C-538-95

Sentencia No. C-538/95

LEY ORGANICA-Concepto

Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

LEY ORGANICA DEL PLAN DE DESARROLLO/PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL-Modificaciones/PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL-Modificación/PREVALENCIA DE LA LEY ORGANICA

Atendiendo el mandato de la Constitución, el legislador expidió la correspondiente Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual, además de regular el ejercicio legislativo sobre la materia, condiciona con su normatividad la actuación administrativa, en el caso que nos ocupa, de alcaldes y gobernadores y de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales. Considera la Corte que las expresiones impugnadas, antes que desconocer el ordenamiento superior, lo que hacen es desarrollar de manera armónica varios de sus preceptos; además, entratándose de disposiciones contenidas en una ley orgánica, éstas prevalecen sobre aquellas a las que se remiten los demandantes, las cuales se encuentran consagradas en una ley ordinaria, esto es, de menor jerarquía. El condicionamiento que impone la norma demandada no desconoce el principio de separación de funciones, por cuanto este no es aplicable en el interior de las entidades territoriales, en las cuales las corporaciones de elección popular, si bien son organismos deliberantes, no tienen el carácter de “legisladores locales”; son, como ya se ha dicho, órganos de carácter administrativo, cuyas actuaciones han de ser armónicas y estar coordinadas con las que cumple el alcalde, como primera autoridad ejecutiva y jefe de la administración local.

CONCEJO MUNICIPAL-Carácter Administrativo/REPUBLICA UNITARIA

Si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyendose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de caracter local”, más propio de los estados autonómicos, en los que se reconoce a las entidades territoriales la capacidad de expedir leyes, sobre las materias cuya competencia les haya sido asignada por la Constitución o la ley, que de un estado constituído en forma de República unitaria como el nuestro.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Bienestar general

En la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y

componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cual de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones.

VOTO PROGRAMATICO-Incumplimiento del programa/PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL-Aprobación del alcalde

El incumplimiento del programa que inscribe el candidato elegido, el cual como alcalde debe sistematizar a través de la formulación del respectivo plan de desarrollo, implica que los ciudadanos que lo eligieron, quienes al hacerlo le impusieron como mandato su cumplimiento, están en capacidad y disponen de los mecanismos para revocar su mandato, según lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamentó el artículo 259 de la Carta que consagró el voto programático. Una razón más que justifica, primero que corresponda al alcalde el diseño y elaboración del respectivo plan, y segundo que cualquier modificación que se pretenda introducir al mismo deba contar con su aprobación.

PLAN DE DESARROLLO-Modificaciones

Toda la fundamentación jurídica sobre la constitucionalidad de la norma acusada que se ha formulado en los anteriores párrafos, vale también en relación con las competencias de los Gobernadores y las atribuciones de las Asambleas Departamentales, en cuanto éstas pretendan introducir alguna modificación a los planes de desarrollo presentados por el Gobernador, quien, como lo señala la norma sub exámine, debe dar la aceptación previa y por escrito a tal modificación.

Ref.: Expediente No. D-955

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial), de la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Actores:

Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Carlos Julio Manzano Ocampo y Otros.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre veintitrés (23) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos FABIO DE JESUS VILLA RODRIGUEZ, CARLOS JULIO MANZANO OCAMPO, ALEJANDRO CONTRERAS AHUMADA, GERMAN GOMEZ GARCIA, OSCAR MANUEL ROJAS GOMEZ, JAIME ARMANDO RODRIGUEZ TORRES, Y PEDRO NEL OSPINA BERNAL, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 40 (parcial), de la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, advirtiendo que se subrayan las expresiones acusadas.

"LEY 152 DE 1994

"Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPITULO X

PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO

Artículo 40. APROBACION. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o del Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso."

El Congreso de la República aprobó la ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", el día 15 de julio de 1994, según consta en la Gaceta del Congreso No. 105 de 1 de agosto de 1994.

Por tratarse de una ley orgánica, cuya aprobación requiere de mayoría absoluta en ambas Cámaras, según lo dispuesto en el artículo 151 de la C.P., a solicitud del Magistrado Sustanciador, las Secretarías Generales del H. Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes, certificaron la votación que el proyecto de le ley obtuvo en cada una de

ellas:

H. Senado de la República: Proyecto No.108 de 1993, “Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, votado en sesión ordinaria celebrada el día 1 de junio de 1994, Acta No.54, como consta en la Gaceta del Congreso No.71 de 9 de junio de 1994, “…después de registrado el quorúm decisorio y con la mayoría reglamentaria legal y constitucional”, según certificación expedida por el Secretario General de dicha Corporación, el 7 de septiembre de 1995.

