, en opinión del demandante, la Ley 812 de 2002 fue aprobada en una fecha posterior al día final del término permitido en la Constitución (artículo 341) y en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 21 de la Ley 152 de 1994) para la aprobación de la norma.

El accionante estima que los dos periodos de 45 días, contados a partir de la presentación del proyecto de ley, y dispuestos en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo para la aprobación del proyecto en primer y segundo debate respectivamente, no son acumulativos. De esta forma, a pesar de que desde la presentación del proyecto de ley hasta su aprobación en ambos debates no hayan transcurrido 3 meses (término exigido por el artículo 341 de la Constitución), es exigible, para cada uno de los dos debates, el término de 45 días dispuesto en la Ley orgánica.³ En palabras del accionante, “(...) (D)ebe interpretarse que aquí el conteo debe ser restrictivo en la forma establecida en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica 152 de 1994, porque el término de los tres meses establecido en el artículo 341 de la Constitución fue dividido en la Ley Orgánica en dos periodos autónomos, independientes y no acumulativos de cuarenta y cinco días calendario para la aprobación del primer debate, y de cuarenta y cinco días calendario desde la aprobación del primer debate para la aprobación del segundo debate. Es decir que los tres meses no corren plenos desde

la fecha de la presentación del proyecto de ley (...).”⁴

El demandante señala que, puesto que el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo fue presentado al Congreso el día 6 de febrero de 2003, el término para su aprobación en primer debate finalizó el día 23 marzo de 2003, fecha en la cual debió empezar a contarse el periodo para dar aprobación en segundo debate, el cual, a su vez, terminó el día 4 de mayo del mismo año.

El accionante realiza una sinopsis de las fechas relevantes para el caso presente. (i) La posesión del Presidente de la República fue el día 7 de agosto de 2002; (ii) el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo se presentó al Congreso el día 6 de febrero de 2003; (iii) la aprobación del proyecto de ley en Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado se produjo el día 20 de marzo de 2003; y (iv), el proyecto de ley se aprobó en sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República los días 30 de abril y 6 de mayo de 2003 respectivamente.

2. El demandante estima que los artículos 115 a 136 de la Ley 812 de 2003 son contrarios a los artículos 339 y 241 de la Carta. En su opinión, los artículos demandados tratan de temas ajenos al Plan Nacional de Desarrollo y no se refieren, ni a la parte general, ni al plan de inversiones de dicha Ley. En palabras del demandante,

“el artículo 339 de la Constitución establece que el plan nacional de desarrollo debe estar conformado por una parte general que señale los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, y por un plan de inversiones públicas que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. El plan nacional de inversiones, según el artículo 341 de la Constitución, también debe contener los mecanismos idóneos para su ejecución.

De otra parte, la Ley Orgánica 152 de 1994, del plan de desarrollo, establece en su artículo 5º el contenido que debe tener la parte general del plan, y el artículo 6º el contenido que debe tener el plan de inversiones.

Los artículos demandados de la Ley 812 de 2003 no cumplen los requisitos de los artículos

339 y 341 de la Constitución ni lo dispuesto en los artículos 5º y 6º de la Ley Orgánica 152 de 1994, del plan de desarrollo: Veamos:

- Artículo 115. Ajuste de estados financieros.

Trata del ajuste en los estados financieros de los créditos mercantiles formados registrados en libros de contabilidad. Esto no tiene relación con la parte general del plan de desarrollo, objetivos, propósitos nacionales, metas, prioridades y estrategias estatales, ni con el plan de inversiones, por presupuestos plurianuales, especificación de recursos financieros y mecanismos para su ejecución.

- Artículo 116. Subsidios para estratos 1, 2 Y 3.

Es la forma de cálculo de los subsidios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. No tiene relación con la parte general del plan de desarrollo en cuanto a objetivos, propósitos nacionales, metas, prioridades y estrategias estatales, ni con el plan de inversiones, por presupuestos plurianuales, especificación de recursos financieros y mecanismos para su ejecución.

- Artículo 117.

Trata sobre la participación porcentual de los departamentos que ejercen el monopolio de los licores. Norma desconectada de la parte general en cuanto a objetivos y propósitos nacionales, metas, prioridades y estrategias estatales, ni con el plan de inversiones en cuanto a presupuestos plurianuales, especificación de recursos financieros y mecanismos para su ejecución.

- Artículo 118. Energía social.

Trata de la creación de un Fondo de Energía Social como un sistema de cuenta especial, que no tiene relación con la parte general del Plan Título I de la Ley 812 de 2003 ni con el plan de inversiones del Título II de la misma Ley.

- Artículo 119. Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía.

Establece la autonomía técnica, administrativa y financiera de directores de las subsedes de

dicha Corporación, que no se relaciona con la parte general del Plan Título I de la Ley 812 de 2003 ni con el plan de inversiones del Título II de la misma.

- Artículo 120.

Jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo de la Macarena, desconectado de la parte general del plan Título I de la Ley 812 de 2003 y del plan de inversiones del Título II de la misma.

- Artículo 121.

Destinación de los recursos de las regalías por los departamentos, desconectado del Título I parte general y del Título II plan de inversiones de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 122.

Destinación de recursos de vivienda de interés social, desconectado del Título I parte general y del Título II plan de inversiones de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 123.

Carácter de inembargables de dineros parafiscales. Si relación con la parte general Título I y el plan de inversiones Título II de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 124.

Reglamentación de programas del régimen subsidiado. Norma fuera de contexto que no se relaciona con el Título I parte general ni con el Título II plan de inversiones de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 125.

Contratación en la prestación de servicios de salud, desconectado de la parte general Título I y del plan de inversiones Título II de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 126.

Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros para las operaciones de

reaseguro. Normas fuera de contexto al no conformar la parte general ni el plan de inversiones de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 127.

ARS como entidades públicas y/o privadas sin ánimo de lucro. Fuera de contexto: no conforma la parte general ni el plan de inversiones del Plan, según la Ley 812 de 2003.

- Artículo 128. Derogatorias.

Deroga una expresión que no tiene relación con la parte general ni con el plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 129. La actividad portuaria se realizará en condiciones de libre competencia.

Restricción por el Presidente de la República de la actividad portuaria. Norma fuera de contexto porque no corresponde a parte general ni a plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

- Artículo 130.

Creación de otra empresa si se liquida EMCALI. Fuera de contexto. No tiene relación con la parte general ni con el plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

- Artículo 131.

Contratación en los servicios públicos domiciliarios. Norma desconectada del Plan Nacional de Desarrollo: no corresponde ni a la parte general ni al plan de inversiones.

- Artículo 132. Funciones de Superservicios.

El fortalecimiento del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios está descontextualizada en relación con el Plan Nacional de Desarrollo porque no corresponde a la parte general ni al plan de inversiones.

Artículo 133. Liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 134. Manejo de inversiones y medicamentos esenciales en las IPS públicas.

Se promueve el desarrollo de cooperativas de hospitales. Norma desconectada del Plan Nacional de Desarrollo, parte general y plan de inversiones.

- Artículo 135. Subsidios a distritos de riego.

Asignación de subsidios del presupuesto de 2003. Norma sin relación con la parte general Título I ni con el plan de inversiones Título II de la Ley 812 de 2003.

- Artículo 136. Apoyo a deportistas discapacitados.

Destinación del IVA de telefonía móvil. Descontextualizada del Plan Nacional de Desarrollo por no corresponder a la parte general ni al plan de inversiones.”⁵

Así, el accionante no realiza un análisis específico de cada una de las normas acusadas sino se limita a resumir el contenido de cada una de ellas, y a afirmar que éste no se relaciona con la parte general o el plan nacional de inversiones.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Rosa María Laborda Calderón, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino para solicitar a la Corte que declarara la exequibilidad de las normas acusadas.

1.1. En primer lugar, la interviniente señala que el artículo 65 de la Ley 5ª de 1992 establece que la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público “debe ser convocada luego de culminar con el proceso”⁶ establecido en los artículos 150-9 y 189-25 de la Carta, los cuales consagran la competencia del Congreso, por iniciativa gubernamental, de autorizar la celebración de contratos y empréstitos de crédito público.⁷ En este orden de ideas, “la función de control político que tiene la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público entra a operar cuando se está negociando y/o celebrando la operación de crédito público, es decir, luego de conceder las autorizaciones legislativas del caso, [después] de que el Congreso (...) ejercite y culmine con su facultad de aprobar las Leyes (...).”⁸

La apoderada del Ministerio de Hacienda sostiene que en caso de que el Plan Nacional de

Desarrollo autorice operaciones de crédito público encaminadas a financiar programas dispuestos en él, “la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público debe ser convocada para informar sobre las operaciones realizadas en cumplimiento de la autorización (...) dad(a) por el Legislador, [por lo que] no le es dable la razón al demandante cuando argumenta que dicha convocatoria debió ser previa a su aprobación en primer debate.”⁹

2. En segundo lugar, la intervención del Ministerio afirma que la Ley 812 de 2003 fue aprobada dentro del término establecido en la Constitución.

Adicionalmente, la apoderada del Ministerio de Hacienda señala que, en virtud de los artículos 67, 68 y 70 del Código Civil, los plazos dispuestos en días deben ser computados como hábiles. Por esta razón, la interpretación del demandante de los artículos 20 y 21 de la Ley 152 de 1994, resultaría en que el plazo de dos términos de 45 días para aprobar el proyecto de ley del Plan de Desarrollo fuera superior al de tres meses establecido en la Constitución.

De lo anterior, el Ministerio de Hacienda concluye que el término para que fuera aprobada la Ley del Plan de Desarrollo vencía el día 6 de mayo de 2003, por lo que la norma fue suscrita dentro del plazo constitucional para ello.

3. Por último, en cuanto al cargo según el cual los artículos 115 a 136 de la Ley 812 de 2003, son ajenos al Plan Nacional de Desarrollo, la interviniente sostiene que, en virtud del artículo 6º de la Ley 152 de 1994, que define el contenido del Plan de Inversiones, el “Plan Nacional de Desarrollo debe contener los mecanismos de ejecución de las políticas y los programas formulados por el mismo en su parte general. El punto a resolver sobre los artículos demandados por el actor es si ellos son mecanismos de ejecución de programas contenidos en la parte general del Plan (...), de modo que se entienda que su inclusión en la Ley no solo es constitucional sino necesaria para darle ejecución.”¹¹ De acuerdo con estos planteamientos, la interviniente afirma que las normas acusadas establecen “mecanismos de ejecución de una Estrategia General de Política Económica y Social”¹² en concordancia con las prioridades expuestas en la Parte General de la Ley bajo cuestionamiento. Específicamente, señala lo siguiente:

(i) Los artículos 116, 118, 130, 131 132 y 133 acusados disponen mecanismos “de ejecución de una estrategia (...) sobre los servicios públicos domiciliarios (...)”¹³ establecidos en los

numerales 4º y 5º del literal B del artículo 8º de la Ley demandada.

(ii) El artículo 117 demandado “establece un mecanismo (...) sobre el fortalecimiento de la competitividad comercial de los Departamentos” en concordancia con el numeral 6º del literal B del artículo 8º del Plan Nacional de Desarrollo.

(iii) El artículo 121 de la Ley 812 de 2003 dispone de “un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan por completo las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables”¹⁴, en los términos del numeral 2º del literal C del artículo 8º.

(iv) El artículo 124 instituye un mecanismo relacionado con “la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social”¹⁵ en virtud del numeral 2º del literal C del artículo 8º.

(v) El artículo 129 dispone de un mecanismo dirigido a la “reactivación del transporte de carga en un marco de seguridad y libre circulación”, en concordancia con el numeral 1º del literal A del artículo 8º del Plan.

Como conclusión, el Ministerio de Hacienda afirma:

“(...) (L)os mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Inversiones no pueden ser observados aisladamente, puesto que se puede llegar a la conclusión del actor, según la cual cada mecanismo de ejecución debe corresponder a un programa o un proyecto de inversión pública nacional, lo que sería imponer unos requisitos a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que no se encuentran ni en la Constitución ni en la Ley, y, lo más grave, imponer requisitos mediante los cuales se lograría que el Plan Nacional de Desarrollo, en vez de ser un mecanismo dinámico, se volviese un instrumento estático de la política de planeación.” ¹⁶

El Ministerio de Hacienda no se pronunció acerca de los artículos 119, 120, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 134, 135 y 136 acusados.

2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

Luis Edmundo Suárez Soto, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el presente proceso solicitando lo siguiente:

2.1. En cuanto al cargo según el cual se omitió convocar la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y dar trámite a su respectivo informe, el interviniente considera que, el demandante interpretó erróneamente la Ley 5ª de 1992. Para el interviniente, en la etapa de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no es exigible convocar a la mencionada Comisión. Para la etapa de desarrollo posterior al Plan, que corresponde a “todo el conjunto normativo que sea preciso expedir para llevar a cabo los designios del Plan, sí se precisa esa intervención.”¹⁷ En este orden de ideas, el apoderado del DNP señala que por la naturaleza programática y enunciativa del Plan Nacional de Desarrollo, dicha Ley no puede referirse a operaciones de crédito público, por lo que durante su aprobación no son necesarios los procedimientos relacionados con la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

2.2. En lo concerniente al cargo de extemporaneidad de la aprobación de la Ley acusada, el interviniente afirma que en virtud del principio según el cual la Constitución es “ley de leyes”, el periodo de tres meses establecido en el artículo 341 de la Carta finalizó el día 7 de mayo de 2003. Por lo tanto, la norma fue aprobada dentro del término constitucional.

2.3. Finalmente, el interviniente solicita que la Corte se inhíba de pronunciarse de fondo sobre el tercero de los cargos presentados por el accionante, ya que éste último “se limitó a hacer un listado de materias que a su juicio no guardan relación con el Plan Nacional de Desarrollo [y] no realizó razonamiento alguno, ni siquiera un somero examen de los motivos por los cuales pudiese fundamentar su decisión.”¹⁸

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

1. Intervención del ciudadano Juan Buitrago.

El ciudadano Juan Buitrago intervino para solicitar que se declare la exequibilidad del artículo 128 de la Ley 812 de 2003. El interviniente afirma que, a pesar de que la demanda no lo manifiesta de manera explícita, la acción de inconstitucionalidad se fundamenta en que el artículo 128 viola el artículo 158 de la Carta, específicamente en lo relacionado con el principio de unidad de materia.

Al respecto, el ciudadano señala que el artículo 128 acusado guarda “estrecha relación”¹⁹ con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, la cual establece como uno de sus objetivos la inversión social. Específicamente, el ciudadano afirma que la Parte General del

Plan Nacional de Desarrollo dispone como objetivos “consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables” (artículo 8º, literal C de la Ley 812 de 2003), y “amplia[r] y mejora[r] la protección y la seguridad social” del régimen subsidiado. De esta manera, la norma demandada “busca favorecer dentro del sistema general de la seguridad social en salud, a aquella población que se encuentra en una situación de calamidad, respecto de la cual se le debe facilitar el flujo de recursos dentro del sistema.”²⁰

Según el interviniente, el artículo 128 demandado modifica el artículo 21 de la Ley 782 de 2002, y reasignar los recursos dirigidos a las víctimas de atentados terroristas a la subcuenta de accidentes de tránsito y eventos catastróficos. Por lo tanto, la norma está encaminada a “lograr la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, y por ende guarda unidad de materia con el plan de desarrollo.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Tras hacer un resumen de los procedimientos necesarios para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el Procurador General de la Nación consideró lo siguiente respecto de los cargos elevados.

1. En relación con el primer cargo, el Procurador se pregunta si “la Ley 812 de 2003 está viciada de inconstitucionalidad por haber omitido el requisito del informe de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público”²¹, lo cual, en concepto del Procurador, debe ser respondido de manera negativa.

La Vista Fiscal sostiene que la interpretación del demandante acerca del requisito establecido en el artículo 65 de la Ley 5ª de 1992 es errónea, por cuanto esta norma no exige informar sobre las operaciones de crédito externo sino a partir del momento en que éstas hayan sido autorizadas por el Legislador, en virtud de una ley de autorización expedida en concordancia con el artículo 150-9 de la Carta. Por ello, las operaciones de crédito se realizan posteriormente a la aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ya que es a partir de la expedición del Plan de Desarrollo que se debe gestionar su financiación. De esta forma, la convocatoria de la Comisión Interparlamentaria no puede ser previa al trámite de la Ley.

2. Respecto del segundo cargo, el Procurador considera que la Ley 812 acusada fue aprobada

dentro del término señalado en el artículo 341 de la Constitución.