H. Cámara de Representantes: Proyecto No. 209 de 1993 “Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, votado en sesión ordinaria celebrada el día 7 de junio de 1994, Acta No. 119, como consta en la Gaceta del Congreso No.78 de 17 de junio de 1994, y aprobado por 127 H. Representantes, según certificación expedida por el Secretario General de dicha Corporación el día 14 de septiembre de 1995.

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes consideran que las disposiciones acusadas vulneran el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución Nacional.

B. Los Fundamentos de la Demanda

Los demandantes, todos concejales en ejercicio de sus funciones, señalan que las expresiones acusadas del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, son contrarias a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 313 de la Carta, norma que le otorga a los concejos municipales la atribución de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, pues restringen su capacidad como organismo representante del pueblo soberano; por ello solicitan la declaratoria de inexequibilidad de las mismas.

Señalan que siendo los Concejos Municipales corporaciones de elección popular, a ellos corresponde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Carta, ejercer en representación del pueblo la soberanía de la cual él es exclusivo depositario y de la que emana el poder público. Sobre este presupuesto sostienen que “…los concejales son directos y primigenios representantes del pueblo que ejercen el poder público por medio de actos corporativos…según lo preceptuado en los artículos 312 y 313 de la Carta”.

En opinión de los actores, el Constituyente diferenció claramente las funciones que deben cumplir los distintos órganos de poder público que operan en las entidades territoriales, por lo que es inadmisible que cualquiera de ellos interfiera u obstruya la actuación de otro, bien sea asumiendo las funciones que a éste le corresponden o impidiendo el cumplimiento autónomo de aquellas que de manera exclusiva y expresa le fueron atribuídas a uno u otro por la Constitución y la Ley.

Así, manifiestan, el artículo 315 de la C.P. señala que “corresponde a los alcaldes presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social”, y a éste, de conformidad con el numeral 2 del artículo 313 de la misma

Carta, adoptarlos, por medio de acuerdo, previo el cumplimiento del trámite que al efecto establezca la Ley Orgánica del Plan.

Manifiestan, que teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, la iniciativa en este asunto es exclusiva del alcalde, por lo que una vez éste presente el respectivo proyecto al Concejo, dicha corporación debe asumir su conocimiento y debate sin interferencia alguna por parte de la máxima autoridad administrativa del municipio. Siendo así, la disposición demandada del artículo 40 de la ley 152 de 1994, que establece que "…toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo -al proyecto del plan de desarrollo-, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso", es violatoria de la Constitución, por cuanto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 305 y 315 del ordenamiento superior, y en los artículos 78,79 y 80 de la mencionada Ley 136 de 1994, la actuación de los gobernadores y alcaldes, respecto de las ordenanzas y acuerdos que expidan la Asamblea o el Concejo, según sea el caso, debe ser siempre posterior.

Sostienen, además, que al alcalde no le está permitido intervenir en los debates que durante el trámite de los proyectos de acuerdo realiza la respectiva corporación, los cuales deben producirse "soberana y autonomamente al interior del concejo"; la defensa de sus iniciativas, de acuerdo con la ley, reiteran, debe darse durante el proceso de objeciones que establece la ley, el cual es previo a la sanción.

La norma demandada, anotan, viola "…la atribución de debate y aprobación o rechazo de los proyectos de acuerdo que autónoma y soberanamente debe ejercer el concejo en uso de sus facultades constitucionales, dando paso a una intervención inconstitucional directa del alcalde."

Concluyen la exposición de los argumentos que fundamentan su petición, señalando que "…dado que los concejos reúnen corporativamente a los primigenios representantes del pueblo, cualquier obstrucción o impedimento al ejercicio soberano y autónomo de sus atribuciones y funciones, está vulnerando directamente la más directa (sic) expresión participativa de ese mismo pueblo, que ha entregado a los concejales la decisión de sus asuntos."

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el Señor Procurador General de la Nación (E) rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles la expresiones acusadas del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, puesto que las mismas no contrarían ningún precepto constitucional.

Señala el Ministerio Público, que la acusación de los demandantes se fundamenta en una separación tajante que ellos hacen entre las atribuciones que la Constitución otorga, de una parte a los concejos municipales y de otra a los alcaldes, al parecer porque asimilan los primeros con el Congreso y los segundos con el Presidente de la República, ramas del poder público de las cuales predican una separación absoluta, asumiendo una posición errada que atribuye funciones legislativas a una corporación, a la cual la misma Constitución le señala un carácter administrativo.

Destaca el carácter administrativo y deliberante de los concejos municipales, a los cuales la Constitución de 1991 otorgó mayores atribuciones, lo mismo que a los alcaldes, sin que ello implique que exista privilegio alguno de dicha corporación sobre el jefe de la administración local; "...concejos y alcaldes comparten una naturaleza administrativa, cuya dinámica constitucional se desenvuelve a un nivel de colaboración a partir de la característica deliberativa de los primeros y ejecutiva o ejecutora de los segundos.", señala el concepto fiscal.