Para el Ministerio Público, los plazos dispuestos en el artículo 341 de la Constitución para la aprobación en el Congreso de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “son perentorios y priman sobre cualquier estipulación de la Ley orgánica del Plan.”²² En opinión del Procurador, “(s)i bien la Ley 152, al regular el trámite de la Ley del Plan, dividió el término constitucional de 3 meses en dos periodos de 45 días cada uno para realizar el primer y segundo debate respectivamente, debe advertirse que esta división constituye una falta de técnica legislativa, pues da lugar a inconsistencias entre el término constitucional, consagrado en meses, y el legal, consagrado en días (...).”²³ Esto, pues de acuerdo al Código Civil los plazos dispuestos en días deben contabilizarse suprimiendo los días festivos, lo cual resultaría en un plazo legal superior al dispuesto en la Constitución. De esta forma, el plazo total a tener en cuenta para la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo es el de 3 meses dispuesto en el artículo 341 superior.²⁴

De otra parte, la Vista fiscal considera que el término de 45 días establecido en la Ley Orgánica tampoco puede ser contabilizado en días calendario (como lo pretende el demandante), pues esto resultaría en un término para aprobar la mencionada ley más restrictivo que el señalado en el artículo 341 de la Carta.

Por último, el Procurador estima que, la fecha de aprobación de la Ley 812 de 2003 (6 de mayo de 2003) se encuentra dentro del término de tres meses dispuesto en la Constitución.

3. Finalmente, respecto del tercer cargo elevado por el accionante contra los artículos 115 a 136 de la Ley 812 de 2003, el Procurador General divide su exposición de la siguiente manera:

3.1. La Vista Fiscal sostiene que, a pesar de su carácter multitemático, el Plan Nacional de Desarrollo únicamente puede incluir disposiciones que sean pertinentes. Así, según el Procurador, la jurisprudencia constitucional ha establecido el criterio de “conexidad razonable”²⁵ para analizar la unidad de materia entre las diferentes normas del Plan. A su vez, la razonabilidad de la conexidad depende tanto de la naturaleza abstracta del concepto de planeación, como de la “descripción constitucional y legal de la estructura del Plan”, la que a su vez incluye un contenido dogmático en su parte general, y un contenido

instrumental, en el Plan Nacional de Inversiones.

El Procurador considera que “la planeación es un elemento fundamental del actuar estatal, pero no cobija todos los aspectos del mismo, por ello, las normas del plan deben tener la naturaleza propia de las normas de planificación.”²⁶. Así, al analizar la naturaleza de la planeación del desarrollo, el Procurador General reseña brevemente su historia en Colombia, expone varias definiciones teóricas de dicho concepto, distingue los elementos que lo componen y las fases en las cuales se desarrolla e implementa. Adicionalmente, el Procurador diferencia los conceptos de plan, programa, proyecto y actividad, los cuales son “componentes de un plan” y constituyen acciones progresivamente más específicas y concretas.

El Concepto Fiscal sostiene que “en su conjunto, el Plan y sus normas deben hacer alusión a los (...) objetivos generales de la Planificación y a los medios o herramientas que sirven para llevar a cabo este proceso, constituyendo los niveles operativos de planificación. (...) (R)esultan impertinentes dentro del Plan de Desarrollo todas las normas que no tengan carácter planificador y que deben ser desarrolladas posteriormente por el legislador, en concordancia con el Plan de Desarrollo.”²⁷

Posteriormente, el Ministerio Público señala que, de acuerdo a los artículo 5º y 6º de la Ley Orgánica 152 de 1994. la parte general del Plan contiene elementos que corresponden a “la concepción macroeconómica del Estado y los parámetros de su actuación durante el respectivo proceso presidencial”²⁸, mientras que el Plan de Inversiones Públicas está conformado por elementos tendientes a su implementación y ejecución, tales como la proyección de los recursos financieros disponibles, la descripción de los principales programas, subprogramas y proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales y costos de los programas más importantes, y la especificación de los mecanismos idóneos para la ejecución. En opinión del Procurador, las disposiciones que “no se ajustan de manera directa a estos contenidos, deberán ser desarrollados [posteriormente] por el Legislador.”²⁹

3.2. El Procurador procede a determinar si las normas acusadas guardan una conexidad razonable con el Plan General y con el Plan de inversiones.

(i) El artículo 115 de la Ley 812 acusado (ajuste de los estados financieros de personas

jurídicas sometidas a la vigilancia de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados) no guarda ninguna conexidad directa con las normas del Plan, “por cuanto no hace referencia a la planeación de la actividad estatal.”³⁰

(ii) Los artículos 117 (autorización a las asambleas de diputados para determinar la participación porcentual de los departamentos respecto de los productos objeto del monopolio de licores), 123 (inembargabilidad de los recursos destinados a las Cajas de Compensación Familiar) y 126 (adición al artículo 879 del Estatuto Tributario referente a las operaciones contables de las actividades de reaseguro) acusados “no son normas de planificación ni mecanismos concretos y directos de ejecución del Plan.”³¹

(iii) El inciso 1º del artículo 119 (procedimiento para el nombramiento de los directivos de Corpoamazonía y Corporación de Desarrollo Amazónico) y el inciso 2º del artículo 120 demandados (procedimiento para el nombramiento de directivos de Cormacarena) son normas “de carácter administrativo, no de planificación [y] no guardan conexidad directa y razonable con la política del Estado para la Amazonía colombiana consagrada en el artículo 8º del Plan.”³²

(iv) Los incisos 2º y 3º del artículo 119 (distribución de recursos entre la sede principal y las subsedes de la Corporación de Desarrollo Amazónico) y el inciso 1º del artículo 120 (asignación de competencias territoriales a Cormacarena) guardan relación con la política consagrada en el artículo 8º, literal B numeral 8º del Plan, que trata de la distribución de recursos fiscales para la sostenibilidad ambiental.

(v) Los artículos 121 (autorización a los departamentos para destinar recursos provenientes de las regalías al pago de las mesadas pensionales), 124 (reglamentación de los programas del régimen subsidiado en liquidación), 125 (contratación de los servicios de salud para educadores con la red pública de hospitales), 127 (carácter público o sin ánimo de lucro de las entidades administradoras del régimen subsidiado), 128 (destinación de recursos para la financiación de la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito), y 134 (manejo de insumos y medicamentos esenciales en las IPS públicas) están relacionadas con el objetivo de ampliar y mejorar la atención en seguridad social dispuesto en el numeral 2º del literal C del artículo 8º del Plan.

(vi) El artículo 122 (destinación de subsidios para el mejoramiento de la vivienda de la madres comunitarias del Bienestar Familiar) guarda conexidad con las finalidades de impulsar la vivienda y la construcción, y de proteger a los grupos de menores ingresos, dispuestas en el numeral 1º del literal B del artículo 8º.

(vi) El artículo 129 (restricciones a la libre competencia de las actividades portuarias) está relacionado con los objetivos de controlar el territorio y la defensa de la soberanía nacional y promover la competitividad y el desarrollo, dispuestos en el artículo 8º, numeral 1º literal A, y numeral 6º literal B respectivamente.

(vi) Los artículos 116 (subsidios para los estratos 1, 2 y 3 en servicios públicos domiciliarios), 118 (creación del Fondo de Energía Social), 130 (eventual liquidación de Emcali y autorización para la creación de una EI CE para la prestación de servicios públicos domiciliarios), 131 (contrato de condiciones uniformes y acceso a la propiedad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios), 132 (ampliación de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios), y 133 (reglas para la liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios) corresponden al numeral 4º del literal B del artículo 8º, referente a los servicios públicos domiciliarios.

(vii) El artículo 136 (apoyo a los deportistas discapacitados) está relacionado con el objetivo de fomentar el deporte y la recreación física dispuesto en el numeral 11 del literal C del artículo 8º y el de promover la protección de los grupos vulnerables (la vista fiscal no especifica en qué disposición del Plan Nacional de Desarrollo se enuncia este objetivo).

(viii) Por último, el artículo 135 (asignación de recursos del presupuesto para subsidio del 50% del costo de la energía de los distritos de riego) está relacionado con las líneas de financiación destinadas a los distritos de riego. Estos, a su vez, hacen parte de los “objetivos sociales del campo” dispuestos en el numeral 4º del literal C del artículo 8º. Sin embargo, el Procurador considera que la norma no especifica “los destinatarios de facturación no individual del servicio”, lo que puede resultar en el beneficio de grandes propietarios, contradiciendo así los principios de “redistribución del ingreso y equidad” dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que se justifique un trato igual a personas en condiciones de desigualdad. Por esto, el Ministerio Público solicita a la Corte condicionar la exequibilidad de dicha norma de tal forma que las personas en peores condiciones económicas sean las

beneficiadas por dichas líneas de financiación.