En este sentido el Procurador encuentra pertinente el trámite establecido en la ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual, en armonía con las disposiciones del ordenamiento superior, señala para los concejos municipales una "función complementaria" respecto de aquella que el numeral 5 del artículo 315 de la Carta asigna a los alcaldes: "Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio."

Manifiesta que en este caso se trata de una función de índole política cuyo director y ejecutor es el alcalde, disposición que guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, la cual establece la iniciativa exclusiva del Jefe de la administración local para la presentación de los proyectos de acuerdo sobre la materia, norma declarada exequible por esta Corporación, en sentencia No. 152 de 5 de abril de 1995. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía y Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. A su vez, dice, ella es concordante con la obligación que tienen los candidatos a las alcaldías de presentar sus programas de gobierno: "Esta circunstancia en el contexto local, avala la participación activa del Ejecutivo municipal en las modificaciones que se pretenda (sic) introducir al Plan de Desarrollo, máxime si se tiene en cuenta que la relación de mandato electoral que vincula a éste con su localidad, constituye la referencia para la constatación del cumplimiento del programa de gobierno y en consecuencia para una eventual revocatoria del mandato."

Afirma el concepto fiscal, que la Ley 152 de 1994 desarrolló lo preceptuado en el artículo 342 de la C.P., el cual ordena que la correspondiente ley orgánica reglamente todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y disponga los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; con base en ese mandato, manifiesta el Procurador, el legislador consideró procedente establecer, para los planes de desarrollo de las entidades territoriales, normas análogas a las establecidas para el Plan Nacional de Desarrollo.

Concluye el Señor Procurador su concepto anotando que la norma demandada "confirma el escenario de coordinación administrativa" que para la función pública establece el artículo 209 de la Constitución Nacional.

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DE HACIENDA

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, quien como apoderado y representante del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, manifestó su intención de defender la constitucionalidad de la disposición impugnada, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

La planeación, señala, "desde el punto de vista constitucional, no es un fin en sí mismo, es un medio para desarrollar los postulados del Estado Social de Derecho y para garantizar el cumplimiento de los fines a los a que está obligado."

En su opinión, el cargo que formulan los actores a las disposiciones acusadas parte de una premisa falsa: "considerar que dentro del orden constitucional rige el principio de separación absoluta de las ramas del poder público, olvidando que en el caso que se analiza la iniciativa corresponde de manera exclusiva a los alcaldes.

Afirma que "…contrariamente a lo manifestado por los actores, tratándose del procedimiento de aprobación del Plan local de desarrollo, se requiere de la participación conjunta de las dos ramas del poder público a nivel local, personificadas en el alcalde y en el concejo. Por ello justifica la "participación más acentuada del alcalde", en el trámite de aprobación de las modificaciones que el concejo pretenda introducir al proyecto por él presentado, dadas la obligaciones que le asisten, como Jefe de la administración local, de mantener el equilibrio financiero en su municipio y de lograr la eficiencia en el gasto.

Se trata, anota, de competencias concurrentes del gobierno y las corporaciones de elección popular en todos los niveles, para la presentación, discusión y aprobación de los respectivos planes de desarrollo, lo que explica que la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo prevea una regulación para las entidades territoriales, similar a la establecida para el orden nacional.

Por último, manifiesta "…que no se puede condicionar la constitucionalidad de una ley orgánica, como es la de planeación, a su concordancia con una ley ordinaria, como lo es la ley 136 de 1994; por el contrario, es ésta última la que debe sujetarse a los mandatos de la primera, lo que constituye una forma de desarrollo del principio de primacía constitucional dentro del ordenamiento jurídico."

MINISTERIO DE GOBIERNO

Dentro del término establecido en el Decreto 2067 de 1991, el Señor Ministro de Gobierno, hoy Ministro del Interior, doctor HORACIO SERPA URIBE, presentó escrito en el cual defiende la constitucionalidad de las expresiones acusadas por las siguientes razones:

Los demandantes exponen una "interpretación extrema de la separación de poderes en el ámbito territorial", lo cual los conduce "…al absurdo de sostener la autonomía absoluta del concejo en la adopción de los acuerdos, limitando la actuación del representante del ejecutivo, a la mera presentación del proyecto, cuando por ley le corresponde la iniciativa, y a su sanción o discusión al finalizar el trámite de la respectiva corporación…". En su concepto tal interpretación desconoce el artículo 113 de la Carta, que consagra el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, lo mismo que el principio de eficacia de la función administrativa consignado en el artículo 209 de la Constitución.

Afirma, que si bien a primera vista podría pensarse que la frase acusada del artículo 40 de la

ley 152 de 1994, resulta “desproporcionadamente restrictiva”, si se le compara con las facultades que la misma Constitución le reconoce al Congreso de la República en esta materia, ello encuentra explicación en la “significación adicional” que tienen los planes de desarrollo en los niveles seccional y local, particularmente en lo que se refiere a los mandatos constitucionales relativos a la democracia participativa. Así, señala, de acuerdo con el artículo 259 de la C.P., quienes eligen gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el cumplimiento del programa que presentó al inscribirse como candidato, el cual debe concretarse a través de los respectivos planes de desarrollo, so pena, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 131 de 1994, que reglamentó el voto programático, de que su mandato sea revocado.

Es claro entonces para el interviniente, que el condicionamiento que se establece a las modificaciones que los respectivos concejos pretendan introducir al proyecto de plan de desarrollo presentado por el alcalde, se justifica y es acorde con el ordenamiento superior, dadas las implicaciones que su incumplimiento acarrea para el ejecutivo local, las cuales son sustancialmente diferentes a las establecidas para el Presidente de la República. “…Las implicaciones del incumplimiento del plan de desarrollo, no son, como se puede apreciar, las mismas para el Presidente de la República, que para los gobernadores o alcaldes. Por ello, no puede ser igual el rol que desempeñan el Congreso, las Asambleas y Concejos en punto a la adopción de los correspondientes planes de desarrollo.”

Permitir que las asambleas y concejos modifiquen de manera autónoma los proyectos de acuerdo, que sobre el plan de desarrollo presenten los gobernadores y alcaldes, sin que medie su aprobación, conllevaría, afirma el Ministro del Interior, a que se diluyeran las responsabilidades por el incumplimiento del programa de gobierno, y a la imposibilidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 131 de 1994 sobre revocatoria del mandato.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Considera irrelevante el argumento expuesto por los actores para sustentar su solicitud de inexequibilidad de las expresiones demandadas, referido a la representación que los concejales tienen del Pueblo, por ser su elección de carácter popular, pues, señala, el alcalde también es elegido por el voto de los ciudadanos y en consecuencia es también su representante, además de ser el jefe de la administración local y el representante legal del municipio.

Resalta el carácter administrativo de las decisiones del concejo municipal, al que afirma, no le corresponde asumir funciones legislativas, las cuales el constituyente otorgó de manera exclusiva al Congreso; así mismo, destaca la condición del alcalde como suprema autoridad administrativa del municipio y la necesidad de que las actuaciones de los distintos órganos de poder que en él operen sean coordinadas y armónicas.

Se refiere al plan de desarrollo como un instrumento por medio del cual se pretende una “…previsión concreta de actuaciones a realizar en un tiempo determinado, por parte de la administración, con el propósito de que las actuaciones administrativas estén dirigidas a la obtención de unos objetivos previamente determinados.” Dada su importancia, anota el

interviniente, el artículo 342 de la C.P. establece que todo lo relacionado con su elaboración, aprobación y ejecución sea materia de una ley orgánica, la cual por su jerarquía condiciona con su normatividad la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan; por eso, agrega, sus disposiciones prevalecen sobre las normas de la ley 136 de 1994, ley ordinaria, que los demandantes consideran vulneradas por las expresiones del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, objeto de su cuestionamiento.

Destaca el tratamiento preferencial que en su opinión la Constitución da a los planes de desarrollo, para cuya expedición contempla "un procedimiento especial", que incluye "…la facultad otorgada al gobierno para ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley, facultad que evidencia el reconocimiento, por parte del constituyente, del liderazgo que el ejecutivo tiene en la elaboración y ejecución del citado plan, y en la intervención del Gobierno nacional cuando se trate de modificar el proyecto gubernamental presentado al Congreso". Manifiesta que las expresiones demandadas del artículo 40 de la ley 152 de 1994, lo que hacen es establecer un procedimiento, semejante para la tramitación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; el hecho de que la misma Carta no prevea tal procedimiento, concluye, no implica, que la norma sea inconstitucional, pues el artículo 342 de la C.N. determina que "…la correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo."

Así mismo, observa que la norma acusada está en concordancia con las disposiciones del artículo 342 de la Carta, que ordena que se prevean mecanismos apropiados para la armonización y sujeción de los planes de desarrollo a los presupuestos oficiales, y para que se haga efectiva la participación ciudadana en la discusión y modificación de los mismos, propiciando con ello la concertación, entendida, dice, como "…un acuerdo de voluntades de las entidades territoriales entre sí y de éstas con el Gobierno nacional con el fin de obtener una armonía (sic) de toda la planeación a nivel nacional." Considerando esto, en opinión del interviniente, cualquier modificación que se pretenda efectuar en un proyecto de plan de desarrollo "…debe hacerse considerando el impacto que se pueda ocasionar en el sistema de planeación, impacto que solamente puede evaluar el mandatario seccional, como máxima autoridad y orientador de la planeación", lo que justifica el condicionamiento que contienen las expresiones acusadas.