En resumen, el concepto del Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 116, 118, 119 inciso 2º, 120 inciso 1º, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 y 136 de la Ley 812 de 2003 y la inexequibilidad de los artículos 115, 117, 119 inciso 1º, 120 inciso 2º, 123, y 126 de la misma. También solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 135, en los términos explicados anteriormente.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política.

2. Cuestiones previas

2.1 Cosa Juzgada respecto de los artículos 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128, 129 130, 131, 132 y 133 de la Ley acusada.

El día 31 de marzo de 2004, mediante sentencia C- 305 de 200433, la Corte resolvió (i) declarar exequibles los artículos 119, 120, 124, 130, 131 y 132 de la Ley 812 de 2003 y (ii) declarar inexequibles, entre otros, los artículos 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la misma Ley.

Dichas normas fueron analizadas por la Corte por los mismos cargos por los cuales éstas fueron demandadas en la presente ocasión. En efecto, en la sentencia C-305 de 2004, la Corte resolvió, entre otros cargos, si las normas del Plan Nacional de Desarrollo acusadas respetaban el principio de unidad de materia.

Por lo tanto, puesto que ya existe un pronunciamiento definitivo de inconstitucionalidad respecto a los artículos 115, 119, 120, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 132 y 133 de la Ley 812 de 2003, la Corte se estará a lo resuelto en la mencionada providencia.

2.2. Inhibición respecto del tercer cargo elevado por el accionante.

Uno de los intervinientes solicitó a la Corte que se inhibiera de pronunciarse de fondo sobre el tercer cargo elevado por el demandante. En opinión del Departamento Nacional de Planeación, el accionante omitió presentar las razones por las cuales cada uno de los artículos 115 a 136 de la Ley 812 de 2003 carecía de conexidad con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, o con el Plan Nacional de Inversiones.

Como se señaló en los antecedentes de esta sentencia, la demanda de inconstitucionalidad se limita a hacer una lista de todas las normas contenidas del capítulo de disposiciones finales de la Ley 812 de 2003, menciona el asunto del cual éstas se ocupan y afirma que dichos temas no están relacionados con el Plan Nacional, ya sea con su parte general, o con el Plan Nacional de Inversiones. Así, el demandante omitió mostrar específicamente las razones por las cuales las normas acusadas no estaban relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, el accionante no expuso argumentos que justificaran por qué cada una de las disposiciones demandadas no podía ser considerada como una norma de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual, a su vez, está permitido tanto por la Constitución³⁴ como por la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo³⁵. Por lo tanto, el tercer cargo elevado por el demandante no es específico³⁶.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los artículos 115, 117, 119 inciso 1º, 120 inciso 2º, 123, y 126 por violación al principio de unidad de materia. No obstante, la Corte considera que ello no enmienda las carencias constatadas en la demanda. Si bien los argumentos presentados por la Vista Fiscal deben ser tenidos en consideración por la Corte Constitucional, esto puede suceder únicamente después de que los cargos elevados en la demanda hayan sido idóneos.

Por las razones anteriores, la Corte no se pronunciará de fondo respecto del tercer cargo elevado por el actor.

3. Problemas jurídicos.

La Corte pasa a formular los problemas jurídicos que serán resueltos en el presente caso, los cuales se sintetizan en las siguientes preguntas:

3.1. ¿Viola los artículos 151 (que consagra la sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas) y 342 (según el cual corresponde a la Ley Orgánica reglamentar el procedimiento

para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo) de la Constitución, entre otros, que durante el trámite y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo no se haya convocado a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para que elaborara un informe sobre las operaciones de crédito externo autorizadas por la ley?

3.2. ¿Es contrario al artículo 341 (que regula parte del procedimiento para el debate y la aprobación del Plan en el Congreso) de la Constitución, y 20 y 21 de la Ley 152 de 1994 (que establecen el término máximo en el cual debe ser debatido el proyecto en comisiones y plenarias del Congreso), que la Ley 812 de 2003 haya sido aprobada en último debate en el Congreso de la República el día 6 de Mayo de 2003?

4. El informe de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no es necesario para el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

El demandante estima que durante el trámite de la Ley 812 de 2003 se desconocieron los artículos 6º, 121, 151, 339, 341 y 342 de la Carta, pues el Gobierno Nacional no convocó a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, con el fin de que ésta informara al Congreso acerca de las operaciones de crédito externo necesarias para financiar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, todos los intervinientes que se pronunciaron respecto de este cargo, afirman que la convocatoria de la mencionada Comisión Interparlamentaria y su respectivo informe, no son requisitos para el trámite y la aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En este orden de ideas, la Corte se pregunta si es contrario a los artículos 6º, 121, 151, 339, 341 y 342 de la Constitución que para el trámite y aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo no se haya convocado a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y no se haya elaborado el informe acerca de las operaciones de crédito correspondientes.³⁷

Para resolver este asunto, la Corte se referirá a las normas que regulan los casos en que son necesarias la convocatoria de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y la elaboración del informe concerniente a las operaciones de crédito externo. Los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992 indican al respecto lo siguiente:

Sección 3ª

Comisiones Especiales.

(...)

III. Comisión de Crédito Público.

Artículo 64. Composición e integración. Habrá una comisión asesora de crédito público, interparlamentaria, compuesta por seis (6) miembros, y elegida por cada una de las Comisiones Terceras Constitucionales mediante el sistema de cuociente electoral, a razón de 3 miembros por cada Comisión.

Artículo 65. Informes y funciones. A través de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, la Comisión de Crédito Público presentará informes al Congreso acerca de:

1. Las operaciones de crédito externo autorizadas por ley al Gobierno Nacional, cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos. Para su cumplimiento la Comisión será convocada previamente por el Gobierno con el fin de informarla, así esté en receso el Congreso.
2. Los correctivos que deban asumirse cuando a juicio de la Comisión el Gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio o la deuda exterior mas allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables.
3. Los demás que dispongan las leyes.

Parágrafo. La Comisión de Crédito Público desempeñará las funciones indicadas en las leyes vigentes, en especial la Ley 123 de 1959, la Ley 18 de 1970, y la Ley 51 de 1989. Las demás que establezca la ley en forma permanente y común para ambas Cámaras.

De estas normas se concluye que la Comisión Interparlamentaria de Crédito³⁸ Público tiene la función de rendir un informe acerca de “las operaciones de crédito externo autorizadas por la Ley al Gobierno Nacional cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos.” Se entiende entonces que el informe cuya elaboración corresponde a la Comisión Interparlamentaria, al versar sobre las operaciones de crédito ya autorizadas, debe ser presentado posteriormente al momento en el cual se concedieron dichas

A su vez, dado que la autorización legal referida en el numeral 1º del artículo 65 precitado alude a las operaciones de crédito necesarias para financiar el Plan de Desarrollo, ésta no puede ser concedida antes del trámite de la Ley del Plan, sino después de que en ésta se hayan definido las metas generales y las inversiones que se efectuarán durante el cuatrenio correspondiente .40

El numeral 9º del artículo 150 de la Constitución dispone que el Congreso ejerce la función de “conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (...)” Así, el Gobierno debe contar con una “autorización previa especial”41 del Congreso de la República para negociar empréstitos. Estas “leyes de autorizaciones” son “el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional. Por lo tanto, el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública.”42 Así mismo, acerca de las leyes de autorizaciones, la Corte ha manifestado lo siguiente:

“Las leyes de autorizaciones aparecen reguladas en el numeral 9 del art. 150 de la Constitución. Aunque dicho texto es semejante al del num 11 del art. 76 de la Constitución anterior, existen dos diferencias importantes. La primera reside en que en la Constitución anterior las leyes de autorizaciones podían versar sobre “otras funciones dentro de la órbita constitucional” del Presidente de la República; en cambio, en la Carta de 1991, no se admite dicha extensión de manera expresa lo cual invita a una interpretación restrictiva de ámbito material de las leyes de autorizaciones. La segunda diferencia tiene que ver con la relación entre el Gobierno y el Congreso: en la Constitución de 1991 se dispuso claramente que el Gobierno debe rendir informes periódicos al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones; esto se explica, entre otras razones, porque la facultad que ejerce el Gobierno con base en las autorizaciones puede ser muy prolongada, o inclusive permanente, y por la necesidad de asegurar que el Congreso cuente con elementos de juicio para ejercer su función de control político o para reformar la ley de autorizaciones correspondiente.”43

En consecuencia, la Comisión es convocada después de la concesión de las autorizaciones de endeudamiento externo, pero antes de la realización de las operaciones mismas. Por lo tanto,

el Gobierno Nacional no estaba en obligación de convocar la referida Comisión para que, de manera previa a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, rindiera un informe, ya que éste versa sobre las operaciones de crédito externo. En consecuencia, no prospera el primer cargo elevado por el demandante contra la totalidad de la Ley 812 de 2003.

5. La Ley 812 de 2003 fue aprobada dentro de los términos establecidos en el artículo 341 de la Carta y en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

5.1. Antes de resolver el cargo planteado por el actor según el cual en la formación de la Ley 812 de 2003 se habrían excedido los términos fijados en el artículo 341 de la Constitución y en los artículos 20 y 21 de la ley 152 de 1994, orgánica del plan, es necesario enunciar claramente las reglas constitucionales y legales aplicables. Estas son:

a) El Congreso de la República, en su conjunto, dispone de un término de tres meses para decidir sobre el proyecto de ley del plan. Dicho término empieza a contarse desde el día en que el proyecto de ley fue presentado por el Gobierno al Congreso de la República. Esta regla se deriva del artículo 341 de la Constitución, inciso 3º, frase final.

b) Las comisiones constitucionales económicas tienen un término de 45 días para debatir y decidir sobre el proyecto de ley del plan, en sesiones conjuntas. Dicho término empieza a correr desde el día siguiente al cual fue presentado el proyecto de ley al Congreso de la República. La regla mencionada se deduce del artículo 20 de la Ley 152 de 1994.

c) Las plenarias de cada Cámara disponen de un término de 45 días para debatir y decidir sobre el proyecto de ley del plan, según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 152 de 1994. Dicho plazo empieza a contarse después de que hayan mediado los ocho días de que trata el artículo 160 de la Constitución, desarrollado por el artículo 168 de la Ley 5 de 1992. Por lo tanto, los 45 días empiezan a correr desde el día noveno siguiente a la aprobación del proyecto en las comisiones.

d) Los términos para las plenarias corren simultáneamente para ambas sin perjuicio de que el debate se inicie en una antes que en otra. De tal manera que no se aplica la regla según la cual entre una y otra cámara debe mediar un periodo de reflexión de 15 días. Esta regla se deriva del artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, declarado exequible por la Corte en la sentencia C-025 de 1993.

e) Los términos establecidos en la Constitución y en los artículos de la ley orgánica anteriormente citados tienen las siguientes características. (i) Son términos objetivos puesto que tanto el momento de su iniciación como el de su terminación han sido prefijados por normas jurídicas, y por lo tanto, ninguno de estos dos momentos depende de la voluntad de los miembros del Congreso. (ii) Son términos máximos, no mínimos, de tal forma que tanto las comisiones como las plenarias pueden decidir antes de su vencimiento. (iii) Como todos los días son hábiles para legislar, los términos señalados en la ley orgánica se han de contar como días calendarios. El lapso constitucional de tres meses también se cuenta como calendario.

f) Los términos establecidos en la ley orgánica del plan son independientes el uno del otro y tienen como finalidad distribuir equitativamente el lapso de tres meses, aplicable al Congreso en su conjunto, entre las comisiones y las plenarias. Por lo tanto, ambos términos de 45 días sumados, aún incluyendo el intervalo de ocho días que debe mediar entre el primero y el segundo debate, no pueden llevar a que el Congreso sea indiferente al plazo de tres meses fijado en la Constitución, que debe ser respetado.

g) Una vez transcurrido el término de tres meses después de presentado el proyecto sin que el Congreso haya aprobado, no todo el plan, sino el Plan Nacional de Inversiones Públicas, “el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley”. (artículo 341 de la C.P.)

5.2. Pasa la Corte a desarrollar la fundamentación y las implicaciones de estas reglas en el mismo orden en que fueron expuestas:

a) El artículo 341 de la Constitución⁴⁴ señala que “[s]i 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.” Dado que el término mencionado está enunciado en meses, éste comienza a contarse desde el mismo día de la presentación del proyecto.⁴⁵

b) Por su parte, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994) dispone lo siguiente:

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.

Según la disposición precitada, el Congreso cuenta con cuarenta y cinco días para darle primer debate al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo en las comisiones de asuntos económicos. Al estar fijado en días, este plazo empieza a contarse a partir del día siguiente de la presentación del proyecto.

c) El artículo 21 de la misma Ley dice:

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.

Ahora bien, en relación con el momento en que empieza a contar dicho término, el accionante considera que el plazo máximo de cuarenta y cinco días para que las plenarias discutan y aprueben en segundo debate el proyecto del Plan debe contarse a partir del momento en el cual finaliza el primer debate en las comisiones económicas. Por eso concluye que el término se venció el 4 de mayo de 2003, por lo que el Congreso se excedió en dos días al aprobar la Ley del Plan el 6 de mayo. La Corte no comparte dicha tesis ya que ella desconoce el término de ocho días que, en virtud de la Constitución y la Ley 5ª de 1992, debe “mediar” entre el primero y el segundo debate del proyecto. En efecto, tanto en el artículo 160 de la Carta como en el artículo 168 de la Ley 5ª de 1992 se señala que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (...).”

Adicionalmente, este periodo de reflexión ya ha sido aplicado por la Corte a las discusiones de un proyecto de Plan Nacional de Desarrollo de Sentencia. En la sentencia C-557 de 1999⁴⁶ se señaló que “[e]n relación con el trámite anteriormente descrito, la Corte aprecia que se cumplieron los requisitos generales para la expedición de las leyes fijados por la Ley 5ª de 1992, así como las disposiciones orgánicas y constitucionales que se refieren a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. De manera especial se dio cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 19 de la Ley 152 de 1994, que establece que ‘el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones

extraordinarias; a lo dispuesto por el artículo 20 de la misma Ley según el cual '(e)l 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'?; al artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, que prescribe que entre el primero y el segundo debate debe transcurrir un término mínimo de ocho días; al artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual el segundo debate ante las plenarias de ambas cámaras puede darse simultáneamente; y al artículo 21 de la Ley 152 de 1994, que indica que '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.'⁴⁷⁴⁸ Adicionalmente, en varias ocasiones la Corte ha aplicado dicha norma declarando inexecutable leyes cuando en el proceso de su formación el lapso que medió entre el primero y el segundo debate ha sido menor al de ocho días señalado.⁴⁹

d) No escapa a la Corte que tanto el artículo 160 mencionado como el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992 también señalan que "entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días." No obstante, este plazo no es aplicable a la discusión y aprobación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, en razón a que el mismo artículo 183 prevé una excepción al advertir que el término de quince días es aplicable "salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras." Así mismo, se recuerda que dicha norma fue declarada executable por medio de la sentencia C-025 de 1993⁵⁰.

En el mismo sentido, la Ley prevé que la discusión del Proyecto del Plan en las dos Plenarias se puede surtir simultáneamente. Así, aunque la discusión en cada una de las Plenarias puede tener inicio y finalizar en días diferentes, el término mencionado comienza, tanto para Senado como para Cámara, en el mismo momento: nueve días después de la finalización del primer debate.

e) Tanto el inicio como la finalización de los términos referidos fueron señalados por la Constitución o la Ley. El artículo 341 precitado dispone que los tres meses empiezan a contar "después" de presentado el proyecto de Ley, y los artículos 20 y 21 indican que los términos referidos de cuarenta y cinco días se cuentan para el debate y la discusión en primer y

segundo debate respectivamente. Por lo tanto, las fechas en las cuales empiezan a contar y finalizan los plazos de tres meses y cuarenta y cinco días mencionados no dependen de la voluntad de los congresistas sino de sucesos objetivamente preestablecidos.

Así mismo, los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo dividen el término de tres meses fijado en la Constitución con el objetivo de que las comisiones y las plenarias tengan un tiempo igual para decidir sobre el proyecto de ley del Plan⁵¹. De esta forma se busca evitar que las comisiones económicas de las Cámaras se tomen, por ejemplo, 2 meses y veinte días para debatir y aprobar en primer debate el proyecto, mientras que para el segundo debate las plenarias sólo cuenten con diez días. Por lo tanto, los plazos dispuestos en la Ley Orgánica son máximos y no mínimos. Dado que la norma busca racionalizar el tiempo de discusión con que cuentan las Comisiones y las Plenarias, ésta no impide de forma alguna que durante el primero o segundo debate se llegue a tomar un plazo menor al estipulado.