COADYUVANCIA

El ciudadano ALEJANDRO CONTRERAS AHUMADA, concejal en ejercicio, coadyuva la pretensión de los demandantes por considerar que las expresiones acusadas modifican la Constitución, específicamente el numeral 2 del artículo 313, al impedir que los concejales cumplan con la atribución que dicha norma les atribuyó, referida a adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Señala igualmente, que ellas contradicen el "…espíritu real de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente" que quiso, a través del artículo 3 de la C.P., otorgarle la soberanía al pueblo para que éste la ejerciera por medio de sus representantes, que para el caso son los concejales municipales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada contra el artículo 40 (parcial) de la Ley 152 de 1994, por ser dicha disposición parte de una Ley de la República.

Segunda.- La materia de la demanda

Los demandantes sostienen que las expresiones impugnadas del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, son contrarias a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 313 de la C.P., por cuanto restringen la autonomía que la Constitución reconoce a los concejos municipales para realizar, autonóma y soberanamente, los debates que les corresponde efectuar, previos a la expedición de cualquier acuerdo, los cuales, para el caso de los proyectos que contengan el plan de desarrollo, se ven obstaculizados e interferidos por el condicionamiento que la norma en cuestión dispone, referido a que cualquier modificación que dicha Corporación decida introducir en los respectivos proyectos, presentados por el alcalde, debe contar con la aprobación previa y expresa de aquél.

Señalan los actores que la misma Constitución, al atribuir a los concejos y asambleas la función de adoptar el plan de desarrollo, cuya iniciativa la ley otorgó de manera exclusiva a los gobernadores y alcaldes, implica que ésta debe asumirse y desarrollarse de conformidad con las disposiciones de la ley, específicamente de las contenidas en la Ley 136 de 1994, en la cual se establece el procedimiento a seguir para la tramitación de los acuerdos, procedimiento que deslinda claramente las competencias que le corresponde desarrollar a cada uno de los distintos órganos de poder público, que operan en el respectivo municipio.

En síntesis, la solicitud de inexequibilidad de las expresiones acusadas por los actores se origina en el siguiente presupuesto: siendo los asambleas y los concejos municipales corporaciones de elección popular, ellos representan la voluntad soberana del pueblo, la cual, en un sistema democrático de representación, en lo que hace a las entidades territoriales, se expresa a través de dichos organismos, que dada su caracterización y origen se constituyen en los escenarios naturales para que en el marco de los procedimientos que para el efecto establece la ley, éste se exprese y se pronuncie de manera autónoma y soberana. Por eso, cualquier condicionamiento que obstaculice el desarrollo de sus competencias es contrario a la intención del constituyente, que quiso fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, para que ellas, con base en una intensa participación de la ciudadanía, definan sus propios asuntos.

Condicionar la introducción de las modificaciones propuestas, por la asamblea o el concejo municipal, al proyecto de plan de desarrollo que presente el gobernador o el alcalde, a la aprobación previa y expresa de éstos, constituye, en opinión de los actores, una grave restricción al ejercicio autónomo de las competencias que la Carta otorgó a dichas corporaciones, y una interferencia en el trámite que éstas deben darle a los proyectos de ordenanza o acuerdo, según sea el caso, cualquiera sea su origen, por lo que reclaman la declaratoria de inexequibilidad de la norma que lo origina.

Es claro que son varios los aspectos de fondo que subyacen en la demanda presentada, los cuales se analizarán para determinar si el condicionamiento impugnado, consignado en las expresiones acusadas del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, contraría o no normas del

ordenamiento superior.

a. La naturaleza jerárquica superior de las normas contenidas en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

La acusación de los actores se dirige a rechazar el condicionamiento que se consigna en la expresiones acusadas del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, el cual, consideran, desconoce la atribución que la Constitución otorgó a los concejos municipales, de adoptar el proyecto de plan de desarrollo que el alcalde, a quien corresponde de manera exclusiva la iniciativa para el efecto, someta a su conocimiento.

Fundamentan su cuestionamiento a las expresiones impugnadas en dos aspectos:

El primero, su inconstitucionalidad por contener ellas un condicionamiento que desconoce el mandato del numeral 2° del artículo 313 de la Carta, el cual otorgó a los concejos municipales la atribución de "Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas." Dicho condicionamiento obliga a esas corporaciones a contar, de manera previa y expresa, con la aceptación del alcalde, para poder introducir modificaciones al proyecto de acuerdo que sobre el tema éste ponga a su consideración.