A su vez, como cada uno de los plazos constituye un término máximo, esta disposición puede parecer contradictoria con el artículo 341 precitado, que establece un término de tres meses desde la presentación del proyecto de ley para que sea aprobado el Plan Nacional de Inversiones. En efecto, según opinión del Ministro de Hacienda y del Procurador General de la Nación, en virtud al artículo 70 del Código Civil⁵², los plazos fijados en días se entienden como hábiles, mientras que los plazos enunciados en meses se computan de acuerdo al calendario.⁵³ De esta forma, la suma de los dos términos de cuarenta y cinco días señalados en la Ley Orgánica resultaría en un plazo superior al de tres meses consagrado en el artículo 341 superior. Sin embargo, dichas intervenciones no tienen de presente que según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, los términos legislativos, en principio, deben transcurrir íntegramente, es decir, que “todos y cada uno de los días que lo componen deben ser días completos, por lo cual las fechas en que se llevan a cabo los debates en las cámaras, no pueden incluirse dentro del conteo del término.”⁵⁴

f) Igualmente, en vista de que la Ley Orgánica busca racionalizar el tiempo de discusión con que cuentan las Comisiones y las Plenarias, los términos establecidos en la Ley Orgánica se aplican de manera autónoma a las discusiones realizadas tanto en el primero como en el segundo debate, de tal forma que el tiempo que se tome en el primer debate no disminuya el plazo con que cuenta el segundo. Así, el artículo 20 se aplica a las discusiones en comisiones

conjuntas, y el artículo 21 a las de plenaria, independientemente del tiempo que transcurra en cualquiera de los debates, siempre que se respete el término de tres meses a partir del cual el Gobierno pueda darle vigencia al Plan de Inversiones a través de un decreto con fuerza de ley.

g) Por último, de acuerdo al artículo 341 precitado, en caso de que el proyecto del Plan Nacional de Inversiones Públicas no haya sido aprobado por el Congreso tres meses después de que éste haya sido presentado por el Gobierno, este último “podrá ponerlo en vigencia” por medio de un decreto con fuerza de ley .55

5.3. A partir de las anteriores consideraciones, pasa la Corte a aplicar al caso concreto las reglas enunciadas. Para este fin resulta pertinente sintetizar el trámite que surtió la Ley acusada.

(i) Al posesionarse el Presidente de la República Alvaro Uribe Vélez el día 7 de agosto de 2002, el término para presentar el proyecto de ley del Plan ante el Congreso (artículo 341 de la C.P.) finalizó el día 7 de febrero de 2003. A su vez, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003 -2006 fue presentado el 6 de febrero de 2003⁵⁶, es decir, un día antes al vencimiento del término constitucional.

(ii) El término para aprobar el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el Congreso (artículo 341 de la C.P.), finalizó el 6 de mayo de 2003. Por su parte, el Proyecto del Plan fue aprobado el 30 de abril⁵⁷ y el 6 de mayo⁵⁸ por las plenarias de la Cámara y el Senado respectivamente, es decir, dentro del plazo establecido en la Constitución.

(iii) El plazo de 45 días para primer debate en Comisiones Económicas (artículo 20 de la Ley 152 de 1994) finalizó el 23 de marzo de 2003, mientras que el Proyecto de Ley demandado fue aprobado en primer debate el 20 de marzo de 2003⁵⁹.

(iv) El periodo de reflexión de ocho días entre el primero y el segundo debate (artículos 160 de la C.P. y 168 de la Ley 5ª de 1992) empezó a contar el 21 de marzo de 2003 y finalizó el 29 de marzo de 2003. El segundo debate del Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 se inició el 28 de abril en plenarias de Cámara⁶⁰ y Senado⁶¹, mucho después de concluido el periodo de reflexión.

(v) Por último, el término de cuarenta y cinco días para que se discutiera y decidiera en Plenarias (artículo 21 de la Ley 152 de 1994), contado desde el 29 de marzo finalizaría el 13 de mayo de 2003. Como se señaló anteriormente, el Plan fue aprobado el 30 de abril⁶² y el 6 de mayo de 2003⁶³ por las plenarias de la Cámara y el Senado respectivamente.

Del recuento anterior se concluye que el Congreso aprobó el Plan en su integridad el último día en que se cumplía el término de los tres meses, que las comisiones lo aprobaron el día 42 después de presentado el proyecto ante el Congreso, que el Senado de la República lo aprobó el día 38 y que la Cámara de Representantes lo aprobó el día 32, ambos contados a partir del noveno día después de la aprobación del proyecto en primer debate en Comisiones conjuntas.⁶⁴

Por lo tanto, el término establecido en el artículo 341 de la Carta, así como los plazos señalados en los artículos 20 y 21 de la Ley 154 de 1994 fueron respetados. El cargo no prospera.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-305 de 2004, en la cual se declararon exequibles los artículos 119, 120, 124, 130, 131 y 132 de la Ley 812 de 2003 e inexequibles los artículos 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la misma Ley.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para conocer respecto de los 116, 117, 118, 121, 122, 125, 134, 135 y 136 de la Ley 812 de 2003.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 812 de 2003, únicamente por el cargo según el cual se excedieron los plazos señalados en el artículo 341 de la Constitución y en los artículos 20 y 21 de la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-380/04

NORMA ACUSADA-Pronunciamiento de fondo e inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD EN LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (Salvamento de voto)

Ref.: Expediente D-4823

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

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

1. En relación con el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia aclaro el voto, porque vote negativamente lo que se declaro exequible en la sentencia C-305 de 2004.
2. En cuanto al numeral segundo de la parte ro que la Corte debió pronunciarse de fondo y declarar inconstitucional las normas demandadas.
3. En cuanto al numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia, aclaro que los artículos 20 y 21 de la ley 152 de 1994 gozan de la presunción de inconstitucionalidad.

Feha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRAN SIERRA, EN RELACION CON LA SENTENCIA C-380 DE 28 DE ABRIL DE 2004

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por existencia de cargos de inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

NORMA ACUSADA-Pronunciamiento de fondo e inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

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

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

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sujeción a ley orgánica del Plan (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)

El suscrito magistrado, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo parcialmente nuestro voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-380 de 28 de abril de 2004, como quiera que a mi juicio sí existe cargo en relación con la inexecutable que el actor aduce con respecto a los artículos 116, 117, 118, 121, 122, 125, 134, 135 y 136 de la Ley 812 de 2003, pues en resumen lo que él expresa es que tales normas son contrarias a la Carta por no guardar ninguna relación con el Plan de Inversiones Públicas contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo que fue aprobado por la Ley 812 de 2003.

Por tal razón, a mi juicio no solamente el fallo debería haber sido de mérito en lugar de inhibitorio sobre las normas acabadas de mencionar, sino que, además, al analizarlas lo que debería haberse declarado por la Corte es la inexecutable de tales disposiciones.

Las razones para el efecto, son las mismas expresadas en el salvamento de voto a la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004 en el cual se señaló lo que sigue:

1. En la Sentencia mencionada se declaró por la Corte la inexecutable 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 executable 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 resolutive de la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004, se contrae a la declaración de executable de las normas ya mencionadas, pues votamos favorablemente la inexecutable 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 inexecutable de los artículos que se declararon exequibles en el numeral 1º de la parte resolutive 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

1 Folio 78 del expediente.

2 Folio 79 del expediente.

3 El accionante considera que los periodos de 45 días dispuestos en la Ley deben ser interpretados como de días calendario, pues “el artículo 341 de la Constitución lo establece en meses.” (Folios 80 y 81 del expediente.)

4 Folio 81 del expediente.

5 Folios 83 a 86 del expediente.

6 Folio 193 del expediente.

7 Al respecto la apoderada del Ministerio de Hacienda cita la sentencia C-401 de 2001 (MP Alvaro Tafur Galvis). La interviniente también hace una síntesis de las normas legales mediante las cuales el Congreso autoriza operaciones de crédito externo.

8 Folio 195 del expediente.

9 Folio 196 del expediente.

10 La interviniente considera que la Corte ha interpretado dichas normas de la misma manera. Al respecto, cita la sentencia C-557 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

11 Folio 198 del expediente.

12 Folios 198 a 201 del expediente.

13 Folio 198 del expediente.

14 Folio 199 del expediente.

15 Folio 200 del expediente.

16 Folio 201 del expediente.

17 Folio 205 del expediente.

18 Folio 207 del expediente.

20 Folio 212 del expediente.

21 Folio 225 del expediente.

22 Folio 229 del expediente.

23 Folio 230 del expediente.

24 El procurador cita la sentencia C-557 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

25 Folio 232 del expediente.

26 Folio 235 del expediente.

27 Folios 239 y 241 del expediente.

28 Folio 19 del expediente.

29 Folio 20 del expediente.

30 Folio 245 del expediente.

31 Folio 245 del expediente.

32 Folios 245 y 246 del expediente.

33 MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV de los magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra.

34 Artículos 150.3 y 341 de la Constitución.

35 Artículo 6 de la Ley 152 de 1994.

36 La Corte Constitucional ha señalado que las demandas de inconstitucionalidad deben exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes³⁶ y que de lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”. En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten estos requisitos. Respecto de la especificidad, de consideró que “las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

37 En realidad el Gobierno no convocó a la mencionada Comisión y que no fue elaborado el informe acerca de las operaciones de crédito externo. Esto se concluye de las respuestas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República a las pruebas solicitadas por la Corte en el auto mediante el cual se admitió la presente demanda de inconstitucionalidad. En efecto, el Secretario de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes afirmó en oficio No CCP3.4-1130-03, que “en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes no se radicó informe respecto a los artículo 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992”. Folio 178 del expediente. Ver también la certificación de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, Folio 174 del expediente.

38 Acerca de las funciones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, ver la

reciente sentencia C-246 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández) en la cual la Corte declaró inexecutable las expresiones “en su condición de asesora del Gobierno” y “con el fin de obtener su consejo”, contenidas en el artículo 4 de la Ley 18 de 1970, y exequibles los artículos 6, parcial, de la Ley 18 de 1970; párrafo 2, parcial, del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; párrafo del artículo 7 y artículo 24 (parcial), de la Ley 185 de 1995; y artículo 38, parcial, de la Ley 344 de 1996. La Corte consideró que a través de las funciones de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público respecto el Congreso cumple con el objetivo constitucional de control político consagrado en los artículos 114 y 150-9 Superiores, sobre las operaciones de crédito externo. De otra parte, la comisión referida no cumple funciones de asesoría o consejería respecto del ejecutivo, y por ello las expresiones señaladas fueron declaradas inexecutables.

39 Adicionalmente el último inciso del 341 de la Carta establece 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”. De esta manera, la Constitución prohíbe que, sin el aval gubernamental el Congreso incremente las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

40 En efecto, la Ley 88 de 1993 (que decretó el Presupuesto General de la Nación para el año 1994) dispuso en su artículo 41 párrafo 2º: “En todo caso, las operaciones de crédito externo de la Nación y las garantizadas por ésta, con plazo mayor de una año, requerirán concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.” El Decreto 2681 de 1993 (por el cuales se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito publico, las de manejo de la deuda publica, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas) establece en sus artículos 7º y 8º: “Artículo 7º Contratos De Empréstito. Son contratos de empréstito los que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago. || Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos. Su celebración se sujetará a lo dispuesto en los artículos siguientes. Párrafo. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los sobregiros están ||autorizados por vía general y no requerirán los conceptos allí mencionados. || Artículo 8º Empréstitos Externos De La Nación. La celebración de contratos de empréstito externo a nombre de la Nación, requerirá: || a) Autorización para iniciar

gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con: || 1. Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes; y, || 2. Concepto de la Comisión de Crédito Público si el empréstito tiene plazo superior a un año. || b) Autorización para suscribir el contrato impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la minuta definitiva del mismo.” Por su parte, la Ley 185 de 1995 (por medio de la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación) dispone, en sus artículos 1º, 4º, 5º, 7º y 21 que las operaciones autorizadas sólo pueden ser afectadas con concepto previo de la Comisión Interparlamentaria. Igualmente, la Ley 533 de 1999 (por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno) dispone en su artículo 8º: “Artículo 8º. Las operaciones de crédito público y las operaciones asimiladas que celebre la Nación, así como las garantías que otorgue en desarrollo de las autorizaciones conferidas por los artículos primero y segundo de la presente ley, sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2681 de 1993, las Leyes 185 de 1995 y 344 de 1996 demás normas pertinentes.” Por último, la Ley 781 de 2002, (por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno) señala en su artículo 12: “La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público se reunirá por convocatoria del Gobierno Nacional o por decisión de la mayoría de sus Miembros. Podrá también la Comisión citar a l os Ministros del Despacho, Directores de Departamentos Administrativos y demás funcionarios gubernamentales de alto rango, para que informen sobre el estado de ejecución de las operaciones de crédito público celebradas por las respectivas entidades, con miras a facilitar el control que ejerce la corporación sobre tales operaciones.” (Subrayas fuera de texto) Ver también las Leyes 123 de 1959 y demás normas anteriores a la Constitución de 1991, mediante las cuales el Congreso autorizó al Gobierno celebrar operaciones de crédito público, y estableció reglas respecto del funcionamiento de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

41 Sentencia C-449 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), en la cual la Corte declaró inexecutable una disposición legal según la cual el Congreso debía autorizar las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introdujeran al contrato de administración del Fondo Nacional del Café.

42 Sentencia C-466 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), mediante la cual la Corte

declaró inexecutable una norma legal que le imponía al ejecutivo la obligación de celebrar un contrato específico.

43 Sentencia C-401 de 2001 (MP Alvaro Tafur Galvis; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Alvaro Tafur Galvis; AC Juan Manuel Charry Urueña). Mediante esta providencia, la Corte declaró executable el numeral 7º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, el cual le concedió facultades extraordinarias al Gobierno para “dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional”. La Corte distinguió entre las leyes de autorización y las normas legales de conformidad con las cuales el Gobierno Nacional puede suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales (artículo 189-15 de la Carta). De otra parte, la Corte ha considerado que existen otras leyes de autorización, tales como aquellas en las cuales el Congreso puede autorizar la creación de un tributo territorial, cuyos elementos pueden ser desarrollados por las “corporaciones de representación popular en el ámbito territorial.” (Ver sentencias C-227 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV de Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil) y C-1043 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-004 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón) entre otras. La Corte también ha establecido, en otro sentido, que la Ley del Presupuesto Anual de la Nación es una “ley de autorización de gastos”. Al respecto, ver entre otras las sentencias C-201 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz) y C-685 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero).

44 “Artículo 341. 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; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. || Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente. || El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y

suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. 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. || 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.” (Subraya fuera de texto)

45 Al respecto, ver el artículo 67 del Código Civil, modificado por el artículo 59 del Régimen Político y Municipal: “Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día del plazo. || Por año y por mes se entienden los del calendario común, por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal. || El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos. || Si el mes en que ha de principiarse un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este. || Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa.” (Subraya fuera de texto)

46 MP Vladimiro Naranjo Mesa precitada

47 Habiéndose aprobado el proyecto en primer debate conjunto el día 18 de marzo, dicho plazo expiraba el día 26 de mayo. Sin embargo, como la Constitución Política y la propia Ley 152 de 1994 indican que si no se aprueba el proyecto del Plan de Inversiones en el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de presentación del proyecto (5 de febrero en este caso), el Gobierno puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley, en realidad el Congreso tenía plazo hasta el 5 de mayo a las 12 P.M., para dar su aprobación en la plenaria de ambas cámaras.

48 Subraya fuera de texto.

50 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. En dicha ocasión, la Corte señaló que “el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el íter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa – sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos – se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.” Al respecto, ver también las sentencias C-025 de 2003, C-562 de 1997 y C-393 de 2000.

51 En el proyecto de ley estatutaria presentado por el Gobierno ante el Congreso, se observa que el propósito original de las normas era el de dividir en dos plazos el término de tres meses establecido en el inciso 3º del artículo 341 constitucional. Así los artículos 20 y 21 establecían respectivamente que “[e]l proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, (...) se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de dos meses” y “(...) cada una de las cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de un mes.” Adicionalmente, en la exposición de motivos el Ministro de Hacienda sostiene que “El trámite legislativo quedó compuesto por dos debates así: Uno en Comisiones económicas de ambas cámaras, en sesión conjunta, y el segundo en la sesión plenaria de cada cámara. Las comisiones conjuntas disponen de un lapso improrrogable de dos meses para tramitar el primer debate del proyecto de ley del Plan, y las respectivas plenarias de un mes. Si después de presentado el proyecto de ley transcurre el término de tres meses que señala la Constitución Política sin que el Congreso de la República haya tomado decisión alguna sobre el Plan Nacional de Inversiones Públicas, el Gobierno Nacional adquiere competencia para adoptarlo mediante decreto con fuerza de ley.” ver la Gaceta del Congreso número 361 de 1993, p. 3-6.