El segundo, el desconocimiento, que en su concepto dicha norma hace, del procedimiento que establecen los artículos 78, 79 y 80 del la ley 136 de 1994, para el trámite de las objeciones que el alcalde haga a los acuerdos aprobados por el concejo municipal, por considerarlos inconvenientes o ilegales. En opinión de los demandantes, dicho procedimiento determina de forma clara y expresa la oportunidad con que cuenta el alcalde para objetar los acuerdos expedidos por esa Corporación, la cual se ubica entre la fecha de su expedición y el acto de sanción; sostienen que con él se garantiza, de una parte la autonomía que es esencial para que el concejo adelante los debates que le corresponden sin interferencias de ninguna índole, y de otra la eficacia de los mecanismos de que dispone el jefe de la administración local para, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 315 de la C.P., objetar cualquier medida que considere inconveniente o ilegal.

Alterar tal itinerario implica, según los actores, impedir el libre ejercicio de las competencias que la Carta señaló para los concejales como "representantes primigenios de la soberanía del pueblo", y en consecuencia obstaculizar la libre manifestación de su voluntad.

Se remiten también al mecanismo que consagra el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, que señala para el gobernador la atribución de "revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez", anotando que ésta constituye una garantía más, prevista por el Constituyente, que se desconoce con las disposiciones acusadas.

En este punto surge como objeto central de análisis la categoría y jerarquía de las normas en las que fundamentan su alegato los demandantes.

El artículo 342 de la Carta establece: "La correspondiente Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de

desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales." Siendo coherente con esta disposición del ordenamiento superior, el legislador, al desarrollar el tema de la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios en la ley 136 de 1994, estableció en su artículo 74, que "el trámite y aprobación del plan de desarrollo municipal deberá sujetarse a lo que disponga la ley orgánica de planeación."

Si bien los demandantes citan y transcriben esta disposición, desconocen su contenido y sus alcances, pues sin detenerse en el análisis jurídico sobre la categoría y la jerarquía de las normas que enfrentan, pretenden dar prevalencia a las disposiciones de una ley ordinaria, que no obstante establecer un procedimiento específico para el trámite de las objeciones que pretenda presentar el alcalde a los acuerdos expedidos por el concejo municipal, consagra también, de manera expresa, la excepción correspondiente, originada en el ordenamiento superior, para los acuerdos que contengan el plan de desarrollo, cuyo trámite debe sujetarse en todo a la respectiva ley orgánica; olvidan la categoría especial que la misma Constitución señaló en su artículo 151 para la ley del plan de desarrollo, dada la singularidad, trascendencia, e importancia de la materia y las implicaciones de la misma; sobre el particular es procedente reiterar lo dicho por esta Corporación respecto del carácter especial de la leyes orgánicas:

"Leyes orgánicas concepto. Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art.151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa." (Corte Constitucional, Sent. C-337, agosto de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es claro entonces para esta Corporación, que atendiendo el mandato de la Constitución, el legislador expidió la correspondiente Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual, además de regular el ejercicio legislativo sobre la materia, condiciona con su normatividad la actuación administrativa, en el caso que nos ocupa, de alcaldes y gobernadores y de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales.

"Hay pues una perfecta coincidencia entre las tres normas: corresponde al alcalde presentar los proyectos de acuerdo sobre las materias señaladas (numeral 5 del artículo 315); compete al Concejo adoptar tales planes y programas (numeral 2 del artículo 313); y, en consecuencia, el parágrafo 1o. del artículo 71 se limita a reconocer la competencia del alcalde para presentar el proyecto y la del Concejo para debatirlo y, si lo estima conveniente, aprobarlo.

"Todo lo cual concuerda con la obligación impuesta a los candidatos a alcaldías y gobernaciones, de presentar sus programas, cuyo incumplimiento puede acarrear la revocación del mandato." (Corte Constitucional, Sent. C-152 de abril de 1995, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía y Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.)

En conclusión, considera la Corte que las expresiones impugnadas, antes que desconocer el ordenamiento superior, lo que hacen es desarrollar de manera armónica varios de sus preceptos; además, entratándose de disposiciones contenidas en una ley orgánica, éstas prevalecen sobre aquellas a las que se remiten los demandantes, las cuales se encuentran consagradas en una ley ordinaria, esto es, de menor jerarquía.

b. El carácter administrativo de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales.