52 Artículo 70 del Código Civil, subrogado por el artículo 62 del Régimen Político y Municipal: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

53 Subrogado por el Código del Régimen Político y Municipal en su artículo 62: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

54 Corte Constitucional, sentencia C-510 de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Ver también la sentencia C-203 de 1995, (MP José Gregorio Hernández Galindo) donde la Corte dijo lo siguiente acerca de los plazos establecido en el artículo 160 de la Carta (referente a los ocho días que deben transcurrir entre los debates en primer y segundo debate): “Dentro de esa misma perspectiva, la exigencia de la Carta resulta ser perentoria, en el sentido de que los términos aludidos deben transcurrir íntegramente, es decir sin restar ninguno de los días requeridos por la disposición constitucional. No en vano ésta precisa que deberá mediar en el primer caso un lapso “no inferior a ocho días” y, en el segundo, “deberán transcurrir por lo menos quince días”. Se trata de espacios mínimos de tiempo, de tal manera que si las votaciones se producen sin haberlos tenido en cuenta de modo completo, los actos correspondientes carecen de validez y efectos.” Ver también las sentencias C-658 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra), C-565 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-510 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero). Excepción a esta regla es el término dentro del cual el Presidente de la República debe realizar las objeciones presidenciales a proyectos de ley. Al respecto, ver, entre otras, las sentencias C-1146 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-399 de 2003 (Clara Inés Vargas Hernández), C-380 de 1995 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Así mismo, en la sentencia C-557 de 2000 se advirtió que el término de 45 días señalado en el artículo 22 de la Ley Orgánica para decidir sobre el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 en segundo debate empezaba el día 19 de marzo de 1999 y concluía el 26 de mayo. “Habiéndose aprobado el proyecto en primer debate conjunto el día 18 de marzo, dicho plazo expiraba el día 26 de mayo. Sin embargo, como la Constitución Política y la propia Ley 152 de 1994 indican que si no se aprueba el proyecto del Plan de

Inversiones en el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de presentación del proyecto (5 de febrero en este caso), el Gobierno puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley, en realidad el Congreso tenía plazo hasta el 5 de mayo a las 12 P.M., para dar su aprobación en la plenaria de ambas cámaras.” Se observa entonces que en dicha ocasión la Corte contabilizó el término en días hábiles. Sin embargo, dicha consideración, que fue realizada de manera casual en un pie de página, no está en nada relacionada con las razones por las cuales en dicha ocasión la Corte decidió declarar inexecutable el Plan Nacional de Desarrollo. Por esta razón estas afirmaciones no cuentan con un valor como precedente.

55 Al observar la evolución histórica del enunciado relevante en la Asamblea Constituyente, se constata lo siguiente: El artículo presentado originalmente en ponencia a la Comisión Quinta de la Asamblea decía: “Si el plan no fuere aprobado dentro de los cien días siguientes a su presentación, el Gobierno lo pondrá en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.” El artículo aprobado por la Comisión Quinta adoptó la redacción actual, según la cual el gobierno “podrá ponerlo en vigencia [por medio de decreto con fuerza de ley].” Con esta redacción la norma fue aprobada en Plenaria en los dos debates. Así mismo, la intención del Constituyente con el aparte relevante fue la de prever una herramienta para dar al plan jerarquía de ley, y de esta manera asegurar su coherencia con los presupuestos y demás leyes de orden fiscal. En el informe de ponencia sobre planeación se cita lo siguiente al referirse al sistema de planeación: “Tales instrumentos y capacidades profesionales no sustituyen la responsabilidad política, y la capacidad decisoria de cuerpos colegiados que representan a toda la Nación, en el caso presente el propio Congreso de la República.” Posteriormente, al debatir sobre la necesidad de coordinar los planes y los presupuestos, los constituyentes explican que el sentido de la disposición según la cual el presidente podrá poner en vigor el plan de inversiones mediante decreto con fuerza de ley cuando el Congreso no lo haga, es únicamente el de otorgar al plan rango legal para asegurar la coherencia entre éste, los presupuestos y demás disposiciones legales pertinentes. Dice el informe de ponencia: “Debe observarse que en varios de los proyectos de la reforma constitucional, se hace referencia a la concordancia que ha de existir entre los planes y los presupuestos de la nación, cosa que debe darse por sobrentendida para todos los niveles de acción del estado, pues se trata de implantar o fortalecer sistemas de administración pública que estén a la altura de las técnicas modernas en esa materia, lo cual implica la debida coordinación y consistencia en todas las etapas o componentes del proceso administrativo, a saber:

principios, propósitos, planes, programas, presupuesto, ejecución, control, reevaluación y nuevo ciclo. // La clave jurídica para asegurar esta concordancia parece encontrarse en la fuerza de ley que proponen numerosos proyectos de reforma para el plan nacional de desarrollo. para este fin, se prevé, en muchos de ellos, que si el congreso no llegare a dar aprobación para convertir en ley a dicho plan, éste podrá ser adoptado como decreto-ley por el ejecutivo. Se añade en los proyectos mencionados la advertencia de que la ley del plan tendrá 'supremacía' sobre las demás con lo cual se quiere decir, según lo entiendo, que a ella deberán ajustarse las demás que se expidan para el desarrollo del plan y, en especial, para formar el presupuesto anual de la nación, tanto para inversión como para funcionamiento." (subraya fuera de texto) Gaceta constitucional No 55 del viernes 19 de abril de 1991, p. 4.

56 Gaceta del Congreso no 54 de 2003, p. 4 y ss.

57 Certificado del Secretario General de la Cámara de Representantes, folio 4 del cuaderno de pruebas del expediente. Igualmente, ver Acta número 49 del 30 de abril de 2003 en Gaceta número 307 de 2003.

58 Certificado del Secretario General del Senado de la República, folio 3196 del 2º cuaderno de pruebas del expediente. Ver también el Acta 54 de 2003 en la Gaceta del Congreso 261 de 2003.

59 Certificado de los secretarios de las comisiones tercera y cuarta de la Cámara de Representantes, folios 174 y 179 del cuaderno de pruebas del expediente.

60 La proposición en Plenaria de la Cámara para "dar debate" a segundo debate al proyecto de ley fue aprobada el 28 de abril (Acta 47. Gaceta del Congreso N° 246) Se empieza a discutir.

61 Según certificado del Secretario General del Senado, "el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue el día 6 de mayo del presente, en sesión ordinaria, (...) al ser sometido a su aprobación este proyecto fue aprobado por mayoría, (...). (Se refiere al Acta 54 publicada en la Gaceta del Congreso N° 261.) Sin embargo, se constata que la consideración del proyecto en segundo debate se incluyó en el orden del día de la plenaria del Senado desde el 28 de abril de 2003. (Gaceta del Congreso N° 201. Acta N° 50.) Así mismo, el

proyecto empezó a ser discutido el día 5 de mayo (Gaceta del Congreso N° 222. Acta N° 53).

62 Certificado del Secretario general de la Cámara de Representantes (folio 4 del cuaderno de pruebas del expediente). Acta número 048 de 30 de abril de 2003, en Gacetas del Congreso número 307 de 2003.

63 Certificado del Secretario General del Senado de la República, folio 3196 del 2º cuaderno de pruebas del expediente. Ver también el Acta 54 de 2003 y la Gaceta del Congreso 261 de 2003. Por último, el informe de la Comisión Accidental de Conciliación fue aprobado el día 6 de mayo de 2003. Ver Gaceta 298 de 2003, p. 30 y ss.

64 Adicionalmente, se constatan las siguientes fechas en las discusiones del Plan en el Congreso: El 14 de abril de 2003 se publicó en la gaceta N° 165 del mismo día el texto del proyecto de ley aprobado en comisiones. El 23 de abril fueron publicados los informes de ponencia para segundo debate en Senado (gaceta N° 171) y Cámara (gaceta N° 172). En dichos informes, aparece como proposición “dése segundo debate” al proyecto (...). Sin embargo, se trata sólo de la ponencia escrita y no se inicia el debate verdaderamente. El día 6 de mayo de 2003 fue aprobado el informe de la Comisión Accidental de Conciliación (Ver gaceta 298 de 2003, p. 30 y ss.).