En el texto de la demanda presentada, tal como lo señalan algunos de los intervinientes, se aprecia que la solicitud de declaratoria de inexequibilidad de las expresiones acusadas, se apoya en el criterio, por lo demás equivocado, que asimila las funciones atribuídas a las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales, con las funciones legislativas que el Constituyente otorgó de manera exclusiva al Congreso de la República. Con base en dicho supuesto, señala por ejemplo el concepto del Ministerio Público, los actores reclaman una división tajante entre las funciones de los concejos municipales y aquellas que le corresponde cumplir al alcalde como máxima autoridad ejecutiva de su localidad, planteamiento que de aplicarse generaría una dinámica de funcionamiento del municipio contraria desde todo punto de vista a principios constitucionales fundamentales, como los de descentralización administrativa y autonomía territorial.

La voluntad del Constituyente en este aspecto se plasmó de manera inequívoca en el texto del artículo 312 de la C.N: "En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para periodos de tres años que se denominará concejo municipal...". Esta norma, que atribuye a dichas corporaciones el carácter de organismos administrativos, es concordante con lo dispuesto en el artículo primero de la Carta, que define el estado colombiano como un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyendose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un "órgano legislativo de caracter local", más propio de los estados autonómicos, en los que se reconoce a las entidades territoriales la capacidad de expedir leyes, sobre las materias cuya competencia les haya sido asignada por la Constitución o la ley, que de un estado constituído en forma de República unitaria como el nuestro. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"Es claro, que la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro del marco señalado en la Carta y con observancia de las condiciones que establezca la ley (artículo 287 C.N.) como corresponde dentro de un estado de derecho constituído en forma de República unitaria. Pues dentro de este sistema jurídico político de organización institucional las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen por tanto de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República." (Corte Constitucional, Sentencia T-425, junio 24 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita).

En este sentido la atribución que la Constitución señala para los concejos municipales en el

numeral 2 del artículo 313, de adoptar los planes de desarrollo que por iniciativa del alcalde sean puestos a su consideración, no puede entenderse como un ejercicio tendiente a producir, formal y materialmente, una norma con rango de ley, dado que carecen de facultades para el efecto; se trata de que sus miembros asuman la competencia que le asiste como representantes de la voluntad popular, de recibir las propuestas elaboradas por otro, en este caso por el alcalde, y verificar si los programas y proyectos propuestos corresponden a aquellos que motivaron al electorado a elegirlo como su máxima autoridad ejecutiva, y a contribuir con sus observaciones y sugerencias de modificación, si es del caso y si el alcalde previamente lo acepta, a perfeccionar esos propósitos, ahora sistematizados en un instrumento de carácter técnico, con el que se pretende orientar la gestión administrativa, como es el plan de desarrollo.

Es importante en este punto, para mayor claridad, detenerse en el significado del verbo que utilizó el Constituyente en la norma que los actores consideran vulnerada, pues él mismo clarifica el alcance de la atribución que sobre el tema éste le quiso otorgar a los concejos municipales; en efecto, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, adoptar, tratándose de resoluciones o acuerdos, significa tomarlos, recibirlos, con previo examen o deliberación.

Es claro entonces que el condicionamiento que impone la norma demandada no desconoce el principio de separación de funciones, por cuanto este no es aplicable en el interior de las entidades territoriales, en las cuales las corporaciones de elección popular, si bien son organismos deliberantes, no tienen el carácter de “legisladores locales”; son, como ya se ha dicho, órganos de carácter administrativo, cuyas actuaciones han de ser armónicas y estar coordinadas con las que cumple el alcalde, como primera autoridad ejecutiva y jefe de la administración local.

c. El plan de desarrollo como instrumento técnico y orientador de la gestión administrativa.

El Parágrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, declarado exequible por esta Corporación, otorgó de manera exclusiva a los alcaldes la iniciativa de los acuerdos a los que se refiere el numeral 2 del artículo 313 de la Carta. La expresiones demandadas del artículo 40 de la ley 152 de 1994, establecen que cualquier modificación que propongan las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales a estas iniciativas, deben contar con la anuencia previa y expresa del gobernador o alcalde. Por qué, cabe preguntarse, el énfasis del constituyente y del legislador en atribuir el primero y preservar el segundo, de manera exclusiva para la autoridad ejecutiva de la respectiva entidad territorial, la facultad de elaborar y ejecutar dicho instrumento, dejando bajo su entera responsabilidad el desarrollo del mismo.?

Tales disposiciones encuentran su origen en la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente,

esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cual de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones.

Siendo ello así, la elección implica para el alcalde el compromiso ineludible de desarrollar su propuesta, la cual debe sistematizar formulando el correspondiente plan de desarrollo, para luego asumir sus responsabilidades como orientador y director del mismo, pues lo que en principio constituyó su programa de Gobierno se convierte entonces en un mandato imperativo que ha de estar contenido en un instrumento de carácter técnico cuya implementación le corresponde; de ahí que no sea admisible que comparta esas atribuciones con otras entidades u organismos, que muy seguramente tendrían otras prioridades y manejarían otra racionalidad.

El incumplimiento del programa que inscribe el candidato elegido, el cual como alcalde debe sistematizar a través de la formulación del respectivo plan de desarrollo, implica que los ciudadanos que lo eligieron, quienes al hacerlo le impusieron como mandato su cumplimiento, están en capacidad y disponen de los mecanismos para revocar su mandato, según lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamentó el artículo 259 de la Carta que consagró el voto programático. Una razón más que justifica, primero que corresponda al alcalde el diseño y elaboración del respectivo plan, y segundo que cualquier modificación que se pretenda introducir al mismo deba contar con su aprobación.

La doctrina especializada en la materia coincide en señalar, como uno de los postulados básicos de los procesos de la planificación, la existencia de un “sujeto” que planifica, para el caso el alcalde, y de un “objeto”, que no es otro que la realidad económico-social que pretende impactar y modificar con su acción. El sujeto y el objeto, señalan los expertos, son independientes, y el primero puede y debe controlar al segundo.

El sujeto que planifica debe previamente diagnosticar la realidad, el objeto, para poder conocerla y definir sus acciones prioritarias; la elaboración de ese diagnóstico debe propender la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del “plan”, el cual debe ser uno y único, fundamentado en un solo concepto de tiempo y una sola racionalidad, de manera tal que sea viable la construcción de modelos analíticos, basados en las relaciones sistemáticas causa-efecto, que permitan predecir acertadamente, pues es precisamente la capacidad de predicción la que determina la viabilidad del alcanzar las metas y objetivos propuestos.

La planeación es una disciplina que sirve para alcanzar, en tiempos y condiciones predecibles, resultados también predecibles, es “...un cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos”, que precede y preside la acción del sujeto planificador, el cual, en consecuencia, solo puede ser uno con capacidad suficiente de acción y decisión. En el caso de los municipios el candidato que es elegido alcalde, es el sujeto planificador al que le corresponde sistematizar sus propuestas en un plan de desarrollo, el cual, si se quiere efectivo como instrumento técnico, no puede estar sometido a diferentes y múltiples racionalidades ni ser afectado por la decisión de agentes ajenos a su concepción y diseño.

Lo anterior explica por qué el Constituyente, conocedor de la importancia de este tipo de instrumentos en los procesos de modernización y desarrollo económico y social del país, quiso definir, sin lugar a equívocos, el carácter especial de las normas que debían regular los planes de desarrollo; por eso la correspondiente ley orgánica, Ley 152 de 1994, definió de manera precisa quiénes son, en cada caso, los agentes planificadores a nivel nacional y territorial, distinguiendo entre autoridades e instancias que participan en el proceso. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la ley 152 de 1994, en el nivel nacional a la cabeza de las autoridades, se encuentra el Presidente de la República, el cual debe someter su proyecto a consideración de las instancias que para este caso son el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación; en los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la misma ley, la máxima autoridad en materia de planeación es el alcalde, quien debe presentar su proyecto a las instancias que en ese caso están representadas por el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Esta distinción se justifica en la medida en que son las autoridades las encargadas de diseñar e instrumentalizar, a través de programas y proyectos, las propuestas que fueron aceptadas por quienes las eligieron; mientras que a las instancias les corresponde conocer y analizar el proyecto que se somete a su consideración, en cuya elaboración no han participado, debiendo pronunciarse sobre él, y pudiendo incluso sugerir la introducción de modificaciones, siempre que éstas no alteren la racionalidad y consistencia del plan, lo cual únicamente puede determinar quien lo elaboró y es responsable del diseño del proyecto, esto es, en el caso que se analiza, el alcalde.

Ahora bien, sin duda los actores en esta demanda encaminaron toda su impugnación en contra de la constitucionalidad de la norma acusada en relación con las funciones propias del Alcalde y de los Concejos Municipales. Pero vale la pena precisar que toda la fundamentación jurídica sobre la constitucionalidad de la norma acusada que se ha formulado en los anteriores párrafos, vale también en relación con las competencias de los Gobernadores y las atribuciones de las Asambleas Departamentales, en cuanto éstas pretendan introducir alguna modificación a los planes de desarrollo presentados por el Gobernador, quien, como lo señala la norma sub exámine, debe dar la aceptación previa y por escrito a tal modificación.

Existe entonces también un fundamento técnico en el condicionamiento que establecen las expresiones acusadas del artículo 40 de la ley 152 de 1994, fundamento que desvirtúa la contradicción planteada por los actores entre dichas expresiones y el numeral 2 del artículo 313 de la C.N..

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión acusada del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, que dice así: “Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.”

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria