

Sentencia C-557/00

FUNCION PUBLICA-Planificación económica y social/ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Bienestar general y mejoramiento de calidad de vida

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Naturaleza

LEY ORGANICA DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO-Principios

PLANEACION ECONOMICA-Finalidad/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido

LEY ORGANICA DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO-Supra-orgánica

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Prelación legislativa/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Leyes complementarias

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Método y procedimiento para adopción

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Trámite

COMISION ACCIDENTAL-Transparencias en designación/COMISION ACCIDENTAL-Constancia sobre integración

COMISION ACCIDENTAL-Artículos divergentes y disposiciones nuevas/COMISION ACCIDENTAL-Elaboración de texto conciliatorio y unificado

COMISION ACCIDENTAL-Función

COMISION ACCIDENTAL EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de redacción de nuevo texto sobre artículos divergentes y disposiciones nuevas

COMISION ACCIDENTAL EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Fórmula que no satisface exigencias constitucionales y legales

COMISION ACCIDENTAL EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Dejación de facultad de aprobación de texto legislativo

CONGRESO DE LA REPUBLICA-No aprobación de textos implícitos o indeterminados aunque determinables

Al Congreso no le es autorizado en manera alguna aprobar textos de ley implícitos, o indeterminados aunque determinables. Todo lo contrario, las normas superiores y las legales de naturaleza orgánica que rigen el trámite de las leyes, buscan siempre que los congresistas conozcan a cabalidad el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, y que aquello que es finalmente adoptado como ley sea expreso en su texto y de público conocimiento. Todas las disposiciones relativas a la publicación del proyecto de ley en el órgano de difusión del Congreso -Gaceta del Congreso-, a la publicación y a la necesidad de reunir una comisión de conciliación que supere las divergencias literales aprobadas en una y otra Cámara, indican claramente que lo que corresponde a éstas es aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en

leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.

GOBIERNO NACIONAL-Facultades legislativas excepcionales

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Decisión del texto no puede delegarse en Gobierno

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicios de trámite en adopción

COMISION ACCIDENTAL-Negación de proyecto por persistencia en divergencias

COMISION ACCIDENTAL-Negación íntegra de proyecto por persistencia en divergencias fundamentales al sentido de la nueva ley

COMISION ACCIDENTAL-Criterios para determinar si vicios de inconstitucionalidad son fundamentales al sentido de la nueva ley

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Pérdida de coherencia

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio insubsanable

Referencia: expedientes D-2573, D-2597, D-2602 y D-2606

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 508 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002".

Actores: Jorge Arango Mejía, Pablo y Myriam Bustos Sánchez, David Guillermo Zafra Calderón, Jesús Ignacio García Valencia, Antonio José Pinillos Abozaglo, Tarquino Pacheco, Clara Pinillos y Luis Fernando Duque García.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

En escritos separados, los ciudadanos Jorge Arango Mejía, por un lado; Pablo y Myriam Bustos Sánchez, por otro; David Guillermo Zafra Calderón, por otro; y Jesús Ignacio García Valencia, Antonio José Pinillos Abozaglo, Tarquino Pacheco, Clara Pinillos y Luis Fernando Duque García, por otro más, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexecutable de la totalidad de la Ley 508 de 1999 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002", de algunos artículos particulares de la citada ley, y del inciso 2° del artículo 183 de la Ley 5ª de 1992 (parcial). Como quiera que las acusaciones contra la Ley 508 de 1999 en su integridad y contra algunos de sus artículos en particular se presentaron en sendas

demandas (expedientes D-2573, D-2597, D-2602 y D-2606, correspondientes al enunciado orden de aparición de los actores), la Sala Plena de esta Corporación, en sesión llevada a cabo el día nueve (9) de septiembre de 1999, resolvió su acumulación para que fueran decididas en la misma sentencia.

Mediante Auto del 6 de octubre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador procedió a rechazar los cargos formulados contra el inciso segundo del artículo 183 de la Ley 5ª de 1992 (parcial), por haber sido tal disposición declarada exequible mediante Sentencia C-025 de 1993 y, por ende, existir cosa juzgada constitucional a dicho respecto, y a admitir las demandas presentadas en contra de la totalidad de la Ley 508 de 1999 y también, en particular, contra los artículos 4º numeral 4.4.3 (parcial), 9º, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 117, 126, 129, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 y 159 del mismo ordenamiento, por tratarse de normas legales, cuyo control le corresponde a la Corte Constitucional, según lo establecido por el artículo 241 de la Constitución Política.

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

En atención a la extensión de la Ley demandada y a que se encuentra acusada tanto en su integridad como parcialmente, aduciendo en ambos casos idénticos vicios de forma, y sólo respecto de algunos artículos determinados por vicios de fondo, se procede a transcribir únicamente estos últimos tal y como fueron publicados en el Diario Oficial N° 43651, correspondiente al 30 de julio de 1999, subrayando, en los casos de acusación parcial, los apartes normativos reprochados de cada disposición.

El tenor literal de las disposiciones demandadas por vicios de fondo es el siguiente:

LEY 508 DE 1999

(julio 29)

“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002”

El Congreso de Colombia

“Artículo 4.

...

“4.3.3 Entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud.

Se revisarán los requisitos existentes para la conformación de empresas promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de

salud para que en la creación de nuevas entidades de este tipo, se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder en debida forma con sus obligaciones.

Aquellas que no tengan viabilidad financiera se liquidarán. Las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, y las Empresas Solidarias de Salud, ESS, podrán agruparse para garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera. El Gobierno Nacional definirá el carácter de las ARS para optimizar la utilización de los recursos de la UPC del régimen subsidiado para la prestación de los servicios de salud. Si los recursos que las ARS deben destinar para prestación de servicios no se requieren en la vigencia en su totalidad, éstos deben reservarse en un fondo destinado a la prestación de servicios. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud podrá crear una cuenta especial de provisión en el Fosyga para garantizar la prestación de los servicios. Se estudiará la posibilidad de reestructurar las ARP para financiar los gastos de salud generados en riesgos profesionales. El Gobierno Nacional evaluará la respuesta dada por las entidades que manejan el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, con el fin de garantizar que la totalidad de los gastos de salud generados en accidentes de tránsito sean pagados por este seguro. Los accidentes de tránsito que provengan de un riesgo profesional se pagarán con cargo a los recursos del Sistema de Riesgos Profesionales. Las EPS públicas y las entidades adaptadas, deberán cumplir cabalmente con lo establecido en la Ley 100 de 1993. Así mismo, las EPS, las ARS y entidades adaptadas no podrán otorgar incentivos diferentes a mejorar la cantidad y calidad de servicios de salud previstos en el Régimen, ni subcontratar la totalidad de los POS con otras entidades, ni delegar la garantía y calidad de la prestación del servicio.

“El Instituto de los Seguros Sociales, ISS, se fortalecerá institucionalmente y pondrá en funcionamiento el sistema de información, que le permita administrar eficientemente los diferentes seguros y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS.

“Facúltase al Gobierno Nacional hasta el 31 de diciembre de 1999, para adoptar las medidas que se requieran en orden a reestructurar los servicios asistenciales en salud del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República sobre la base de su viabilidad funcional y financiera, con arreglo a los estudios técnico-jurídicos que adelantará al respecto.

“Durante este término el Fondo continuará prestando los servicios asistenciales en salud en las mismas condiciones en que lo viene haciendo. Para efectos de financiamiento de los servicios adicionales al plan obligatorio de salud con recursos diferentes de las cotizaciones obligatorias, el gobierno fijará las contribuciones adicionales que sean menester, a cargo de los afiliados y de la Nación, aplicando a este último efecto los recursos previstos en la Ley de Presupuesto y el Decreto 2354 del 19 de noviembre de 1998, sección 1805 Fondo de Previsión Social del Congreso, A. Funcionamiento, Unidad 1805-02 Salud, rubro 3-5-3-7-10 Otras transferencia s- Recursos corrientes. ”

...

“Artículo 9º. Prelación Legal del Plan de Inversiones Públicas. De conformidad con el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, los principios y disposiciones que contiene la presente ley, en el Título II, Plan de Inversiones Públicas, se aplicarán con prelación a las

demás leyes, no requerirán leyes posteriores para su ejecución y se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las disposiciones relacionadas con la ejecución de los programas contenidos en esta ley y para suplir los vacíos que ellas presenten.

Artículo 11. Flexibilización de las Finanzas Públicas. Las apropiaciones financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución, y los gastos decretados por leyes preexistentes, se incluirán en el presupuesto después de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para dar cumplimiento al presente Plan de desarrollo, atender el funcionamiento de las ramas del poder público y los organismos de control, pagar los créditos judicialmente reconocidos y atender el servicio de la deuda, siempre que no se afecten las metas macroeconómicas, sin perjuicio de la priorización de la inversión pública consagrada en los artículos 366 y 350 de la Constitución Política, a efectos de que se mantenga la inversión vigente en términos porcentuales conforme a dicha prelación.

Parágrafo. El presente artículo no se aplica a los recursos provenientes de rentas parafiscales los cuales continuarán bajo el régimen previsto en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995. Igualmente, no se aplica a lo señalado en la Ley 30 de 1992 para las Universidades Públicas.”

...

“Artículo 14. Protección del patrimonio público. La enajenación de la participación accionaria o societaria estatal se hará en condiciones que salvaguarden el patrimonio público. Cuando dicha enajenación la realicen las entidades territoriales y el respectivo proceso sea autorizado por la respectiva asamblea o concejo, con posterioridad a la promulgación de la presente ley, el recurso de capital producto de esta enajenación, se incorporará en el presupuesto de la entidad propietaria de la participación accionaria o societaria que se enajena, para financiar programas de saneamiento fiscal, amortización de deuda pública o para constituir o financiar los fondos de pensiones públicas del orden territorial.

Cuando la entidad no requiera adelantar procesos de saneamiento financiero, amortizar deuda pública o haya constituido y transferido los recursos necesarios a su fondo de pensiones públicas en las condiciones establecidas en la Ley 100 y demás normas sobre la materia, los recursos podrán destinarse a financiar los programas incluidos en el respectivo Plan de desarrollo territorial.

Si los recursos con los cuales se adquirió la propiedad accionaria hacen parte de fondos parafiscales administrados por entidades públicas, se destinarán al objeto de la parafiscalidad, debiéndose invertir en la constitución o financiación del fondo de pensiones de la entidad que administra el recurso parafiscal, hasta garantizar el pago de su pasivo pensional.

...

“Artículo 16. Educación Media. Sin perjuicio de la inversión de los recursos del situado fiscal y de otros recursos oficiales orientados a la Educación Media, los aportes a que se refiere el

artículo 11, numeral 4, de la Ley 21 de 1982, con destinación a las escuelas industriales e institutos técnicos oficiales, podrán invertirse en instituciones con orientación académica para el fortalecimiento de proyectos de ciencia y tecnología.

Artículo 17. Racionalización de plantas docentes, departamentales, distritales y municipales. A partir de la vigencia de la presente ley, la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidad del servicio, para determinar y racionalizar las plantas de personal docente, directivos docentes y administrativos a nivel departamental, distrital y municipal, conforme a un plan de fijación de plantas por municipio, que cada departamento y distrito concertará con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación. El Plan tendrá por finalidad cumplir la tasa de asignación de personal docente por alumno, definida periódicamente por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con la densidad de la población estudiantil, y con las necesidades de cada entidad territorial, para lograr la distribución equitativa de los docentes, directivos docentes y administrativos del situado fiscal entre los municipios. El Plan será gradual y se ajustará a las condiciones particulares de cada entidad territorial.

La formulación del Plan y la suscripción del respectivo convenio de desempeño deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. Vencido este término la entidad territorial que no cumpla con esta disposición o con el plazo aquí señalado, no podrá recibir de la Nación recursos diferentes de las transferencias constitucionales. El vencimiento del término constituye causal de mala conducta para el funcionario responsable, sancionable con la pérdida del empleo.

Sólo con la formulación del Plan y la suscripción del respectivo convenio de desempeño, la autoridad nominadora podrá efectuar nuevos nombramientos o vinculaciones, en los términos de la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994. Todo nombramiento efectuado sin el lleno de estos requisitos será ilegal y se constituirá en causal de mala conducta para el nominador, sancionable con la pérdida del empleo.

Artículo 18. Instrumentos para la ejecución del Plan. Para ejecutar el Plan a que se refiere el artículo anterior, los gobernadores y alcaldes distritales tendrán en su orden las opciones siguientes:

En primer lugar, dispondrán de las plazas que en forma normal se liberan cada año.

En segundo lugar, la autoridad nominadora podrá disponer, cuando ello fuere necesario para la racionalización de planta, el traslado del docente y directivo docente, en primera instancia dentro del mismo municipio y como segunda opción entre municipios del mismo departamento, previo concepto de la JUME o de la JUDE, según el caso.

En tercer lugar, la autoridad nominadora podrá efectuar retiros compensados voluntarios, de acuerdo con el Plan Departamental, Distrital y Municipal de Racionalización de Planta establecido en el inciso 1º. El docente podrá acogerse por una sola vez al retiro compensado.

Los retiros compensados voluntarios se efectuarán de acuerdo con el Plan departamental,

distrital y municipal de racionalización de planta, con estricta sujeción a lo establecido en el inciso 1º de este artículo, según disponibilidad presupuestal y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, la cual incluirá la tabla de indemnizaciones por retiros voluntarios compensados.

Parágrafo. En los términos del Plan de Racionalización, los gobernadores y alcaldes distritales podrán trasladar a plazas docentes vacantes del situado fiscal que se requieran en la respectiva entidad territorial, educadores que vienen siendo pagados con recursos propios, siempre y cuando se encuentren afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio, sin solución de continuidad.

Así mismo, podrán nombrarse en cargos vacantes del situado fiscal educadores vinculados a plazas docentes con recursos municipales sin necesidad de nuevo concurso, utilizando para ello la figura de traslado-nombramiento, pero debiendo renunciar al cargo municipal para asumir el cargo del situado.

Artículo 19. Plan Progresivo de Calidad Educativa. Los recursos que conforme con la tasa de asignación de personal no sean necesarios para financiar docentes serán invertidos en un plan progresivo de calidad educativa por alumno, diseñado por cada entidad territorial, según los parámetros fijados por el Ministerio de Educación Nacional en cuanto al conjunto de insumos asociados a la calidad, en los cuales los municipios e instituciones deben hacer la inversión con los recursos gradualmente liberados según los planes departamentales, distritales y municipales de racionalización de plantas.

Artículo 20. Supresión y redistribución de plazas docentes y empleos de las plantas de personal departamentales, distritales y municipales. Los alcaldes y gobernadores tendrán la potestad de reestructurar la distribución y el número de las plazas de docentes, directivos docentes y empleos administrativos, a cargo de los recursos propios, de acuerdo con el Plan departamental, distrital y municipal de racionalización de planta. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para la supresión y redistribución de plazas y empleos de las plantas de personal de las entidades territoriales y señalará las tablas de indemnización que se aplicarán en estos casos.

Artículo 21. Evaluación de docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Con el objeto de mejorar la calidad de la Educación, los docentes y directivos docentes del sector oficial del país serán evaluados cada dos (2) años mediante la aplicación de una prueba integral, que tendrá dos componentes:

1. El académico-pedagógico a través de pruebas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Pruebas, y
2. El de desempeño en el sitio de trabajo practicado por el superior inmediato.

El resultado de éste podrá ser impugnado de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

A partir de los resultados de la evaluación, las entidades territoriales y las instituciones formadoras de docentes orientarán los programas de formación en servicio para el

mejoramiento de los docentes y directivos docentes.

La evaluación en lo académico-pedagógico y la evaluación en el desempeño tendrán efectos en la permanencia en el servicio, de conformidad con las siguientes reglas:

a) Serán retirados del servicio aquellos docentes y directivos docentes que por razón de los puntajes que obtengan, se ubiquen a dos desviaciones standard o más por debajo de la media, en el grupo que corresponda;

b) Del total de los docentes del país, el número máximo que podrá retirarse del servicio bienalmente, con base en los resultados de la prueba será del 1.5%;

c) Tratándose de los directivos docentes, el resultado de la evaluación de su desempeño determinará su regreso a la base docente;

d) Los docentes y directivos docentes que sin justa causa debidamente comprobada no presenten las pruebas para la evaluación académico-pedagógica serán retirados del servicio;

e) El retiro del empleado público docente o directivo docente, por alguna de las causales señaladas en el presente artículo, se dispondrá mediante decreto proferido por el nominador y no podrán alegarse derechos de carrera docente para su impugnación. En todo caso se garantizará el debido proceso.

Artículo 22. Bonos Educativos de Valor Constante. Autorízase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas, efectuado en cumplimiento de la Ley 91 de 1989, así como la emisión de bonos educativos de valor constante por el valor total de la deuda. Su administración, redención, cuantías y plazos serán fijados por el Gobierno Nacional.

Artículo 23. El Gobierno Nacional en desarrollo de su compromiso social con la educación y en aras de atender de manera eficaz y eficiente sus programas de ampliación de la cobertura y favorecimiento en equidad a los más pobres, propenderá a aglutinar todos los esfuerzos y políticas oficiales que se adelanten en el sector y que brinden atención integral a toda la población con limitación física, mental y sensorial del país. Para el cumplimiento de tal cometido, el Gobierno asegurará la atención a esta población.

II. Sector cultura

Artículo 24. Recursos para la Cultura en las Participaciones Municipales. El porcentaje de los recursos que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 397 de 1997 está destinado a cultura, será el 40% de las participaciones municipales asignadas a la educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

Artículo 25. Fortalecimiento del Sector Cultura. El Gobierno Nacional propenderá a una política de fortalecimiento del sector cultural tratando de canalizar recursos generados por la cultura al mismo sector. Adicionalmente para tal fin, el sector cultura deberá generar recursos que tiendan a hacerlo viable financieramente.

Artículo 26. Espectáculos Públicos y Cultura. Para el financiamiento de los programas

culturales prioritarios definidos en esta ley, los recursos recaudados por el pago del impuesto de espectáculos públicos, con exclusión de aquellos que sean de carácter deportivo, serán destinados al financiamiento de actividades artísticas y culturales, en coordinación con el Ministerio de Cultura.

III. Sector salud y seguridad social

Artículo 27. Estabilidad Financiera y Eficiencia de las Empresas Sociales del Estado. Cada una de las empresas sociales del Estado deberá ajustar su estructura organizacional y planta de personal, para mejorar su capacidad de gestión y diseñar un portafolio de servicios ajustado a las necesidades de la población así como a la oferta y demanda, pública y privada de servicios de la región, y a sus recursos físicos, humanos y financieros, de tal forma que se garantice su sostenibilidad a largo plazo.

El Conpes Social, con base en la propuesta elaborada por el Ministerio de Salud, establecerá la tipología hospitalaria por niveles de complejidad y establecerá los indicadores de gestión en las áreas de producción, calidad, eficiencia administrativa, técnica y financiera y la gradualidad con la que deberán alcanzar las Empresas Sociales del Estado dichos indicadores.

Para establecer las condiciones que permitan cumplir con el proceso de ajuste, las Empresas Sociales del Estado deberán suscribir convenios de desempeño con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales, en los cuales se señale el término y la forma en que éste se realizará.

De manera excepcional con el objeto de garantizar el servicio público de salud y como consecuencia de fallas de mercado, el Ministerio de Salud presentará a consideración del Conpes, la revisión de los indicadores de gestión generales, con el fin de adaptarlos a los principios de equidad y eficiencia distributiva.

Las Empresas Sociales del Estado que no se ajusten a la tipología establecida o no cumplan los convenios de desempeño, sólo podrán recibir recursos o bienes del Estado por el pago de facturación de servicios.

Las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste a la tipología podrán ser pagadas con los recursos del situado fiscal exceptuando los destinados al subsidio de la demanda y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación exceptuando los destinados al régimen subsidiado en salud las rentas cedidas, la venta de servicios, los demás recursos propios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional.

Artículo 28. Recursos del Presupuesto para la Subcuenta de Solidaridad en Salud. La Nación realizará aportes para la financiación del régimen subsidiado de salud. En todo caso se garantizará, en cada vigencia fiscal, la financiación de la cobertura del régimen subsidiado en salud. Estos recursos son complementarios a los que las cajas de compensación familiar deben destinar obligatoriamente al régimen subsidiado y a los recursos de las entidades territoriales.

Incurrirán en causal de mala conducta los Alcaldes o Gobernadores que no entreguen los recursos correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a los Administradores del Régimen Subsidiado (ARS).

Para efectos del trámite en el flujo de los recursos será procedente el giro sin situación de fondos frente a aquellas entidades que hubieran retardado en forma injustificada el pago a las ARS y el giro directo a las instituciones prestadoras de servicios cuando la responsabilidad sea de las ARS. Para este efecto se podrán utilizar instrumentos fiduciarios cuando ello sea necesario. El Gobierno reglamentará la materia.

Artículo 29. Provisión de riesgos en la subcuenta de Solidaridad. El Gobierno Nacional podrá crear en el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, Subcuenta de Solidaridad, una provisión para garantizar la prestación de los servicios a los asegurados, en los casos de quiebra y de problemas de solvencia de las ARS. Esta provisión se financiará:

- Con el porcentaje que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, sobre el valor de la unidad de pago por capitación subsidiada;
- Los recursos provenientes de la liquidación de los contratos suscritos entre las entidades territoriales y las administradoras del régimen subsidiado para el aseguramiento de la población afiliada, y
- Los recursos provenientes de la provisión establecida por el CNSSS que deberán constituir las ARS a favor del régimen subsidiado.

Asimismo, el Gobierno podrá establecer otros sistemas, incluidas las fusiones y/o integraciones para garantizar la prestación de servicios en caso de quiebra o insolvencia de las entidades. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y operación de tales sistemas. Adicionalmente, podrá reglamentar los aspectos relacionados con la provisión.

El Gobierno establecerá las condiciones de ingreso y salida del mercado de las ARS.

Artículo 30. Provisión para Riesgos en el Régimen Contributivo. El Gobierno podrá crear en el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, Subcuenta de Compensación, una provisión para garantizar la prestación de los servicios a los afiliados en los casos de quiebra y de problemas de solvencia de las EPS.

Esta provisión se financiará con un porcentaje de los ingresos de las EPS destinados a los gastos de administración en la cuantía que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, y será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Asimismo, el Gobierno Nacional podrá establecer otros mecanismos para garantizar la prestación de servicios, incluidas las fusiones y/o integraciones en caso de quiebra o insolvencia de las entidades. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y operación de tales mecanismos.

Artículo 31. Excedentes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito. Los recursos excedentes de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud,

se destinarán, para los fines que señala la Ley 100 de 1993 y adicionalmente a financiar el régimen subsidiado el fortalecimiento institucional y la red de urgencias. Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, buscando en todo caso estimular el subsidio a la demanda.

Para efectos de la ejecución de los recursos de la subcuenta de ECAT, se entenderán como eventos terroristas los que se susciten en el marco del conflicto armado interno que afecten a la población civil, y los que se relacionan con atentados terroristas, combates, ataques y masacres.

Artículo 32. Controles del Sistema de Seguridad Social en Salud. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, salvo las excepciones previstas al efecto en la Ley 488 de 1998, participarán en el financiamiento de dicha entidad mediante el pago de una contribución que se determinará y calculará conforme con lo dispuesto por dicha ley.

Para asegurar el correcto funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud y el uso adecuado de los recursos del mismo, el Gobierno Nacional o el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, según el caso, organizará sistemas de auditoría. A tal efecto, precisará la forma como se desarrollarán dichos sistemas y los mecanismos de organización y operación.

Artículo 33. Contratación Colectiva de Seguros. El Gobierno Nacional podrá establecer sistemas que permitan la contratación colectiva de los seguros de las enfermedades de alto costo en el sistema de seguridad social en salud u otros mecanismos que permitan lograr la mayor economía en la contratación de dichos seguros.

Artículo 34. Uso de la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación. El uso de las participaciones municipales referidos a grupos de población vulnerable a que hace referencia el numeral 7 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, incluye también la protección especial, entendida como una medida legal definida por la autoridad competente, con el objeto de amparar los menores de dieciocho (18) años expuestos a violencia intrafamiliar, maltrato físico y/o emocional, abuso sexual, estado de abandono, pornografía, prostitución, así como a los niños de la calle y en la calle infractores o contraventores de la ley penal.

Artículo 35. Reconocimiento y Pago de Pensiones. El Gobierno Nacional establecerá sistemas que permitan asegurar el correcto y eficiente reconocimiento y liquidación de pensiones a cargo del sector público. Dichos sistemas podrán incluir, entre otros, mecanismos de determinación de parámetros generales obligatorios, sistemas de auditoría, cruces de información e inclusive el traslado de competencias para el efecto a otras entidades públicas o la contratación de particulares.

Artículo 36. Eficiencia en el uso de los Recursos. El Sistema de Seguridad Social funcionará de manera armónica y complementaria en los diversos elementos que le son comunes, procurando cubrir todos los riesgos que le son propios, dentro de los límites de los recursos disponibles, y buscando el uso más eficiente para los mismos.

Las instituciones, cualquiera sea su naturaleza, que tengan entre sus funciones el trámite y

reconocimiento de derechos económicos en el ámbito de la seguridad social, deberán respetar el orden en el que se les ha presentado la solicitud para efectos de las glosas, trámite y demás elementos relacionados con el reconocimiento del derecho. El Gobierno reglamentará las condiciones para la cesión de acreencias para las entidades públicas y el ejercicio del derecho de turno.

Los profesionales vinculados a las instituciones prestadoras de servicios de salud que manejen recursos públicos deberán abstenerse de realizar remisiones de pacientes por fuera del establecimiento para ser atendidos por terceros o en forma directa, cuando la atención pueda ser resuelta directamente en la institución en la que presten sus servicios, a menos que medie expreso convenio con la entidad en el que se contengan las contraprestaciones para la institución remitente.

Cuando una remisión se realice a un centro hospitalario, laboratorio o establecimiento o en el que el profesional sea socio o asociado o tenga intereses en forma directa o por interpuesta persona deberá expresarlo a la institución prestadora de donde se hace la remisión.

Artículo 37. Concepto de ingreso bruto. Los recursos de la seguridad social, conforme con su destinación específica, no se podrán destinar a otros fines. El Gobierno Nacional determinará, para todos los efectos legales, el concepto de ingreso bruto de las entidades que integran el sistema de seguridad social en salud.

Con el objeto de evitar la desviación de recursos de la seguridad social y conductas de fraude, para efecto del trámite de reclamación de las prestaciones del Plan Obligatorio de Salud de los afiliados, se establece que éstas se prestarán en el territorio nacional “conforme la tecnología apropiada disponible en el país” según se dispone en el artículo 162 de la Ley 100 de 1993, y teniendo en cuenta el principio previsto en virtud del cual la esencia de un derecho prestacional limita su acción en la razonable capacidad de los poderes públicos y ocasionalmente de los particulares. Las EPS deben prestar el Plan Obligatorio de Salud dentro de los parámetros que el mismo Estado ha fijado.

En situaciones excepcionales, cuando esté de por medio el derecho a la vida, se autorizará mediante trámite especial que definirá el Consejo Nacional de Seguridad Social, conforme su competencia, la prestación de servicio de salud por fuera del POS definido por ese organismo y obligatorio para todas las entidades promotoras de salud, cualquiera que sea su naturaleza, en Colombia o excepcionalmente en el exterior, por limitaciones de la tecnología nacional, siempre que la atención en el país no sea posible, no se trate de tratamientos experimentales, que en ningún caso serán procedentes, y se ajusten a las situaciones y procedimientos que para el efecto reglamente el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Para este efecto las prestaciones en el exterior se deberán otorgar por entidades acreditadas y debidamente adscritas al Sistema de Seguridad Social del país correspondiente. El Ministerio de Salud o, en su caso, la EPS conforme lo defina el Consejo Nacional de Seguridad Social, tendrán la responsabilidad de escoger la entidad en el exterior que se debe hacer cargo del procedimiento.

Parágrafo. El afiliado que requiera o adelante trámite para tratamientos, procedimientos o

medicamentos por fuera del POS deberá demostrar que ha cumplido en forma plena y oportuna con sus obligaciones, conforme se dispone en las normas legales y reglamentarias. Es deber de las autoridades judiciales y administrativas velar por que esta disposición se cumpla como requisito para el ejercicio de los derechos, disponiendo las medidas que garanticen por parte del usuario el pago de las sumas que le corresponda cancelar.

IV. Sector agropecuario

Artículo 38. Adecuación de Tierras. Los programas de adecuación de tierras se podrán ejecutar mediante contratos de concesión, COT (construcción, operación y transferencia) o similares. El Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, continuará con la construcción de los distritos de riego y proyectos de drenaje en el territorio nacional.

Los programas así desarrollados incorporarán el correspondiente proyecto productivo; y sus usuarios y socios, para beneficiarse de los apoyos estatales, deberán adecuarse a lo estipulado en dichos proyectos productivos. Estos deberán ser preferencialmente para productos de alta competitividad.

Artículo 39. Nuevas Operaciones Financieras de Finagro. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario financiará adicionalmente servicios vinculados en forma directa al sector agropecuario y rural.

Finagro podrá negociar títulos valores sobre subyacentes agropecuarios y respaldar, avalar, garantizar la emisión de dichos títulos, de conformidad con las normas que regulan el mercado de valores. Igualmente podrá otorgar crédito agropecuario a través de convenios con las entidades financieras.

Artículo 40. Operaciones de Finagro en Capital de Riesgo. Finagro podrá estimular la creación y fortalecimiento de empresas productoras, comercializadoras y de transformación primaria de productos agropecuarios y pesqueros, mediante la creación de un fondo de inversiones para capital de riesgo, administrado por tal entidad, el cual se constituirá con excedentes de liquidez de Finagro, distintos de los provenientes de los títulos de desarrollo agropecuario, con el concepto previo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, CNCA.

Para tal efecto, Finagro podrá recibir otros recursos, en calidad de aportes provenientes de donaciones o transferencias de otras entidades públicas o privadas. La participación del Fondo cesará una vez las empresas respectivas logren, a juicio de Finagro, niveles aceptables de competitividad y solidez patrimonial.

Artículo 41. Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional y se fortalecerá con el fin de facilitarle al agricultor el acceso al crédito bancario.

Artículo 42. Reforma Agraria Integral. El subsidio al beneficiario de reforma agraria cubrirá no sólo parte del valor del predio, sino también las inversiones complementarias, tales como mejoras y fomento a la producción.

Los beneficiarios podrán acceder a modalidades de subsidio colectivo. El otorgamiento del subsidio de tierras para beneficiarios de reforma agraria los habilita como sujetos de crédito.

El arrendamiento con opción de compra o “leasing” será un mecanismo que coadyuve a activar la oferta de tierras.

El otorgamiento de tierras adquiridas por el Incora mediante negociación directa se hará preferiblemente mediante identificación previa de proyectos productivos, organización y capacitación de los beneficiarios y de planes integrales de ejecución de las inversiones complementarias a la adquisición de la tierra.

Para efectos de recuperar la capacidad productiva de los actuales predios adjudicados a beneficiarios de la reforma agraria y que por diversos factores no resultan actualmente viables financiera y comercialmente, el Incora, de manera preferencial y con recursos propios, otorgará nuevos subsidios que tendrán por objeto la reestructuración de los proyectos productivos en condiciones de competitividad, rentabilidad, que garanticen su posterior viabilidad. En este sentido, el Gobierno Nacional reglamentará los montos, procedimientos y demás aspectos que hagan operativo este beneficio. Adicionalmente, el Gobierno Nacional deberá proceder a implantar los apoyos a las cooperativas de reforma agraria contempladas en la Ley 160 de 1994.

Para la ejecución de la Reforma Agraria dirigida a pueblos indígenas se aplicarán los procedimientos y normas vigentes.

El otorgamiento de tierras adquiridas por el Incora mediante negociación directa se hará preferiblemente mediante identificación previa de proyectos productivos y de planes integrales de ejecución de las inversiones complementarias a la adquisición de la tierra.

Artículo 43. Bonos agrarios. Se autoriza al Gobierno Nacional para emitir bonos agrarios de largo plazo redimibles en diez (10) años, con el fin de ejercer la opción de compra de los predios rurales que reciban las entidades financieras a título de dación de pago y para efectos de pagar el valor de los bienes cuyo proceso de expropiación por vía administrativa adelante el Incora para impulsar proyectos de reforma agraria.

Artículo 44. Políticas Agropecuarias. El Gobierno Nacional ajustará la política agropecuaria a los lineamientos, programas y mecanismos contemplados en el presente Plan de Desarrollo, buscando establecer mecanismos adecuados de protección al sector. Atención especial se dedicará a la evaluación del mecanismo de bandas arancelarias y a las distorsiones que se han generado en el mercado andino. De la misma forma se reorientará la política de subsidios a la producción y al crédito para apoyar la reconversión y desarrollo de nuevos cultivos.

Artículo 45. Bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales. Las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales se constituirán como sociedades anónimas con niveles de patrimonio adecuados que permitan salvaguardar su solvencia y tendrán por objeto organizar y mantener en funcionamiento un mercado público en el cual se realicen mediante oferta pública operaciones de bienes, productos y servicios. Podrán

también realizar operaciones sobre valores y derivados financieros, sobre bienes y productos y desarrollar mercados de futuros y opciones. En todo caso las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales deberán contar con organismos independientes para la liquidación y compensación de sus operaciones.

El Gobierno Nacional regulará el funcionamiento y operación de estas bolsas, señalará la entidad encargada de ejercer su inspección y vigilancia y determinará respecto de los documentos a ser colocados en el mercado público, los cuales tendrán el carácter y prerrogativas de los títulos valores.

Parágrafo. Los valores a que se refiere el presente artículo son aquellos representativos de mercancías disponibles o futuras y los emitidos como resultado de procesos de titularización desarrollados sobre bienes y/o flujos de caja referidos a subyacentes agropecuarios o agroindustriales.

Artículo 46. Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá apoyar el subsidio a las primas de riesgos de seguros a los productores.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario orientará los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, así como la elegibilidad del subsidio de las primas a explotaciones agropecuarias y zonas específicas.

Artículo 47. Creación del Fondo para la Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario y la Protección Sanitaria. Créase el Fondo para la Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Protección Sanitaria como cuenta especial bajo la administración financiera de Finagro y reglamentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Este Fondo tendrá un consejo directivo conformado por un representante del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá; un representante del ICA, uno del Corpoica y uno de Colciencias; dos (2) representantes de los administradores de los Fondos Parafiscales del sector agropecuario, un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, un representante de las organizaciones campesinas y un representante de las universidades que tengan programas en ciencias agropecuarias y afines.

Dicho fondo se constituirá con aportes del Presupuesto Nacional, donaciones y recursos provenientes de la venta de bienes inmuebles de entidades públicas del sector que no requieran para cumplir su función y misión o que sean liquidadas, así como de las utilidades de la Bolsa Nacional Agropecuaria correspondientes a las entidades estatales que sean accionistas de ella.

Artículo 48. Aportes a las entidades de participación mixta del sector agropecuario. El Gobierno Nacional podrá aportar al patrimonio de las entidades de participación mixta del sector agropecuario, los bienes muebles que no requieran sus entidades adscritas para el cumplimiento de sus funciones, o aquellos que se reciban y determinen como fruto de operaciones de liquidación, fusión o supresión. El Gobierno Nacional, con posterioridad a la reestructuración de sus entidades adscritas y vinculadas de acuerdo con la ley, evaluará y determinará los bienes que serán aportados a dichas entidades de participación mixta.

Artículo 49. Actividades de Pesca y Acuicultura. Dentro de los esfuerzos para aumentar la competitividad del sector agropecuario y diversificar la producción, el Gobierno Nacional otorgará una prioridad especial al fomento de las actividades de pesca y acuicultura.

Artículo 50. El Gobierno Nacional en las modificaciones que introducirá a la Ley 60 de 1993, dará tratamiento preferencial a aquellos municipios que presenten una proporción mayor de población en la zona rural que en la urbana.

El Gobierno Nacional financiará los planes, programas y proyectos relacionados con el sector agropecuario y rural, con recursos provenientes, no sólo del presupuesto de las entidades públicas del sector, sino también del Fondo de Inversiones para la Paz, FIP. El Plan Colombia fijará sus lineamientos generales en torno a los objetivos contemplados y definidos para el sector agropecuario y rural en esta ley.

Artículo 51. Estabilidad legal, comercial y tributaria. El Gobierno Nacional propenderá a que la política comercial, fiscal y económica que incida en el sector agropecuario y rural colombiano no sea modificada, salvo en aquellos casos en los cuales se busque mejorar sus condiciones o beneficios.

Artículo 52. Empresas de desarrollo rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas promoverán y fomentarán, con cargo a los recursos presupuestales que le sean asignados para el fortalecimiento institucional, Empresas de Desarrollo Rural, EDR, como instrumentos básicos para el logro de los objetivos de la política pública en materia de desarrollo rural, como forma organizativa empresarial de producción de bienes y servicios del sector rural, que tienen como misión buscar la asociación estratégica de pequeños y medianos agricultores, facilitando la asignación de recursos técnicos y financieros y maximizando su aplicación a lo largo de la cadena agroindustrial.

Artículo 53. Calificación de riesgo. Para efectos de cumplimiento de los planes y programas sobre política crediticia del sector agropecuario contemplados en el Título II Capítulo 2 artículo 4º numeral 7.4 de la presente ley, se establecerán mecanismos que permitan modificar los criterios que definen la clasificación de los usuarios de crédito según el riesgo de su actividad a fin de que los productores agropecuarios sean sujetos de crédito.

Artículo 54. Con miras a dotar al sector agropecuario y rural de un régimen de incentivos y estímulos tributarios tendientes a favorecer nuevas inversiones a través de la constitución de nuevas empresas agrícolas, pecuarias, agroindustriales, forestales y piscícolas, en zonas que el Gobierno Nacional estime pertinentes en el marco de las estrategias y políticas de paz, así como de competitividad, sostenibilidad y desarrollo regional; el Gobierno Nacional procederá a constituir una comisión integrada por representantes de las entidades públicas competentes y el Congreso de la República. Dicha Comisión tendrá como objetivos evaluar el régimen tributario actualmente vigente para el sector y elaborar un proyecto de ley ajustado a los propósitos arriba enunciados, concertado con las agremiaciones de diversa índole que tengan incidencia en el desarrollo económico, social y ambiental del campo colombiano.

V. Sector medio ambiente

Artículo 55. Elegibilidad de proyectos. El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará los

criterios de selección de los proyectos que soliciten financiación con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, así como los criterios que deberá atender la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible o el Departamento Ambiental Urbano respectivo para expedir aval técnico al proyecto que se presente para su revisión, cuando los mismos tengan por objeto la preservación del medio ambiente.

Artículo 56. Fusión de los Fondos del Sector Medio Ambiente. El Gobierno Nacional integrará en un fondo con personería jurídica los fondos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente existentes. Dicho Fondo estará adscrito al mencionado ministerio, y se denominará Fondo Nacional Ambiental, Fonam. Para tal efecto, los fondos fusionados se transformarán en subcuentas del fondo que se ordena integrar, los cuales, en todo caso, seguirán las orientaciones de su ley de creación.

Los recursos provenientes de las multas y sanciones que impone el Ministerio del Medio Ambiente ingresarán a este fondo.

Exceptúase de esta fusión el Fondo de Compensación Ambiental.

“Artículo 28. Las autoridades ambientales podrán cobrar, en las oportunidades que determine el Gobierno Nacional, el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones y autorizaciones establecidas en la ley y normas reglamentarias. Los costos por concepto del cobro del servicio de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, de los diagnósticos ambientales de alternativas, del seguimiento de los proyectos y demás relacionados con la licencia ambiental, que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente, entrarán a una subcuenta especial del Fonam. Los recursos por este concepto se utilizarán para sufragar los costos de evaluación y seguimiento.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional, para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación: La tarifa incluirá:

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) El valor total de los gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio de la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, y
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a), se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán los topes máximos de sueldos y contratos del Ministerio de Transporte y para el caso de contratistas internacionales, las escalas tarifarias promedio para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c),

el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos a), b) y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio por gastos del valor del proyecto.

Los proyectos que requieran licencia, permiso o cualquier otra autorización ambiental pagarán a la autoridad ambiental respectiva, por concepto de la prestación del servicio de evaluación, seguimiento y monitoreo y en proporción con los costos de gestión de estos servicios, las siguientes tarifas sobre el valor total del proyecto:

- Aquellos que tengan un valor hasta de 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.6%.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.5%.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.4%.

Hasta la expedición de un decreto de racionalización del trámite de licencias, permisos y autorizaciones ambientales, los períodos máximos con que cuenta la autoridad ambiental para completar los mencionados actos administrativos, una vez cumplidos los requisitos legales, será de hasta:

- Aquellos que tengan un valor hasta de 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes, seis (6) meses.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, ocho (8) meses.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, diez (10) meses.

Cuando las autoridades ambientales contraten la evaluación de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas, así como el seguimiento de los proyectos, el pago de los honorarios de dichos servicios podrá ser cobrado por la autoridad ambiental al beneficiario del proyecto, de conformidad con las tarifas mencionadas. En ningún caso dichos honorarios podrán pagarse directamente a un servidor público.

Los ingresos por concepto de los permisos establecidos en la Convención Internacional sobre comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres CITES, y los ingresos percibidos por concepto de Ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental, Fonam.

Artículo 58. Tasas por uso del agua. El artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se modifica así:

“Artículo 43. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral

de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso.

El sistema y método para la determinación de la tarifa de la tasa por utilización de agua será el siguiente:

- Tarifa mínima: La tarifa mínima será establecida por el Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos promedio nacionales para la restauración y conservación por hectárea en zonas de protección y conservación de cuencas.

- Factor regional: La autoridad ambiental competente le aplicará un factor regional a la tarifa mínima. Esta autoridad, al final de cada semestre comparará el uso total del agua con la meta establecida. El factor regional se incrementará semestralmente, en una cuantía establecida por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando la autoridad ambiental identifique que no se está alcanzando la meta de uso de agua previamente establecida. Al alcanzar la meta de uso de agua, el factor regional no se incrementará. La meta de uso de agua se concertará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos del uno (1%) por ciento del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este uno 1% por ciento en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determine en la licencia ambiental del proyecto”.

Artículo 59. Incentivo a la reconversión ambiental industrial. Créase el incentivo a la reconversión ambiental industrial, al cual tendrá derecho toda persona natural o jurídica, pública o privada que ejecute proyectos de inversión en reconversión ambiental industrial para la pequeña y mediana industria. Los proyectos deberán corresponder a los términos y condiciones que determine el Ministerio del Medio Ambiente.

VI. Justicia

Artículo 60. Acuerdos preconcursales. Con el fin de prevenir el inicio de procesos concursales, todo deudor que esté cumpliendo con sus obligaciones en materia de contabilidad mercantil, podrá celebrar acuerdos preconcursales. El gobierno reglamentará la materia, incluyendo pero sin limitarse a: requisitos de validez de los acuerdos, anexos de los acuerdos, publicidad de los acuerdos, efectos del acuerdo, garantías de cumplimiento de los acuerdos, y prelación de créditos en acuerdos preconcursales. Dichos acuerdos y sus contratos accesorios no causarán impuesto de timbre.

Los particulares podrán promocionar y gestionar la celebración de acuerdos preconcursales y podrán además actuar como árbitros, conciliadores o mediadores. El gobierno reglamentará la materia.

La Superintendencia de Sociedades cumplirá las funciones de mediación previstas en este artículo tratándose de acuerdos cuya celebración haya sido promovida o llevada a cabo con su participación.

Artículo 61. Plan Penitenciario Integral. Para el desarrollo de las políticas en el sistema penitenciario y carcelario establecidas en el documento “Cambio para Construir la Paz”, en lo referente a la implementación del Plan, refacción y construcción carcelaria, el gobierno ejecutará un plan penitenciario integral, que asegure la generación de una infraestructura moderna para los establecimientos de reclusión, la vigilancia y seguridad carcelaria y el tratamiento penitenciario.

VII. Sector defensa y seguridad

Artículo 62. Destinación de los recursos. De los recursos asignados al sector defensa se destinará el 16.5% para la Policía Nacional, entidad que dará prioridad a los programas operativos, particularmente a la construcción de cuarteles y estaciones de policía y a la adquisición de equipo operacional.

VIII. Infraestructura sector transporte

Artículo 63. Programa de fortalecimiento de la planeación y gestión vial de los entes territoriales. El Ministerio de Transporte en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, desarrollará durante los dos (2) años siguientes a la vigencia de la presente ley, un programa encaminado al fortalecimiento de la planeación y de la gestión vial de los entes territoriales en lo concerniente a las actividades de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la red vial a su cargo.

Artículo 64. Proyectos de infraestructura de carreteras. Salvo los casos que determine el Conpes, los proyectos de infraestructura de carreteras que al momento de expedirse la presente ley, estén a cargo del Instituto Nacional de Vías, Invías y que no correspondan a las especificaciones o prioridades definidas en los artículos 12 y 13 de la Ley 105 de 1993, deberán entregarse a los respectivos entes territoriales.

Artículo 65. Planes de expansión. El artículo 15 de la Ley 105 de 1993, quedará así:

“Artículo 15. Planes de expansión de la ley de transporte a cargo de la Nación. El Ministerio de Transporte presentará al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, para su aprobación, cada dos (2) años, los planes de expansión vial, que deberán contener como mínimo lo siguiente:

a) La conveniencia de hacer inversiones en nueva infraestructura vial nacional, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

b) Las inversiones públicas que deben efectuarse en infraestructura vial, y las privadas que deben estimularse;

c) Las metodologías, que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por concesiones e infraestructura vial nacional, en los términos de la Ley 105 de 1993;

Las inversiones públicas que se hagan en materia de infraestructura vial nacional se ceñirán a lo expuesto en los planes de expansión vial y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los planes de expansión vial se expedirán por medio de decretos reglamentarios del Plan Nacional de Desarrollo y de esta ley.

El Ministerio de Transporte presentará en un término no mayor de dos (2) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para consideración y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el proyecto de integración de la Red Nacional de Transporte, de acuerdo con los criterios previstos en esta ley”.

Artículo 66. Exención de impuestos a los peajes. Los ingresos por concepto de peajes en las carreteras no están sometidos al impuesto de industria y comercio.

El impuesto de industria y comercio se causará sobre los ingresos que reciban los subcontratistas por concepto de las obras que adelantan en el respectivo municipio.

Artículo 67. Financiación de variantes. Para la financiación de variantes en las ciudades por las que atraviesa la red primaria, el Instituto Nacional de Vías podrá ser sujeto de crédito de Findeter y, con tal fin, serán admisibles como garantía sus rentas propias o los recursos provenientes de los peajes que establezca con destino a la financiación de la respectiva variante.

Artículo 68. Fondo de la sobretasa al ACPM. Créase el Fondo para la Inversión de la sobretasa al ACPM, a la que se refiere el artículo 117 de la Ley 488 de 1998 como un fondo cuenta sin personería jurídica administrado por el Instituto Nacional de Vías, a través del cual se manejarán los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM.

Artículo 69. Afectación y reserva de terrenos. De conformidad con los respectivos proyectos viales, los alcaldes de los municipios y distritos deberán afectar y reservar los terrenos, así como congelar el uso de los suelos de los predios correspondientes a las áreas necesarias para adelantar la construcción de las ampliaciones o variantes de la red de infraestructura vial primaria, secundaria y terciaria, en la jurisdicción territorial del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, de acuerdo con las competencias que les corresponden a dichas autoridades locales en relación con la función pública del ordenamiento del territorio y teniendo en cuenta la determinación del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial. El gobierno reglamentará la materia.

Artículo 70. Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte. Para incentivar el desarrollo de la infraestructura de transporte territorial, los departamentos o varios municipios de un mismo departamento, podrán formular de manera conjunta Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte.

Los planes agruparán proyectos de red secundaria, terciaria, o secundaria y terciaria, y/o proyectos de infraestructura fluvial y aeroportuaria. Igualmente, determinarán una estrategia de financiación, que garantice la sostenibilidad técnica y financiera del plan en el largo plazo, identificando los recursos a ser utilizados, tales como la sobretasa a los combustibles, la valorización, los cargos a los usuarios, y los recursos del orden departamental y municipal.

Para la financiación de estos planes se podrá acceder a recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a proyectos de carácter regional, e igualmente el Gobierno Nacional podrá aportar recursos.

En la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad los proyectos incluidos en los Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte, sobre aquellos proyectos de la misma región, no incluidos en dichos planes.

Las titularizaciones sobre los recursos provenientes de la sobretasa a los combustibles de que trata el artículo 126 de la Ley 488 de 1998, podrán extenderse más allá del respectivo período de gobierno siempre y cuando se destinen al mantenimiento y conservación de la red vial secundaria y terciaria.

Artículo 71. Red vial terciaria. El Gobierno Nacional conjuntamente con los entes territoriales compartirá la responsabilidad de la construcción, mantenimiento y conservación de la red vial

terciaria en el territorio nacional, a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y los mecanismos que el Estado considere pertinentes.

IX. Sector minas y energía

Artículo 72. Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

El párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Párrafo 2°. El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1°, párrafo 1°, artículo 5°, párrafo; artículo 8°, numeral 8, que se elevará al uno (1%) por ciento y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería.

20% para la preservación del medio ambiente.

59% para la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria, y los proyectos fluviales y aeroportuarios, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. De este porcentaje, no menos del ochenta (80%) por ciento deberá destinarse, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de la red vial secundaria y terciaria. Los proyectos de carácter regional serán aquellos que beneficien a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o de un mismo departamento.

Del ochenta (80%) por ciento se exceptúan los departamentos de la Orinoquia y Amazonia,

los cuales podrán desarrollar programas de masificación de gas y proyectos de saneamiento básico prioritariamente”.

Artículo 73. Monto de las regalías. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)

10%

Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)

5%

Níquel

12%

Hierro y Cobre

5%

Oro y Plata

4%

Oro de aluvión en contratos de concesión

6%

Platino

5%

Sal

12%

Calizas, yesos, arcillas y gravas

1%

Minerales radiactivos

10%

Minerales metálicos

5%

3%

Establécese como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

Producción diaria promedio mes

Porcentaje

Para una producción menor o igual a 5 KBPD

5%

Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior a 125 KBPD

X%

Donde $X\% = 5 + (\text{Producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * (0.125)$

Para una producción mayor a 125 KBPD e inferior a 400 KBPD

20%

Para una producción mayor a 400 KBPD y menor a 600 KBPD

Y%

Donde $Y = 20 + (\text{Producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * (0.025)$

Para una producción igual o superior a 600 KBPD

25%

Parágrafo 1º. Para todos los efectos, se entiende por "Producción KBPD" la producción diaria promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicará la siguiente equivalencia: 1 barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

Parágrafo 2º. La presente norma se aplicará para todos los eventos considerados como descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 2º de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

Parágrafo 3º. Del porcentaje por regalías y compensaciones pactadas en el contrato vigente para la explotación del níquel en las minas de níquel en Cerromatoso, municipio de Montelíbano se aplicará el primer 4% a regalías y el 4% restante a compensaciones. Para los contratos futuros o prórrogas del contrato vigente si las hubiere, se aplicará el porcentaje de regalías establecido en este artículo y se distribuirá de la siguiente manera: el 7% a título de regalías y el 5% restante a compensaciones.

Parágrafo 4º. En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo del asociado particular conforme a lo estipulado en dicho contrato la cual se distribuirá, según lo establecido en el artículo 32 de la Ley 141 de 1994. Carbocol únicamente continuará pagando el impuesto a la producción de carbón el cual será distribuido en un 25% para el departamento productor, en un 25% para el municipio productor, en un 25% para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y en un 25% para el Corpes regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se adelanten las explotaciones. En el evento en que Carbocol o la entidad pública del sector minero a la que por decisión del gobierno se transfiera su aporte minero, enajene sus derechos en el contrato de asociación a un particular, quien los adquiera deberá pagar por lo menos la regalía prevista para las explotaciones de más de tres (3) millones de toneladas. Para efecto de la enajenación de los derechos de Carbocol, la Nación podrá asumir la deuda a cargo de Carbocol.

Parágrafo 5º. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

Parágrafo 6º. Un porcentaje (%) de los ingresos que reciba la Nación por las explotaciones de hidrocarburos de propiedad privada en los términos establecidos en la Ley 20 de 1969 y la Ley 97 de 1993, será cedido a los respectivos departamentos y municipios productores de modo tal que reciban el equivalente a lo que deberían recibir como regalías de haber sido estos yacimientos de propiedad estatal.

Parágrafo 7º. Para efectos de liquidar las regalías por la explotación de minas de sal se tomará el precio de realización del producto, neto de fletes y costos de procedimiento. Se tomará por precio de realización, el precio de venta de la Concesión Salinas o de la empresa que haga sus veces.

Parágrafo 8º. El artículo 50 de la Ley 141 de 1994. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos en favor de los municipios productores, quedara así:

“Artículo 50. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos en favor de los municipios productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de explotación de hidrocarburos en favor de los municipios productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 14 y en el artículo 31 de la Ley 141 de 1994, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles/días Participación sobre su porcentaje de los municipios

Por los primeros 200.000 barriles

100%

Más de 200.000 barriles

10%

Parágrafo 1°. Para la aplicación de los artículos 5°, 49 y 50 el barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

Parágrafo 2°. Cuando la producción sea superior a los doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diario del excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo, se distribuirá así: cuarenta (40%) por ciento para el Fondo Nacional de Regalías y sesenta (60%) por ciento para ser utilizado, según lo establecido en el artículo 55 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo 3°. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991”.

Artículo 74. Límites a las participaciones en las regalías. El artículo 49 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos en favor de los departamentos productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos en favor de los departamentos productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 14 y en el artículo 31 de la Ley 141 de 1994, se aplicará el presente escalonamiento:

Promedio mensual de barriles/día

Participación sobre su porcentaje los departamentos

Por los primeros 200.000 barriles

Más de 200.000 y hasta 600.000 barriles

10%

Más de 600.000 barriles

5%

Parágrafo 1º. Cuando la producción sea superior a doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diarios, el excedente de regalías y compensaciones que resulten de aplicación de este artículo, se distribuirá así: sesenta y cinco (65%) por ciento para el Fondo Nacional de Regalías y el treinta y cinco (35%) por ciento para ser utilizados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo 2º. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo se aplicarán para todos los contratos considerados como nuevos descubrimientos de hidrocarburos, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la Ley 141 de 1994.”

Artículo 75. Recursos para el sector minero. Los recursos públicos destinados al sector minero, dentro de los cuales se encuentran recursos del Fondo Nacional de Regalías, deberán ser canalizados a través de la Empresa Nacional Minera Limitada y del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas.

Parágrafo. Los recursos de que trata este artículo serán girados en forma mensual a las entidades receptoras, previa aprobación de los proyectos por parte de la Comisión Nacional de Regalías, CNR. El giro se hará en los primeros diez días de cada mes y su monto será el valor total recaudado por el fondo en el mes inmediatamente anterior multiplicado por el porcentaje que le corresponde a estas entidades. En el primer giro de la vigencia se debe incluir el monto correspondiente a los meses transcurridos entre el inicio de la vigencia y el primer giro efectivo.

Artículo 76. Destinación de los recursos de regalías asignados al fomento de la minería. La destinación y distribución de los recursos de regalías asignados al fomento de la minería, quedará así:

- El 100% de los recursos anuales destinados al fomento de la minería, deberán invertirse para la promoción de la minería, en la elaboración de estudios y realización de labores de prospección, exploración, diseño, promoción, supervisión y ejecución de proyectos mineros, aprobados y canalizados a través de las entidades nacionales a las cuales la ley o el Ministerio de Minas y Energía les asigne dicha competencia.

- El treinta por ciento (30%) de dichos recursos serán administrados por el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas y el setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera Limitada, quienes lo distribuirán, de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres subsectores mineros a saber: metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

Artículo 77. Infraestructura de transporte y embarque para el subsector carbón. Para asegurar el uso eficiente de las instalaciones portuarias y promover el desarrollo de proyectos carboníferos, el Gobierno Nacional podrá adoptar las medidas y mecanismos necesarios a fin de estimular y lograr que la infraestructura e instalaciones portuarias privadas, de uso público o de uso privado, puedan ser usadas por terceros productores de carbón.

Parágrafo. Para este efecto, la Superintendencia de Puertos podrá otorgar directamente nuevas concesiones o prorrogar las concesiones portuarias otorgadas a los actuales concesionarios, en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Artículo 78. Transición de los subsidios en el sector eléctrico. El período de transición para que las empresas que prestan el servicio público de energía eléctrica alcancen los límites establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 en materia de subsidios, en ningún caso podrá exceder del 31 de diciembre del año 2002. La Comisión de Regulación de Energía y Gas reglamentará la materia.

En todo caso, se mantendrán los subsidios establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994, una

vez superado el período de transición aquí establecido.

Artículo 79. Aplicación y cálculo de la contribución de solidaridad. La Comisión de Regulación de Energía y Gas, una vez entre en vigencia la presente ley, exigirá a todas las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica, el cobro del factor de contribución de solidaridad como un porcentaje del Costo Unico Nacional Unitario de Prestación del Servicio para cada nivel de tensión.

El programa de desmonte de la contribución de solidaridad que pagan los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, para llevarla a los límites establecidos en la Ley 142 de 1994, se extenderá hasta el año 2005. El factor de la contribución de solidaridad, a cobrar a los usuarios del servicio de energía eléctrica perteneciente al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, será la que se está cobrando a la expedición de la presente ley, sin que en ningún caso supere el veinticinco (25%) por ciento y disminuirá al nivel establecido en la Ley 142 de 1994 el 31 de diciembre del año 2005.

Las contribuciones se usarán para el pago de los subsidios que se apliquen a partir de la vigencia de la presente ley, y de los subsidios aplicados a partir del 1° de enero de 1998 para el servicio público de energía eléctrica, y a partir del 1° de enero de 1997 para el servicio público de gas distribuido por red física, siempre y cuando las respectivas conciliaciones hayan sido debidamente validadas por el Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo 1º. El inciso 1º del artículo 5º de la Ley 286 del 3 de julio de 1996, quedará así:

“Las contribuciones de solidaridad que paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, los usuarios del servicio de gas combustible suministrado por red física pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6 y a los sectores comercial e industrial incluyendo los grandes consumidores, y los usuarios de los servicios públicos de telefonía básica conmutada pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6 y a los sectores comercial e industrial son de carácter nacional y su pago es obligatorio. Los valores serán facturados por las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada. Los valores facturados por contribución de solidaridad serán aplicados por las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada, según sea el caso, que prestan su servicio en la misma zona territorial del usuario aportante, para subsidiar el pago de los consumos de subsistencia de sus usuarios residenciales de los estratos I, II y III”.

Parágrafo 2º. Los recursos facturados que se apliquen a subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra contribuciones seis (6) meses después de facturados. Si posteriormente se produce el recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo, las empresas prestadoras de servicios

públicos domiciliarios de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, deberán acreditar contablemente los montos de los valores facturados por contribuciones de solidaridad y subsidios.

No se podrán pagar subsidios con recursos provenientes del presupuesto nacional o del "Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos" a aquellas empresas que no entreguen la información en los términos y la oportunidad señaladas en el reglamento que para tal efecto elabore el Ministerio de Minas y Energía.

Si el cálculo del excedente de una empresa es inferior al excedente estimado por el Ministerio de Minas y Energía, se girará inicialmente a las empresas que presenten déficit en la misma zona territorial o al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, según el caso, el monto del excedente estimado por la empresa. Si en el término de tres (3) meses, contados desde la fecha que se recibió la instrucción de giro por parte del Ministerio de Minas y Energía, la empresa no ha justificado la diferencia entre las estimaciones del Ministerio y las de la empresa, deberá girar a las empresas de la misma zona territorial o al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, el monto de la diferencia entre el primer giro realizado y el valor estimado por el Ministerio de Minas y Energía como excedente, con los intereses.

Artículo 80. Consumo de subsistencia. La Comisión de Regulación de Energía y Gas determinará para los sectores de su competencia, qué se entiende por consumo de subsistencia y la forma de determinarlo.

Artículo 81. Cálculo de la prestación del servicio para efecto de la liquidación de las contribuciones. La Comisión de Regulación de Energía y Gas, establecerá la fórmula de cálculo del costo unitario de prestación del servicio para la liquidación de las contribuciones de solidaridad a que se refiere la presente ley, de manera que sea un costo único nacional. En todo caso, este costo unitario no excederá el promedio nacional ponderado en cada nivel de tensión.

Artículo 82. Composición del Consejo Nacional de Operación. El Gobierno Nacional podrá modificar y estructurar la composición del Consejo Nacional de Operación de que trata el artículo 37 de la Ley 143 de 1994, de manera que garantice la participación de los agentes del sector eléctrico y la sana competencia entre los mismos.

Artículo 83. Subsidios para las zonas no interconectables. Cuando la CREG considere que en las zonas no interconectables, el costo eficiente de suministro de energía deba ser subsidiado en mayor cuantía a la establecida en el artículo 99.6 de la Ley 142 de 1994, podrá autorizar que éstos se calculen teniendo en cuenta los costos que recuperen la inversión más los del combustible autorizado.

X. Sector telecomunicaciones

Artículo 84. Fondo de Comunicaciones. Además de las funciones establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias, el Fondo de Comunicaciones de que trata los Decretos-ley 129 de 1976 y 1901 de 1990, podrá invertir sus recursos en la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telecomunicaciones sociales, con el objeto de

lograr la prestación del servicio en todo el territorio nacional, y en especial el desarrollo de programas de telefonía social comunitaria en las zonas rurales y urbanas, en especial en las zonas con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Parágrafo. Para este Fondo, sólo se aplicarán las normas relacionadas con los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos a los que se refiere el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, a los recursos de que trata el artículo 5º de la Ley 286 de 1996.

Igualmente, son de propiedad del fondo el cuarenta por ciento (40%) que corresponda al Ministerio de Comunicaciones como participación en el producto de los servicios que preste la Administración Postal Nacional en servicios internacionales, canje de cuentas de encomiendas internacionales, cupones, respuestas y tránsito.

Por tanto, todos los trámites tendientes a arbitrar estos recursos, que tenga que hacer el representante legal del fondo, se harán a nombre de éste.

Artículo 86. Gestión indirecta en la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones internacionales. Sin perjuicio de las disposiciones especiales aplicables a los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones internacionales podrá hacerse mediante gestión directa por personas de derecho público pertenecientes al orden nacional, o bajo la modalidad de gestión indirecta, por personas jurídicas de derecho público o privado o por sociedades de economía mixta, conforme a las disposiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 87. Inversión extranjera en telecomunicaciones. Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a los servicios de radiodifusión sonora y televisión, el régimen de inversión extranjera en la prestación de los servicios de telecomunicaciones se regirá por lo dispuesto en la Ley 9ª de 1991.

Artículo 88. Recursos provenientes del espectro electromagnético. Los recursos provenientes de la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión serán registrados en el presupuesto general de la Nación en sección independiente y en todo caso su ejecución se hará de conformidad con la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan al organismo que los administra.

Los recursos de que trata el inciso anterior, que no hayan sido comprometidos en los términos del estatuto orgánico del presupuesto a 31 de diciembre de cada año, serán el resultado neto de la operación de que trata el inciso cuarto del literal f) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995.

XI. Comercio exterior

Artículo 89. Estatuto Orgánico de Comercio Exterior. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno Nacional elaborará un Estatuto Orgánico de las disposiciones legales que regulen la política de Comercio Exterior, así como los actores e instituciones que hacen parte de la misma. Con el fin de hacer más eficientes los trámites de Comercio Exterior, el gobierno podrá, dentro del mismo término, eliminar o simplificar aquellas normas y requisitos impuestos por las diferentes entidades de la

administración pública que obstaculicen o hagan más onerosa la actividad empresarial y exportadora.

De estas normas se exceptúa todo lo relativo o atinente a la normatividad aduanera vigente y sus modificaciones posteriores y sin perjuicio de las facultades previamente establecidas en la Ley 7ª de 1991 y Ley 6ª de 1971.

Artículo 90. Administración de patrimonios autónomos. En desarrollo de la estrategia de dotar al aparato productivo de las condiciones competitivas necesarias para enfrentar sólidamente la competencia extranjera, el Gobierno Nacional podrá asignar a Bancoldex o Fiducoldex de manera directa y sin previa licitación, la administración de los patrimonios autónomos que se creen en desarrollo del Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.

XII. Ciencia y tecnología.”

...

“Artículo 95. Actualización de tarifas de los servicios públicos domiciliarios. Al definir las fórmulas tarifarias, las Comisiones de Regulación de cada servicio deberán establecer los índices de ajuste en los valores de la fórmula, por medio de los cuales se reconozca el incremento en los costos de prestación del servicio durante la vigencia de la misma.

Cada vez que las empresas de servicios públicos domiciliarios reajusten las tarifas, deberán comunicar los nuevos valores a la Superintendencia de Servicios Públicos y a la comisión respectiva. Deberán, además, publicarlos, por una vez, en un periódico que circule en los municipios en donde se presta el servicio y en uno de circulación nacional.”

...

“Artículo 98. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, Fovis. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social (Fovis), estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, los cuales continuarán administrados directamente por las Cajas en forma autónoma en sus etapas de postulación, calificación, asignación y pago, en los porcentajes mínimos que se refieren a continuación:

a) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 110% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%; para aquellas Cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 22% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente, determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

b) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 110% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%; para aquellas Cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 24% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección

y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

c) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 110% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%; para aquellas Cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 25% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

d) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 110% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 27%; para aquellas Cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 26% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

e) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 100%, e inferior al 110%, del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 13% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

f) Para el año 2000, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 100%, e inferior al 110%, del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 15% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

g) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 100%, e inferior al 110%, del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 17% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

h) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al 100%, e inferior al 110%, del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 18% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo.

i) Para el año 1999, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al 80% e inferior al 100% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 7%; para aquellas Cajas, del mismo cociente, cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 10% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 5% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y

vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

k) Para el año 2001, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al 80% e inferior al 100% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 10% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo;

l) Para el año 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una caja resultare igual al 80% e inferior al 100% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 12% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente, determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo.

m) Para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, cuando el cociente particular de recaudo para subsidio familiar de una Caja resultare inferior al 80% del cociente nacional, deberá transferir al Fovis una suma que será del 5% de los aportes patronales para subsidios. La autoridad de inspección y vigilancia competente determinará el porcentaje de aporte de cada Caja, de acuerdo con lo dispuesto por este artículo.

Parágrafo 1º. Las Cajas de Compensación Familiar con los recursos restantes de sus recaudos para subsidios, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

Parágrafo 2º. El cincuenta y cinco por ciento (55%) mínimo, que las Cajas destinarán al subsidio monetario, será calculado sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al Fondo de Subsidio Familiar de Vivienda y las demás obligaciones que determine la ley, así como el 10% de los gastos de administración y funcionamiento, la contribución a la Superintendencia del Subsidio Familiar según la legislación vigente. En ningún caso una Caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedirse esta ley.

Parágrafo 3º. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en el componente de vivienda de interés social, las Cajas de Compensación Familiar que operen al tenor del inciso 2º del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las áreas que a continuación se enuncian y respecto de los recaudos provenientes de las mismas:

Departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Guajira, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés Vichada y la región de Urabá, con excepción de las ciudades de Riohacha, Sincelejo, Villavicencio, Yopal, y sus respectivas áreas de influencia en estas áreas; las Cajas podrán adelantar libremente programas de vivienda, incluidos subsidios para los beneficiarios adjudicatarios de los mismos. La autoridad de inspección y vigilancia competente evaluará las situaciones de excepción de este parágrafo.

Parágrafo 4º. No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en los componentes de vivienda de interés social, de que trata esta ley, las Cajas de Compensación

Familiar que operen al tenor del inciso 2º del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las zonas de desastre del Eje Cafetero. La autoridad de inspección y vigilancia está facultada para evaluar la situación de estas Cajas en la medida en que se vaya recuperando la zona.

Parágrafo 5º. No obstante lo señalado en este artículo, las Cajas podrán someterse a un plan de ajuste para alcanzar los porcentajes aquí establecidos, cuando las circunstancias financieras así lo requieran, a juicio de la entidad que ejerza la supervisión y control de las Cajas de Compensación.

Artículo 99. Destinación de los recursos del Fovis. Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley, se destinarán de la siguiente manera:

a) No menos del 50% para vivienda de interés social;

b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas por las Cajas de Compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.

Artículo 100. Manejo financiero. Las Cajas tendrán un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina para los servicios de mercadeo, IPS y EPS. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la presente ley, en ningún caso los recursos provenientes del aporte del cuatro por ciento (4%) podrán destinarse a subsidiar dichas actividades. Estos servicios abiertos a la comunidad, deberán llegar a su punto de equilibrio financiero el 31 de diciembre del año 2000. En el caso de los hoteles no habrá tarifa subsidiada para los trabajadores que tengan ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes.

Parágrafo 1º. Las cajas de compensación familiar podrán subsidiar y aprobar préstamos con destino a colaborar en el pago de atención de personas a cargo de trabajadores beneficiarios, al tenor de la Ley 21 de 1982, en eventos que no estén cubiertos por el sistema general de seguridad social en salud o cobertura de servicios médicos-asistenciales a que, por norma legal, deba estar afiliado el trabajador. En ningún caso podrá haber concurrencia de subsidio y cobertura de seguridad en salud o de servicios médicos-asistenciales, ni el subsidio o préstamo por evento ser superior a diez (10) veces la cuota del subsidio monetario mensual vigente al momento del mismo. Las Cajas podrán establecer cuotas moderadoras para estos efectos exclusivamente.

Parágrafo 2º. Los subsidios de escolaridad en dinero pagados por las Cajas de Compensación a las personas a cargo de trabajadores beneficiarios, matriculadas en los tres últimos grados del ciclo secundario de la educación básica y en el nivel de educación media, formarán parte del cálculo de subsidio monetario pagado por cada Caja de Compensación Familiar y de la obligación de destinación para educación prevista en el artículo 5º del Decreto 1902 de 1994, siempre que la destinación total para ella no resulte inferior a la obligatoria antes de la vigencia de la presente ley.”

...

“Artículo 102. Fovis. Las cajas de compensación familiar continuarán administrando autónomamente en los términos previstos por las Leyes 49 de 1990 y 3ª de 1991 los recursos apropiados con destino a la postulación, calificación, asignación y pago de subsidios para VIS, de conformidad con los procedimientos señalados por el Gobierno Nacional.

Artículo 103. Subsidios. La asignación de subsidios correspondientes a la vigencia presupuestal del año 1999 para el rango de familias con ingresos hasta dos (2) SMLM se orientará, en primer lugar, a programas asociativos que a la fecha de la sanción de la presente ley demuestren un avance en construcción de obras de infraestructura o vivienda no menor al 20% del valor total del proyecto.

Artículo 104. Acceso al Subsidio. Las familias de ingresos inferiores a dos (2) SMLM podrán acceder al subsidio de vivienda sin el requisito del ahorro programado siempre y cuando tengan garantizada la financiación completa de la solución de vivienda a la que aspiran.

Artículo 105. Proyectos colectivos en vivienda de interés social. La asignación individual de los subsidios a la demanda para vivienda de interés social, contempla las modalidades de proyectos individuales y proyectos colectivos.

Artículo 106. Concurrencia de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal en proyectos de vivienda de interés social. Las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, podrán invertir recursos en programas colectivos de Vivienda de Interés Social (VIS). En aquellos municipios en donde haya aporte en lotes municipales en los programas de VIS, que cuenten con financiación de la Nación, dichos lotes se adjudicarán por el sistema de libre concurrencia y selección objetiva entre los constructores interesados, que ofrezcan menor valor de la vivienda.

Artículo 107. Afiliación de los trabajadores por cuenta propia. El Gobierno promoverá la legislación para la incorporación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia a las Cajas de Compensación Familiar, mediante el pago mensual del 2% de sus ingresos reales, con una base mínima de dos salarios mínimos, con derecho a todos los servicios que las Cajas ofrecen, exceptuando el subsidio monetario y para programas voluntarios de ahorro programado que se creen para el acceso a la vivienda en el caso de estos trabajadores. Los programas de ahorro voluntario para vivienda podrán extenderse a trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación, del sector formal.

Artículo 108. Macroproyectos en los centros urbanos. La política de vivienda busca como objetivos fundamentales garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda de largo plazo, detener el crecimiento en el déficit habitacional, el cual se concentra en los estratos más pobres, y fomentar planes de desarrollo urbano.

La Nación fomentará planes de desarrollo urbano por medio de la financiación de actuaciones urbanas integrales promovidas y estructuradas en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, actuaciones las cuales posean un impacto significativo sobre la estructura urbana de los entes territoriales.

XIV. Mecanismos para Impulsar el Desarrollo del Eje Cafetero”

...

“Artículo 147. Facúltase al Gobierno Nacional para que en desarrollo del artículo 328 de la Constitución Nacional, reglamente los distritos turísticos, históricos, cultural e industrial de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, en el término improrrogable de seis (6) meses.

Desígnese una comisión accidental de la Cámara de Representantes a esta reglamentación.”

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-2573

1.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

1.2 Fundamentos de la demanda

El demandante expone que una vez surtido el primer debate del proyecto correspondiente a la Ley 508 de 1999 ante las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, habiéndose aprobado el texto del mismo, las plenarias de ambas cámaras acometieron simultáneamente el trámite de su segundo debate, observando con ello lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, el cual, en sentir del actor, es materialmente inconstitucional. El accionante indica que el trámite simultáneo del segundo debate vulneró el artículo 160 de la Carta, el cual indica que “entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir, por lo menos, quince días”.

Por otro lado, aduce el demandante que el artículo 161 de la Carta fue igualmente vulnerado por el Congreso durante la fase final del trámite legislativo de la Ley 508 de 1999. Anota el actor que, finalizando el término para que el Congreso aprobara la Ley del Plan de Desarrollo para los años 1999-2002, el Senado y la Cámara de Representantes habían aprobado textos correspondientes a proyectos que no coincidían en su totalidad. Así, en aras de unificar el proyecto aprobado por las dos cámaras, el Congreso terminó aprobando un texto que supuestamente desconocía, fruto del mecanismo ideado por las comisiones accidentales de ambas cámaras, el cual consistió en someter ante el Senado y la Cámara de Representantes un proyecto conformado por: i) los artículos iguales aprobados por ambas corporaciones durante el trámite legislativo; ii) por los artículos que contaran con el “debido aval del Gobierno Nacional”, respecto de aquellos en que los textos de las cámaras diferían entre sí; y iii) por las proposiciones radicadas oportunamente en la Secretaría del Senado y Cámara que contaran igualmente con el aval del Gobierno Nacional. Debido a esto, según el demandante, al despojarse de sus facultades legislativas dando traslado de las mismas al Gobierno, el Congreso vulneró el artículo constitucional anteriormente mencionado, el cual dispone que las comisiones accidentales de las cámaras, en orden a solucionar las discrepancias que se presentaren entre aquellas respecto de un proyecto, deben preparar y someter ante sus respectivas plenarias un único texto. Del mismo modo, a su juicio, al no ser debidamente aprobado por cada cámara en segundo debate un texto único, el trámite legislativo de la ley

demandada no se ajustó a lo dispuesto por el artículo 157 de la Carta Política.

Finaliza el demandante arguyendo que los hechos anteriormente expuestos permiten concluir que el segundo debate del trámite legislativo de la Ley 508 de 1999 nunca se efectuó como lo ordena el artículo 161 de la Carta Política. Debido a esto, al aprobar normas que “desconocían”, ambas cámaras del Congreso renunciaron a su facultad y deber de legislar, delegándolas en el Ejecutivo con desconocimiento del orden constitucional.

El vicio de la ley demandada, indica el actor, es de naturaleza insubsanable pues el término de tres (3) meses previsto por el artículo 341 de la Constitución Nacional para la aprobación de la Ley del Plan de desarrollo por parte del Congreso ha expirado en la actualidad.

1. Expediente D-2597

2.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Consideran los demandantes, Pablo y Myriam Bustos Sánchez, que los incisos último y penúltimo del numeral 4.3.3 del artículo 4° de la Ley 508 de 1999, vulneran los artículos 48, 49, 158 y 169 de la Constitución Nacional, lo mismo que el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968).

2.2 . Fundamentos de la demanda

Indican los accionantes que los incisos último y penúltimo del numeral 4.3.3 del artículo 4° de la Ley 508 de 1999 deben ser declarados inexequibles por la Corte Constitucional, toda vez que su incorporación al interior de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no es acorde con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, derecho a la igualdad en materia de salud y principio de unidad de materia en materia legislativa.

Primeramente afirman que la disposición acusada - mediante la cual se inviste al Gobierno de facultades para la reestructuración del Fondo de Previsión Social del Congreso, pudiendo fijar para tal efectos contribuciones a cargo de sus afiliados y de la Nación -, no guarda relación de conexidad con la naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Así mismo arguyen los actores, que las normas acusadas reforman el régimen de seguridad social de las personas cobijadas por el Fondo de Previsión Social del Congreso, otorgándoles un régimen especial en materia de salud y, por ende, quebrando el derecho a la igualdad de otras instituciones de igual carácter frente del Fondo, al no recibir éstas el trato ni recursos que para aquel se autoasignó el Congreso de la República. Consecuencia de esto es, a su vez, la ruptura del principio constitucional de solidaridad, pues las normas demandadas disponen destinar recursos públicos a “un sector altamente privilegiado de la sociedad colombiana” cuando estos podrían destinarse a “sectores más vulnerables de la población”.

1. Expediente D-2602

3.1 Normas constitucionales que se consideran infringidas

Aduce el demandante David Guillermo Zafra Calderón, que los apartes acusados del artículo 21 de la Ley 508 de 1999 deben ser declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en consideración a que se encuentran en oposición con los artículos 13, 26, 53, 68 y 125 de la Carta Política.

3.2 Fundamentos de la demanda

En sustento de su solicitud, arguye el actor que la “prueba integral” a que serán sometidos los docentes al servicio del Estado para efectos de determinar su ascenso y permanencia dentro del servicio, vulnera los derechos a la estabilidad laboral y a la igualdad. Esto, debido a que el método de evaluación de la prueba (conocido, según el demandante, como “Campana de Gauss”) impide a un sector de los evaluados la superación de la misma, pues, de todos modos, tal sector se ubicará a “dos desviaciones standard o más por debajo de la media”. De este modo, se establece un método abiertamente discriminatorio en contra de aquellos que no se ubiquen por encima del nivel requerido y serán retirados del servicio docente, aun cuando no pierdan la prueba. En pocas palabras, el método de evaluación incorporado en la norma demandada, según el actor, no se compadece con el derecho a la igualdad, pues esta se da cuando todos los evaluados tienen la oportunidad de superar la prueba, aún cuando materialmente algunos no logren el porcentaje requerido.

Del mismo modo, al disponer la norma legal acusada que máximo serán retirados del servicio docente un 1.5% de los docentes del país, en caso que más de dicho porcentaje se ubique por debajo de la curva de evaluación requerida, quedaría al arbitrio discriminatorio del Gobierno determinar quienes serían los llamados a dar por terminada su vinculación laboral.

Por otro lado, argumenta el actor, la norma acusada incluye la “idoneidad académico - pedagógica” como una variable más que determina las causales de retiro enunciadas por el artículo 125 de la Constitución Nacional. Tal disposición, indica el actor, debe ser declarada inexecutable pues la idoneidad aludida es un requisito que la ley impone a quien aspira a servir como docente, más no es una función del empleo docente. La acreditación de la idoneidad para ejercer la función docente, según el actor, está dada por la obtención del título profesional correspondiente.

Finalmente aduce el accionante que, al obligar a todos los docentes a tomar la respectiva prueba so pena de ser retirados del servicio, y al impedir que el acto administrativo mediante el cual se disponga el retiro del servicio del empleado público docente o directivo docente, sea objeto de impugnación alegando derechos de carrera, se constituyen los elementos suficientes para ignorar el derecho al debido proceso, aún cuando la norma sea expresa en reconocer tal derecho.

4. Expediente D-2606

4.1 Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes indican que la Ley 508 de 1999 infringe los artículos 48, 70, 121, 142, 150,

151, 157, 158, 161, 287, 313, 339, 341, 350, 356, 357, 359 y 361 de la Constitución Política.

4.2 Fundamentos de la demanda

La demanda se divide en varias secciones, relativas a la vulneración de la Constitución por determinados artículos de la Ley 508 de 1999, a saber:

A.) Se demandan los artículos 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 35, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 62, 66, 85, 91, 107, 117, 126, 129, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 y 159 de la ley acusada, por vicios en el procedimiento de su creación. De acuerdo con el escrito de la demanda, tales disposiciones no recibieron los cuatro debates exigidos por la Constitución para las leyes de la República, vulnerando los artículos 157 y 341 inciso 3º de la Carta. Para verificar los hechos que justifican el vicio procedimental aludido, los actores se remiten a los textos publicados en las gacetas del Congreso números 74, 180 y 171 de 1999.

B.) Por conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República de manera irregular, los accionantes solicitan se declare la inexecutable de los artículos 30, 35, 37, 45 inciso 2º, 60, 89 y 147 (no está en ninguno de los proyectos) de la Ley 508 de 1999. De acuerdo con los accionantes, las disposiciones que contienen tales artículos no se ajustan a lo contemplado por el numeral 10 del artículo 150 constitucional y el artículo 121 del mismo ordenamiento.

C.) Los artículos 11, 15, 27 inciso último, 28 inciso 3º, 41, 42 inciso 5º, 45 párrafo, 47, 56 inciso último, 78 inciso último, 79 inciso 3º, 81, 89 y 100 párrafos 1º y 2º de la ley demandada son objeto de solicitud de declaratoria de inexecutable por parte de los accionantes, quienes alegan diferencias entre el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado. Debido a esto, y que la conciliación de la Comisión accidental conformada para tal efecto, no se ajustó a lo contemplado por el ordenamiento fundamental, los accionantes indican la violación de los artículos 161 y 151 de la Constitución Política.

D.) Respecto de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 (sector Educación); 24, 25, 26 (sector Cultura); 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37 (sector Salud y Seguridad Social); 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 (asuntos agropecuarios) 55, 56, 57, 58 y 59 (materia ambiental); 60 y 61 (justicia); 62 (defensa y seguridad), 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 (transporte), 72, 73, 74, 75, 76 y 77 (minas y energía), 78, 79, 80, 81, 82, 83, 94 y 95 (servicios públicos); 84, 85, 86, 87 y 88 (telecomunicaciones); 89 y 90 (comercio exterior); y 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 (vivienda), estos deben ser declarados inexecutables por confrontación con los artículos 142, 151 y 158 de la Carta Constitucional. Lo anterior, toda vez que, correspondiendo cada uno de los bloques de artículos mencionados a diferentes asuntos, estos fueron tramitados de manera conjunta por las comisiones económicas de ambas cámaras, sin atender a que abarcaban materias de competencia de otras comisiones. De este modo, se invadió la competencia constitucionalmente atribuida a las demás comisiones constitucionales permanentes por parte de las comisiones económicas, configurándose un vicio de trámite en los artículos enunciados.

Por otro lado, al contener el Plan Nacional de Inversiones disposiciones que rebasan el contenido constitucionalmente atribuido a dicho Plan, conforme a los artículos 339, 341, 150 y 158 de la Constitución Política, se configura un vicio material que afecta los artículos mencionados. Esto, toda vez que, de acuerdo con la demanda, “la materia específica del Plan de inversiones no es otra que los principales programas y proyectos a ejecutar en el periodo presidencial respectivo acompañados de la indicación de la fuente de recursos con que se financiarán y los presupuestos que se les deben asignar en cada anualidad para su ejecución” y “el objeto de la ley no se puede extrapolar a aquello que no tenga que ver con los mecanismos para realizar esas inversiones”, pues, de lo contrario y como pasa en el caso bajo estudio, la Ley del Plan modificaría la legislación preexistente en materias ajenas a su ámbito de acción y terminaría por convertirse en una “ley única nacional” que reemplazaría a las demás normas legales constitucionalmente previstas para desarrollar los mandatos constitucionales.

E.) Debe ser declarado inexecutable el artículo 9º de la ley acusada que dispone la prelación legal del Plan de Inversiones Públicas, pues pretende darle jerarquía legal superior sobre normas homólogas a una norma legal que contiene disposiciones que se escapan al ámbito propio de la materia específica de las inversiones del Gobierno, materia ésta en que la Constitución sí contempla la prevalencia normativa aludida.

F.) Se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 10 de la Ley 508 de 1999, el cual establece que las disposiciones contenidas en dicha ley “continuarán vigentes una vez se expidan nuevos planes de desarrollo, a menos que sean modificadas o derogadas por el legislador” pues, de acuerdo con los demandantes, las normas del Plan Nacional de Desarrollo poseen un carácter eminentemente temporal, dada su vinculación con las políticas públicas que desarrolle cada administración del Gobierno Nacional.

G.) Respecto del artículo 11 de la normatividad demandada, se alega su inconstitucionalidad aludiendo a que las apropiaciones presupuestales financiadas con las rentas de destinación específica deben ser incluidas en el presupuesto sin atender a las condiciones contempladas por el artículo citado, so pena de vulnerar los artículos 350 inciso 1º y 359 numeral 2º de la Constitución Política.

H.) Se aduce que el artículo 14 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo vulnera el artículo 287 de la Carta toda vez que éste último confiere autonomía a las entidades territoriales en la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos.

I.) La demanda se dirige en contra del artículo 25 del ordenamiento acusado, que dispone el autofinanciamiento del sector Cultura por confrontación con el artículo 70 constitucional, que impone el deber estatal de promover el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades.

J.) Se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 27 inciso 6º sobre indemnizaciones en las Empresas Sociales del Estado por quebrantar los artículos 356 y 357 de la Constitución al cambiar la destinación constitucional de los recursos del situado fiscal.

K.) Respecto del artículo 28 de la Ley 508 de 1999, se solicita su inexecutable por chocar con el artículo 48 inciso 3º de la Carta. Argumentan los demandantes que el artículo de la ley acusada desconoce el mandato constitucional de ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social al no buscar dicho fin.

L.) Frente de los artículos 72 y 76 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, relativos al tema de las regalías, se alega que violan el ordenamiento constitucional en su artículo 361 al desconocer la función de los planes regionales de desarrollo en materia de inversión. Sobre este mismo asunto presentó escrito coadyuvante el ciudadano José Tadeo Caro, quien sostuvo que el artículo 73 de la Ley 508 de 1999 prevé un régimen de regalías aplicable a los campos descubiertos con posterioridad a la vigencia de la Ley del Plan, omitiendo referirse a los descubiertos con anterioridad a la misma, quedando éstos últimos sin reglamentación y vulnerando, por ende, los artículos 332 y 360 de la Ley Fundamental.

M.) Finalmente, se demanda la constitucionalidad del artículo 69 de la ley, sobre afectación y reserva de terrenos, por vulnerar el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Nacional pues se argumenta que se desconoce la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del trámite de la demanda, se presentaron las intervenciones de varios ciudadanos. Tales intervenciones fueron dirigidas, bien en el sentido de impugnar la demanda y defender la executable de la ley, bien con el fin de apoyar las pretensiones de los demandantes, o, bien, con el fin de adicionar las demandas presentadas. A continuación se realizará una síntesis de los escritos enunciados, destacando los puntos centrales de los mismos:

1. Intervención del ciudadano José Miguel Arango Isaza

El ciudadano Arango Isaza, luego de poner a disposición de la Corte una versión escrita parcial de la grabación de la Comisión Tercera del Senado, así como los ejemplares de la Gaceta del Congreso correspondientes a los días 24 de mayo y 30 de junio de 1999 - fechas en que se publicaron, respectivamente, las sesiones del Senado y de la Cámara de Representantes llevadas a cabo el día 5 de mayo de 1999 -, hace varias consideraciones en torno a cómo tales documentos evidencian, según él, la vulneración que sufrieron los artículos 157 y 161 de la Constitución Política por parte del trámite que se adelantó en el Congreso para la aprobación de la Ley 508 de 1999.

Sostiene el ciudadano que, del cuerpo de las actas de las sesiones de ambas cámaras legislativas, se deduce la inexistencia de la repetición del segundo debate relativo a la Ley del Plan. Afirma que tal debate no existió pues éste “nunca se abrió, nadie hizo uso de la palabra, y ni siquiera fue menester cerrar un debate que no se dio. Lo cual es explicable: ni los representantes ni los senadores conocían lo que se había aprobado en la otra Cámara; por consiguiente, no sabían qué se había aprobado igual, qué en forma diferente, y cuáles eran las proposiciones que apenas conocían quienes las presentaron. Así, ¿cómo debatir lo que no se conocía?”

En apoyo de la precedente exposición, se trae a colación la Sentencia C-222/97, a través de la cual la Corte define el concepto de “debate” incluido en los artículos 157 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992 y concluye que tales normas no permiten “la votación en bloque de todo un proyecto de ley (...) compuesto por varios artículos”.

Así mismo, el ciudadano interviniente señala que la función legislativa fue inconstitucionalmente trasladada al Gobierno por el Congreso, mediante el acta de conciliación del proyecto de ley aprobada por las cámaras, que no respetó la realización del debate legislativo exigido por los artículos 157 y 161 constitucionales.

Por último, el interviniente aduce que el vicio de forma anteriormente explicado afecta la totalidad del ordenamiento legal demandado, toda vez que el artículo 157 de la Carta, al indicar los requisitos esenciales del trámite de toda norma legal, hace referencia a aquellos que debe cumplir todo proyecto, integralmente considerado.

El ciudadano Mario Uribe Escobar – quien ostenta actualmente la calidad de senador de la República y quien participó como tal en el trámite de la ley demandada – denuncia la inexistencia del proceso de conciliación al que, supuestamente, estuvo sujeto el proyecto de la Ley del Plan en las postrimerías de su aprobación por parte del Congreso.

Sostiene el ciudadano que, inicialmente, fue designado miembro de la comisión accidental de conciliación por parte del Senado, procediendo a aceptar la fórmula a la postre aprobada por las plenarias de ambas cámaras, aunque dejando una constancia relativa a la salvedad que hacía sobre unos determinados artículos. Indica que, del mismo modo, una constancia de aclaración fue plasmada en el texto aprobado por la comisión accidental por parte de otro de sus miembros, el senador Víctor Renán Barco

No obstante lo anterior, agrega el senador Uribe, la Presidencia de su Corporación sometió a votación un acta de conciliación diferente a la aprobada por la comisión integrada por él. De hecho, las aclaraciones y salvedades mencionadas anteriormente no aparecieron en la nueva acta, siendo reemplazados su persona y el otro senador inconforme mencionado, por otros dos congresistas quienes estamparon su firma sobre la misma sin hacer ningún tipo de objeciones.

Con base en los hechos relatados, y aportando como prueba el original del acta que, por no haber sido aprobada, fue finalmente sustituida por otra, el ciudadano señala que el trámite previsto por el artículo 161 de la Constitución nunca se efectuó. Afirma que “la existencia de dos actas de conciliación...demuestra que (las) Comisiones de Conciliación jamás tuvieron una existencia real...(y que) ante la existencia de insuperables disensiones entre...(sus) miembros...se optó por integrar ficticiamente una segunda comisión de senadores sin la presencia de los discrepantes, desechándose así la primera de las actas”.

1. Intervención de la Federación Colombiana de Educadores “FECODE”

En representación de FECODE, el ciudadano Tarsicio Mora Godoy presentó escrito apoyando

la impugnación de los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 508 de 1999, por considerar que vulneran las normas fundamentales que regulan la carrera docente y la educación pública. Considera el apoderado de la entidad mencionada que la enunciada ley no se sujetó a lo dispuesto por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan) en cuanto al contenido de su parte general y del Plan de inversiones (artículos 5º y 6º, respectivamente), procediendo a modificar normas especiales que no son objeto de la Ley del Plan de Desarrollo.

Finalmente, aludiendo al contenido material de los artículos legales impugnados, el ciudadano Mora Godoy sostiene que los mismos deben ser declarados inexecutable por atentarse contra la estabilidad en el empleo por la que propugna la carrera administrativa; establecen sanciones desproporcionadas; ignoran las normas relativas al derecho disciplinario previamente establecidas; e imponen a las entidades territoriales seguir sus mandatos en desmedro de la autonomía constitucional de las mismas.

1. Intervención de los ciudadanos Tomás Carrizosa y Mónica Jiménez

Los ciudadanos Tomás Carrizosa Aparicio y Mónica Jiménez González, impugnaron las demandas de la referencia y solicitaron la exequibilidad de la integridad de la Ley 508 de 1999.

Indican inicialmente que la Constitución de 1991 concibe a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento a través del cual cada administración del Gobierno Nacional estructura la “estrategia, táctica y herramientas” que se seguirá para el acometimiento de los fines estatales impuestos por la Carta Política. Señalan que, en razón a tal naturaleza, es propio de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo tratar sobre todas las materias relacionadas con el cumplimiento de los cometidos estatales, en razón a que cada administración posee una percepción propia de cómo deben afrontarse tales retos, en virtud del principio democrático que caracteriza a la Carta Política como una norma abierta a ser interpretada por diversas percepciones políticas.

Sostiene el escrito, además, que los “mecanismos idóneos” para la ejecución de la Ley del Plan - enunciados y permitidos por el tercer inciso del artículo 341 fundamental y el artículo 6º de la Ley 152 de 1994 -, se materializan en varios de los artículos impugnados por, supuestamente, carecer de conexidad con la materia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Siguiendo el razonamiento anterior, el escrito encuentra infundadas las acusaciones en contra de las normas legales relativas a temas sectoriales como la educación, cultura, salud, defensa, justicia, comercio, exterior, telecomunicaciones y transporte, entre otros, por considerar los accionantes que debieron haber sido discutidas y aprobadas en las comisiones propias de su especialidad. Se enuncia que, en razón de la amplitud de la materia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el ordenamiento ha previsto razonablemente que todo su trámite se surta unificadamente.

En cuanto a las acusaciones por vicios de trámite de la ley impugnada, se rechaza el argumento que la demanda D-2573 utiliza para sostener la supuesta vulneración del artículo 60 de la Constitución, sobre el supuesto de que el artículo 183, inciso 2 de la Ley 5ª de 1992 es inconstitucional y, por ende, no puede ser aplicado. Al respecto, argumentan los ciudadanos que tal norma debe ser aplicada pues es cosa juzgada constitucional.

Frente del vicio de trámite que - al decir de los demandantes - afecta a la Ley 508 de 1999 por no haberse surtido, supuestamente, los cuatro debates respecto de la totalidad de sus artículos y, así mismo, por haberse trasladado al Ejecutivo la función legisladora que le es propia al Congreso de la República, se argumenta que tal vicio es de carácter subsanable, pudiéndose devolver el articulado legal al Congreso para su sanción. Se agrega que, dada la importancia que la Constitución le otorgó al instrumento planificador, el legislador previó un trámite excepcional para asegurar su expedición, a pesar de las modificaciones que le hayan sido introducidas por parte del Gobierno o Congreso y salvando la necesidad de que la integridad de sus artículos tengan que transitar los cuatro debates legislativos. Señalan que, de hecho, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Plan al establecer que “Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara”, desarrolla el principio jurídico universal de que “quien puede lo más puede lo menos”.

Finalmente, frente del supuesto traslado de la competencia legislativa del Congreso al Gobierno Nacional, se señala que la fórmula ideada por la comisión accidental para la aprobación de la Ley 508 de 1999 es coherente con los principios consagrados en la Carta Constitucional. Sostienen que, ante la inminencia del vencimiento del plazo señalado para que el Congreso aprobara la Ley del Plan, y con el propósito de evitar la expedición del Plan vía decreto - evento en el cual el Gobierno habría podido ignorar las modificaciones a la misma por parte de los representantes populares, expidiendo el proyecto originalmente presentado -, el Congreso ideó una forma de conciliación expedita entre los textos del Senado y la Cámara, sometiendo a la aprobación de las plenarias un “texto implícito de contenido fácilmente determinable (pues) todos (lo) conocían en razón al debate dentro del cual el Gobierno había defendido su posición”, en clara defensa del principio democrático, elemento fundador del ordenamiento nacional y de aplicación inmediata por su misma naturaleza constitucional.

1. Intervenciones del Departamento Nacional de Planeación y de la

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Juan Manuel Charry Urueña, presentó, escrito en defensa de la constitucionalidad de la Ley 508 de 1999.

Inicia su escrito el representante del DNP describiendo el proceso de amplia concertación política gubernamental y nacional que precede a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo ante el Congreso de la República. Indica, del mismo modo, que “no es posible gobernar el país sin Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto se afectaría en su totalidad la constitucionalidad del gasto público, contenido en los presupuestos anuales”.

El apoderado del DNP hace las siguientes consideraciones, en torno a las diferentes acusaciones por vicios en la formación de la Ley 508 de 1999:

* Frente a la presunta vulneración del artículo 160 fundamental, por no haber transcurrido un mínimo de quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, se aduce que tal artículo constitucional no es el llamado a regular el trámite legislativo de la Ley del Plan. Afirma que el procedimiento legislativo consagrado por el artículo 160 de la Carta no es coherente con los plazos de expedición señalados por la Constitución en su artículo 341, no siendo posible contar con períodos tan amplios dentro del trámite legislativo de una ley cuya expedición requiere de mayor celeridad a las ordinarias. Sostiene que, debido a esto, el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe ser regulada por el mencionado artículo 341; de otro modo, las normas constitucionales se estarían interpretando sin armonía y en un sentido nugatorio de los efectos que pretenden hacer valer las normas especiales del ordenamiento fundamental. Las consideraciones anteriores fueron, así mismo, expuestas por la ciudadana Gloria Arislecy Mosquera en su intervención.

* Respecto de la violación del artículo 161 de la Carta, ante la presunta omisión en la repetición del segundo debate - luego de realizada la correspondiente conciliación del proyecto por parte de las comisiones accidentales constituidas para el efecto -, se rebate el argumento de la demanda arguyendo que el informe de las comisiones mencionadas sí fue sometido a decisión final en las plenarias de las cámaras legislativas, "con la peculiaridad de que allí se consignó el acuerdo sin mencionar cada uno de los artículos".

* La acusación de traslado de la función constitucional legislativa al Gobierno Nacional, al aprobar el Congreso la fórmula de conciliación presentada por las comisiones accidentales de conciliación, es rebatida indicando que la aprobación de los artículos que contaran con el aval del Gobierno Nacional obedeció a que, considerando el concurso de éste último en la presentación del proyecto, se erigía como una forma clara y sencilla de expresar el articulado conciliado. Se afirma que tal medida, lejos de vulnerar el principio de la división de los poderes del Estado, se estructuró como una forma ágil y expedita de aprobación, sin que por ello se desconociera el contenido del proyecto de ley, toda vez que, durante el trámite legislativo que se siguió, se discutió el articulado y se conocían las posiciones del Gobierno al respecto.

* Sobre aquellos artículos que, en opinión de los demandantes, deben ser declarados inexecutable por no haber recibido los cuatro debates legislativos, se resalta la carencia de sustento jurídico de las acusaciones indicando que la Ley del Plan se encuentra sujeta -en virtud del artículo 342 C.P.- a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), la cual difiere en algunos aspectos respecto del trámite previsto para la aprobación

de las demás leyes. Se señala que los artículos 22 y 23 de la mencionada ley orgánica prevén que, tanto el Congreso como el Gobierno Nacional, podrán introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan nacional de desarrollo, “en cualquier momento durante el trámite legislativo”, para lo cual únicamente se requerirá la integración de una comisión accidental bicameral, en caso de que las modificaciones fueren introducidas en desarrollo de las sesiones plenarias respectivas y sobre el Plan de inversiones públicas. Así las cosas, considerando que “todos los TEMAS y todas las MATERIAS a que hacen alusión las normas demandadas estuvieron presentes a través de todo el trámite legislativo” y a que, de acuerdo con la Sentencia C-376 de 1995, las diferencias formales entre los proyectos de ley aprobados en primer y segundo debate no pueden entenderse como discrepancias a la luz del artículo 161 de la Carta, “mal puede demandarse su inexecutable por falta de un debate”. Se enuncia complementariamente que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las normas que a la postre resultaron aprobadas no tenían que haber sido aprobadas en las comisiones legislativas respectivas pues podían ser introducidas en el cuerpo del correspondiente proyecto, al discutirse éste en las plenarias.

* En contradicción abierta con lo expuesto por los accionantes, se establece que la Ley del Plan de Desarrollo sí posee una clara prelación jerárquica sobre las demás leyes. En razón a tal carácter, y apoyándose en el artículo 341 de la Ley Fundamental y en la Sentencia C-015 de 1996, se añade que la Ley del Plan no limita su ámbito de acción a aquellos asuntos relacionados directamente con la cuestión presupuestal; por el contrario, la ley bajo estudio “vincula al legislativo en lo relativo a todas las normas que apruebe”.

* En cuanto a las facultades gubernamentales consagradas en el artículo 147 de la Ley 508 de 1999, demandadas por no haber sido solicitadas por el Gobierno - tal como lo dispone el artículo 150 numeral 10 de la Carta -, se alega que el artículo citado no otorga al Ejecutivo facultades legislativas con carácter extraordinario. Por el contrario, tal facultad reitera y señala competencias que, de ordinario, tiene el Gobierno Nacional para desarrollar la ley mediante normas reglamentarias y/o administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política.

* Se rechaza el argumento de los accionantes respecto a que, teniendo en cuenta la materia de algunos artículos de la ley, éstos debieron ser debatidos en sus respectivas comisiones constitucionales permanentes, y no en las de asuntos económicos. El desacuerdo con la acusación se fundamenta en el inciso 2º del artículo 341 constitucional, según el cual, la competencia para acometer el primer debate de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo corresponde, exclusivamente, a las Comisiones de Asuntos Económicos, en aras de la eficiencia y economía del trámite legislativo.

* Se indica que, en razón de la complejidad y alcance de la Ley del Plan Nacional de

Desarrollo, su materia debe entenderse de una manera amplia en concordancia con los “propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de las política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno Nacional” (art. 339 C.P). Por otro lado, se añade que la Ley del Plan podrá, así mismo y en virtud de lo dispuesto por el inciso 3º del artículo 341 constitucional, “determinar las regulaciones necesarias para que se pueda cumplir (el) Plan de inversiones, supliendo de esta manera las leyes existentes que regulaban cada materia”. A propósito, se cita la Sentencia C-015 de 1998: “No resulta inconstitucional que en la Ley del Plan se establezcan normas que no sean indispensables dentro del contenido de la Ley, pero que en últimas señalan los propósitos y objetivos de largo plazo”.

Ahora bien, respecto de las acusaciones relativas a artículos concretos de la Ley 508 de 1999, por incurrir en vicios de fondo, el apoderado del DNP señala, además de recalcar en la amplitud de objeto que posee la materia de la Ley del Plan, indica lo siguiente:

* En lo relativo a la demanda contra el artículo 10 de la Ley, (temporalidad de la Ley del Plan), se advierte que tal norma se limita a reiterar los principios generales que establecen la prevalencia de las leyes en el tiempo, las cuales extienden su vida dentro del ordenamiento hasta ser sustituidas o derogadas por otras de igual o superior jerarquía.

* Frente a la disposición de “flexibilización” de las finanzas públicas, acusada por vulnerar aparentemente la prioridad que la Constitución le atribuye al gasto público social sobre otro tipo de gastos, se sostiene que el artículo 350 fundamental “no tiene alcance suficiente para limitar la Ley del Plan”, pues este debe ser interpretado en concordancia con lo dispuesto por el artículo 351 constitucional, el cual señala los gastos imprescindibles de cualquier presupuesto.

* Respecto de la acusación en contra del artículo 14 de la ley, el demandante indica que las entidades territoriales no tienen por que destinar los recursos que adquieran - en virtud de la enajenación de la participación accionaria o societaria estatal -, a programas de saneamiento fiscal. El escrito del DNP rebate tal afirmación al sostener que el artículo 339 de la Constitución dispone la concertación que debe existir entre los planes y programas elaborados por las enunciadas entidades territoriales y el Gobierno Nacional, al tiempo que el artículo 298 C.P asigna al legislador la facultad de regular las competencias constitucionales de las mismas.

* A propósito de la demanda del artículo 70 de la ley, acusado por eximir al Estado de su obligación constitucional de promover las condiciones de acceso a la cultura, se arguye que el legislador es libre de “establecer mecanismos autogeneradores de recursos” para cumplir

con el cometido estatal en referencia.

* Respecto de las imputaciones al artículo 27 inciso 6º, se sostiene que, en concordancia con la Sentencia C-151 de 1995, la norma demandada no orienta los recursos del situado fiscal a sectores distintos de los ordenados por la Constitución, al disponer su destinación al cubrimiento de gastos de funcionamiento en el sector salud.

* Frente de la cobertura del régimen subsidiado contemplada en el artículo 28 de la ley bajo estudio, se señala que la misma no vulnera el artículo 48 de la Carta, pues se limita a establecer la forma de financiación de la cobertura del servicio, sin entrar a contradecir el mandato constitucional de ampliación de la misma. Se indica, además, que la ampliación de la cobertura mencionada no puede ser de aplicación automática sino que está supeditada a las políticas estatales.

* Las acusaciones que pesan sobre los artículos 72 y 76 de la ley, en cuanto permiten que proyectos no estipulados como prioritarios en los planes de las entidades territoriales puedan financiarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, son rebatidas señalando que la Ley del Plan es una norma que define, ante todo, estrategias de acción estatal y que, por ende, puede contemplar perfectamente una reforma a la Ley de Regalías, siempre que esté en armonía con el artículo 361 constitucional.

* La exequibilidad del artículo 69 legal, relativa al uso del suelo, es defendida al sostenerse que el artículo 313.7 de la Carta le otorga competencia a los concejos municipales para reglamentar la materia “dentro de los límites que fije la ley”.

* Respecto de las acusaciones formuladas en contra del artículo 21 de la Ley 508 de 1999 por el ciudadano David Guillermo Zafra Calderón, se arguye, entre otros, que:

i) Las causales de retiro de la carrera enunciadas por el artículo 125 de la Carta no son taxativas, pues se indica que éstas también podrán ser establecidas por “las demás causales previstas en la Constitución o la ley”.

ii) No se vulnera el principio de igualdad pues la evaluación de los docentes, es aplicada a todos uniformemente, teniendo en consideración, sin embargo, los diferentes pies de igualdad en que se encuentran los sujetos pasivos de la norma (docentes y los directivos docentes).

iii) El derecho al debido proceso no se vulnera toda vez que la misma ley dispone que no se podrán alegar derechos de carrera ante la orden de retiro del docente que incurra en una de las causales configuradas para tal efecto; pues de lo contrario, sería el mismo objeto de la sanción, el sustento de la defensa de los sancionados.

* Finalmente, en cuanto a la solicitud de inexecutable del artículo 4.3.3. legal (reestructuración del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República), el interviniente sostiene que no se puede predicar la vulneración de los principios de universalidad e igualdad que deben regir la prestación del servicio público de salud, respecto de las meras facultades otorgadas al Gobierno para reformar la mencionada institución, pues ello equivaldría a sancionar la norma con base en los hipotéticos escenarios inconstitucionales que podrían presentarse en desarrollo de las facultades mencionadas.

6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el ciudadano Manuel Avila Olarte presentó escrito en defensa de los artículos 4.3.3, 11 y 14 de la Ley 508 de 1999.

Respecto del artículo 11 demandado (flexibilización de las finanzas públicas), se señala que su propósito fundamental es asegurar la aplicación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “a través del condicionamiento de la presupuestación (sic) de las inversiones sociales y gastos decretados en leyes anteriores”, liberando los recursos presupuestales requeridos para ello. De este modo, la Ley 508 de 1999 procede a darle prioridad a la realización de los proyectos de inversión previstos en el Plan “Cambio para la Paz”, de conformidad con lo estipulado por el artículo 346 de la Carta Política. En apoyo del presente argumento, el ciudadano cita extractos correspondientes a la Sentencia C-324 de 19971, entre los cuales se destaca que:

“la elaboración de la ley del Plan no significa la total clausura de otros proyectos, siempre, desde luego, que los “principales” no sufran menoscabo o que se diluya su prioridad”

Por otro lado, frente de las imputaciones al artículo 14 de la Ley del Plan, se arguye fundamentalmente la relatividad de la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos. De hecho, de conformidad con la Sentencia C-219 de 19972, aunque en principio el legislador no puede inmiscuirse en el proceso de asignación que las entidades territoriales den a sus recursos, excepcionalmente puede hacerlo cuando razones de orden nacional lo ameriten. Así, teniendo en cuenta la necesidad de realizar un saneamiento en las finanzas de las entidades territoriales, se solicita la executable del artículo demandado.

Por último, a propósito de la reorganización del Fondo de Previsión Social del Congreso, el Ministerio de Hacienda acoge a los argumentos expuestos por el interviniente en nombre del D.N.P.

7. Intervención de la ciudadana Verónica González Lehmann

Frente a los argumentos planteados por la demandas identificadas bajo los Nos. D-2573 y D-2602, la ciudadana Verónica González consideró que el vicio de forma que afectó el procedimiento de formación de la Ley 508 de 1999, puede ser subsanado por el Congreso de

la República.

Sostiene la ciudadana que los vicios formales de las enunciadas demandas se fundamentan, básicamente, en dos hechos: i) la omisión en que el Congreso de la República incurrió al no debatir el texto definitivo del proyecto que fue sancionado como la Ley 508 de 1999, y ii) la inadecuada tramitación que llevó la comisión accidental de conciliación sobre algunos artículos de la mencionada ley, al no coincidir los textos de los proyectos aprobados por cada una de las cámaras, y no haberse conciliado sus diferencias, con sujeción a las normas constitucionales correspondientes.

Señala que la ley demandada, al debatirse por parte de las plenarias de cada Cámara, luego de haberse presentado a las mismas un único texto fruto de la reunión de las comisiones económicas del Congreso, fue objeto de modificaciones independientes en el Senado y Cámara de Representantes, lográndose dos versiones de un mismo proyecto de ley. Se aduce, pues, que dichas modificaciones fueron posteriormente conciliadas por la Comisión accidental integrada para tales efectos, la cual ajustó el trámite de su labor a lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica del Plan (desarrollo del último inciso del artículo 341 de la Constitución). Esto, toda vez que el acta de conciliación aprobada por ambas cámaras dispuso la aprobación de aquellos que tuvieran el aval del Gobierno. De este modo, se cumplió con el requisito relativo a la aprobación gubernamental para el caso de que se incluyan modificaciones al Plan, en cualquiera de sus partes.

Prosigue la ciudadana indicando que, así las cosas, aún cuando materialmente la conciliación estuvo ajustada al ordenamiento jurídico, al no aprobarse directamente el texto definitivo del proyecto, la Ley 508 de 1999 posee un vicio formal que la Corte puede subsanar ateniéndose al párrafo del artículo 241 fundamental. A este respecto, afirma la intervención que la jurisprudencia constitucional ha indicado que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes...pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental” (Sentencia C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero). Además, en concordancia con la jurisprudencia citada, la devolución de la Ley 508 de 1999 al Congreso para el saneamiento del vicio formal que la afecta, no implicaría la desaparición de la vida jurídica de la ley en mención en virtud de la presunción de constitucionalidad que la cobijó desde su sanción.

Finalmente, a propósito de aquellos artículos que fueron aprobados por el Congreso - en virtud de lo dispuesto por el acta de conciliación -, y que no correspondían a un mismo texto dentro de las versiones del proyecto legislativo de cada cámara, se indica que la Corte, en Sentencia C-702 de 1993, previó que las comisiones de conciliación pueden conciliar textos aprobados distintamente en ambas cámaras, pero jamás introducir modificaciones aprobadas en tan sólo una de ellas.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la ciudadana solicita a la Corte declarar la existencia de un vicio subsanable en la formación de la ley, procediendo a devolverla al Congreso de la República para que se elabore el texto conciliado y lo someta a la consideración de las dos cámaras legislativas.

1. Intervención del ciudadano Camilo Ospina Bernal

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, luego de hacer un recuento de los antecedentes relativos a la Ley 508 de 1999, se acoge a los planteamientos expuestos por la ciudadana González Lehmann, para luego entrar a controvertir los demás argumentos de cada una de las demandas.

En un primer lugar, frente de las imputaciones de inconstitucionalidad de ciertos artículos por no haber recibido supuestamente todos los cuatro debates de rigor, ya que a que algunos no fueron introducidos durante el primer debate de las comisiones conjuntas, sostiene el ciudadano que el artículo 157 de la Carta Constitucional debe predicarse respecto de la integridad de un proyecto legislativo y no sobre cada uno de los artículos que lo comprenden por separado. Tal afirmación la fundamenta apoyándose la Sentencia C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández), la cual indica que “es inherente a la función legislativa...la atribución de modificar y aún suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a consideración de las cámaras”. Así, en atención a la facultad legal prevista por la Ley Orgánica del Plan, en el sentido de poder modificar el contenido de la Ley del Plan en cualquier momento de su trámite legislativo, se consideran inadmisibles los argumentos de los actores. No obstante lo anterior, la intervención ciudadana hace un recuento sobre el trámite que se dio a cada uno de los artículos demandados, intentando demostrar bien la falsedad de las imputaciones de los demandantes relativas a su no inclusión en el primer debate dado al seno las comisiones conjuntas, o bien el amplio debate legislativo que se dio sobre su contenido dentro del trámite de formación de la ley.

Posteriormente, el ciudadano hace algunas reflexiones en torno al fundamento de los demás cargos formulados en contra de otros artículos de la ley:

* A propósito del artículo 9° demandado, del que se dice inviste a la ley estudiada de una prevalencia jerárquica sobre las demás normas legales, aún por fuera del periodo de vigencia de la mencionada ley, se señala el carácter “supra-orgánico” con que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha descrito a la Ley del Plan y su consecuente prevalencia sobre el resto de las leyes. Además, se indica que no es razonable considerar por fuera del ordenamiento a una norma incluida en un plan anterior, cuando la misma no ha sido derogada o reemplazada, si, por añadidura, sirve a los intereses del manejo del Estado.

* Respecto de la presunta violación que el artículo 11 legal le infringe a la Carta, al desconocer la prelación que posee la inversión social sobre el gasto público, se sostiene que el artículo demandado “es una disposición de enorme ortodoxia fiscal, que es indispensable en un momento de escasez de recursos públicos y que garantiza...que (estos) se puedan destinar a la inversión social prioritaria”.

* Frente del acusado artículo 14, se señala que este no vulnera la Constitución pues la autonomía de que gozan las entidades territoriales no es absoluta, ya que existen en la Carta derechos de carácter fundamental que prevalecen sobre tal principio. Al respecto añade el escrito, en aras de ilustrar su argumentación, lo siguiente: “entendiendo la Constitución como un todo, no parece aceptable que la autonomía territorial pueda tener más peso jurídico que los derechos fundamentales de los trabajadores de la misma entidad territorial que la norma demandada protege”.

* En cuanto a la disposición relativa a la autofinanciación de la cultura, consagrada en el artículo 25 de la ley y reprochada por contradecir el artículo 70 fundamental, se indica que la norma busca fortalecer la generación de recursos endógenos del sector con el fin de hacerlo viable y autosuficiente.

* La acusación en contra del artículo 27 legal – al imputársele ir en contra de los artículos 356 y 357 fundamentales por variar la destinación constitucional del situado fiscal y disponer el pago de las indemnizaciones de cargos que se supriman en empresas sociales estatales -, es rebatida alegando que la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las empresas que se hacen cargo del servicio público de salud, se erige como un propósito inherente a la destinación constitucional de tales recursos.

* A propósito de la presunta inexecutable del artículo 28 de la Ley 508 de 1999, se argumenta que “no es posible encontrar una violación de normas constitucionales en este artículo (pues) su objetivo no es ampliar la cobertura del régimen subsidiado de salud, sino garantizar...que existan los recursos necesarios para (su) viabilidad y estabilidad financiera”.

* Frente de la acusación en contra de los artículos 72 y 76 (Fondo Nacional de Regalías), por vulnerar la autonomía de las entidades territoriales al entregar a las autoridades nacionales la potestad de definir la prioridad de los proyectos regionales, se indica que la norma demandada constituye una reforma a la Ley 141 de 1994, cuyo fin es establecer parámetros generales que las entidades territoriales deben seguir para la inversión de los recursos que les correspondan por regalías o compensaciones, de conformidad con lo establecido en la Sentencia C-567 de 1995.

* Respecto del artículo 69 de la ley, el escrito ciudadano indica que mal puede vulnerar el artículo 313 de la Constitución, pues en ningún momento la norma reglamenta los usos del suelo (competencia atribuida a los concejos municipales por la Carta). Se sostiene que, contrariamente a lo indicado por los actores, la norma acusada pretende facilitar el desarrollo de los proyectos viales que, eventualmente, las autoridades competentes decidan acometer

en uso de sus facultades.

* En cuanto a la acusación que se formula contra el artículo 21 de la Ley 508 de 1999, el ciudadano indica que:

i. La norma demandada no atenta contra la estabilidad laboral de los docentes per se, pues se limita a establecer unos criterios razonables para que, en aquellos casos en que se demuestre la incapacidad del sujeto para el desarrollo de sus funciones, se proceda a su desvinculación, de conformidad con los artículos 67 y 125 fundamentales.

ii. El porcentaje y condición establecidos como proporción máxima de docentes a retirar del servicio y causal necesaria para ello, respectivamente, se erigen como garantías en favor de los servidores públicos. Por otro lado, no se está discriminando a ningún sector de la población evaluada ya que la prueba a aplicarse a los docentes será la misma, para todos los casos, de modo que sólo los menos competentes estarán destinados a reprobarla, aun cuando todos tienen la oportunidad de aprobarla.

iii. No existe discriminación en favor de los directivos docentes pues no existe una situación de igualdad respecto de estos y los meros docentes, en razón de los distintos servicios que presta cada uno de estos grupos.

iv. No se vulnera el derecho al debido proceso de los evaluados, pues, obedeciendo los derechos de carrera docente a la creación legal, la ley puede modificar sus disposiciones anteriores, determinando el alcance de los derechos de los servidores públicos docentes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Luego de hacer un recuento detallado sobre el trámite que siguió el proyecto legislativo que se convirtió, a la postre, en la Ley 508 de 1999, el procurador general de la Nación solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de dicho ordenamiento por adolecer de vicios de procedimiento en su formación. El concepto fiscal aduce que, del acervo probatorio recaudado, puede deducirse la existencia de defectos de procedimiento en la formación de la mencionada ley que, por ser insubsanables, vician su constitucionalidad de un modo integral.

El concepto rendido sostiene que las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes no repitieron, adecuadamente, el segundo debate del proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Advierte el procurador que la consecuencia de tal falencia procedimental fue que las cámaras legislativas “aprobaron - sin mediar discusión alguna -, un Acta de Conciliación en la que no se relacionaba el contenido de las disposiciones que serían sometidas nuevamente al segundo debate, con el agravante de que tratándose de los artículos respecto de los cuales existía divergencia se decidió aprobar aquellos que contaran con la autorización de Gobierno Nacional”.

De acuerdo con el concepto fiscal, los debates legislativos deben suponer el “estudio juicioso y sosegado de las disposiciones legales que se pretenden aprobar, sopesando los argumentos en pro y en contra de las respectivas medidas hasta superar las diferencias

existentes”, en armonía con lo establecido por la Corte Constitucional en su Sentencia C-222 de 1997. Agrega el concepto que, al omitir la obligación mencionada y delegar la aprobación del proyecto al Gobierno Nacional, el Congreso evadió la discusión del segundo debate en violación de los artículos 157 y 341 de la Constitución Política.

La causa de vulneración a la Carta, indica el procurador, radica en el incumplimiento de las comisiones accidentales de conciliación – conformadas para integrar en uno los textos divergentes del proyecto que se encontraban en la Cámara y el Senado-, de su deber constitucional de preparar un texto definitivo para la aprobación de las plenarias. Se aduce, pues, que el acta sometida a la aprobación de las plenarias no se ajusta a lo contemplado por el procedimiento establecido por el ordenamiento.

Como corolario de lo expuesto, el Ministerio Público concluye que la Ley 508 de 1999 debe ser declarada inexecutable.

No obstante lo anterior, el procurador señala que la inexecutableidad de la ley impugnada no acarrearía un vacío normativo en materia de planeación nacional, pues el Gobierno podría ponerla en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley, de acuerdo con lo previsto en el mismo artículo 341 de la Carta. Indica que tal posibilidad se justifica toda vez que “la aprobación irreglamentaria del Plan nacional de desarrollo por parte del Congreso puede asimilarse a su no aprobación dentro del periodo fijado por la Constitución”.

En subsidio a la solicitud principal de inexecutableidad total, el Ministerio Público pide a la Corte Constitucional declarar la inexecutableidad parcial de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto considera que algunos de sus artículos poseen vicios de fondo de o forma que afectan su constitucionalidad particular. El escrito del procurador procede a explicar la solicitud subsidiaria de la siguiente manera, conceptuando sobre cada una de las acusaciones de los actores:

1. Vicios de forma particulares

Los artículos 11, 15, 27, 28 inciso 3º, 41, 42 inciso 5º, 45, 47, 56, 78, 79, 81, 89 y 10 de la Ley 508 de 1999, no fueron debidamente conciliados a través del trámite previsto en el artículo 161 de la Carta (comisiones accidentales de Senado y Cámara). Debido a esto, no se surtió el segundo debate respecto de los mismos y, por razones explicadas anteriormente, no respetan el ordenamiento superior.

Respecto de las imputaciones en contra de algunos artículos legales que no fueron abordados en primer debate por las sesiones conjuntas de las comisiones económicas de ambas cámaras, las imputaciones de los actores carecen de asidero jurídico puesto que las plenarias de cada corporación legislativa se encuentran autorizadas para introducirle al proyecto los cambios y adiciones que consideren adecuados (art. 160 C.P). Por ende, los artículos acusados con base en la causal enunciada son constitucionales, salvo los identificados con los números 15, 21 y 147 por vicios que serán analizados posteriormente.

Se señala la improcedencia de varios de los cargos formulados en contra de los artículos demandados por, supuestamente, otorgar facultades extraordinarias no solicitadas por el Presidente de la República. El juicio del procurador obedece a que, en su concepto, todos los

cargos, salvo los relativos a los artículos 89 y 147, carecen de fundamento jurídico pues confunden la potestad legislativa con la potestad legítima que tiene el ejecutivo para desarrollar la ley a través de su reglamentación. Empero, agrega el concepto, los mencionados artículos 89 y 147 de la Ley, sí son contrarios a la Carta, toda vez que mientras el primero de ellos autoriza al Gobierno para expedir un Estatuto Orgánico de Comercio Exterior - en abierta contradicción del artículo 150.10 inciso 3 constitucional -, el segundo artículo (que autoriza por seis meses al Gobierno para que desarrolle el artículo 328 de la Carta, reglamentando los Distritos Turísticos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) sí otorga unas facultades extraordinarias que, según se observa en el proyecto de ley presentado al Congreso, no fueron previamente solicitadas por el ejecutivo.

1. Vicios de fondo particulares

Después de reflexionar brevemente sobre la amplitud de la materia de la Ley del Plan, el concepto fiscal rechaza los cargos relativos a los artículos legales que, en opinión de los accionantes, debían haber sido debatidos al interior de las comisiones especializadas del Congreso, en lugar de en las Comisiones de Asuntos Económicos.

Por otro lado, respecto de aquellos artículos demandados por considerarse que no caben dentro del objeto de la Ley del Plan y que, en atención a su naturaleza, deben ser desarrollados por leyes ordinarias, el procurador señala que dichas normas son “instrumentos jurídicos encaminados a obtener la viabilidad de las prescripciones contenidas en la parte general del Plan”. Debido a esto, en consonancia con lo establecido por la Sentencia C-191 de 1996, tales normas deben ser declaradas exequibles por la Corte.

Tampoco es de recibo para el procurador la acusación en contra del artículo 9º de la Ley 508 de 1999. De hecho, agrega el concepto fiscal, el artículo 341 de la Carta es perentorio al establecer la jerarquía superior que posee la Ley del Plan Nacional de Desarrollo sobre las demás normas legales. Con base en los mismos argumentos, el concepto acoge la exequibilidad del artículo 10º del estatuto bajo estudio, añadiendo que la vigencia de los preceptos incluidos en la ley del Plan puede extenderse hasta que el gobierno de turno expida las nuevas normas sobre planeación.

A propósito de los cargos formulados contra la flexibilización en las finanzas públicas - disposición contenida en el artículo 11 de la Ley 508 de 1999-, el concepto fiscal aduce que “la lectura de la norma permite deducir...que la pretensión del legislador no es otra que la de obtener el control sobre el gasto público, garantizando que las partidas incluidas en el Presupuesto General de la Nación, cuenten con la debida financiación, máxime si se trata de rentas destinadas a la inversión social”.

Se establece que la intervención legislativa en la determinación de las áreas en donde deben invertirse los recursos fruto de la enajenación accionaria de las entidades territoriales (art. 14), se justifica en consideración de los objetivos macroeconómicos de la Nación, en consonancia con la Sentencia C-219 de 1997.

En cuanto a la autonomía financiera del sector cultura (art. 25), el precepto, en concepto del

Ministerio Público, no contraría su exequibilidad, alegando que tal norma busca acometer el mandato del artículo 70 fundamental, mediante la incorporación de productos del sector cultural en las dinámicas del mercado.

No obstante, considera inexecutable el artículo 27 inciso 6º de la Ley 508 de 1999. Al respecto el concepto fiscal indica que el artículo 356 de la Carta no prevé que los recursos del situado fiscal se destinen al pago de indemnizaciones laborales, y que mal puede entenderse tal inversión como inherente al gasto público social en salud, pues ésta versa sobre costos de administración que deben ser asumidos por las empresas sociales del Estado del nivel territorial.

No se acogen las imputaciones al artículo 28 legal, relativo a la cobertura del régimen subsidiado en salud, pues se estima que el mismo no versa sobre la ampliación de la cobertura del régimen de seguridad social, sino a la financiación de la cobertura del subsistema subsidiado. Sin embargo, como se indicó anteriormente, el artículo enunciado debe ser, a su juicio, declarado inconstitucional, pues no fue debidamente conciliado para su aprobación.

No considera el procurador que el artículo 69 de la ley sub iudice desconozca la competencia de los concejos municipales para regular los usos del suelo. Esta aseveración encuentra su fundamento en que la norma en mención se limita a imponer a los respectivos alcaldes municipales el deber de afectar, reservar y congelar los terrenos de su jurisdicción, de conformidad con los proyectos viales definidos por los concejos municipales.

Respecto de los artículos que regulan lo atinente a la destinación y monto de las regalías, predica el concepto fiscal de ellos su exequibilidad, por cuanto desarrollan los artículos 361 y 362 de la Carta.

En cuanto a la demanda del artículo 4.3.3 legal sobre la reestructuración del Fondo de Previsión Social del Congreso, el procurador general de la Nación consideró que tal norma no pretende revivir el artículo 41 de la Ley 344 de 1996, declarado inexecutable mediante Sentencia C-017 de 1998. Se arguye que el artículo impugnado se limita a prever un “mecanismo que permite la transición hacia el nuevo esquema institucional del Fondo, permitiendo la continuidad en la prestación de los servicios de salud a los funcionarios miembros del Congreso de la República”.

VI. PRUEBAS ORDENADAS POR EL MAGISTRADO SUSTANCIADOR

Mediante auto del 31 de marzo de 2000, el magistrado sustanciador, para mejor proveer, resolvió solicitar a los secretarios generales del h. Senado de la República y de la h. Cámara de Representantes, así como al Jefe del Departamento de Planeación Nacional, que certificaran a esta Corte qué artículos del Proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara, correspondiente a la Ley 508 de 1999, fueron aprobados de manera idéntica, es decir con el mismo texto, por cada una de las cámaras del Congreso Nacional. Así, el Despacho del magistrado sustanciador dispuso:

“solicitar al secretario general de la h. Cámara de Representantes, que, en el término de los tres (3) días siguientes a la fecha del presente Auto, certifique qué artículos

correspondientes al proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara (que posteriormente correspondió a la Ley 508 de 1999), fueron aprobados de manera idéntica, es decir con el mismo texto, por cada una de las cámaras del Congreso Nacional”

“solicitar al secretario general del h. Senado de la República, que, en el término de los tres (3) días siguientes a la fecha del presente Auto, certifique qué artículos correspondientes al proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara (que posteriormente correspondió a la Ley 508 de 1999), fueron aprobados de manera idéntica, es decir con el mismo texto, por cada una de las cámaras del Congreso Nacional”

“solicitar al jefe del Departamento Nacional de Planeación, que, en el término de los tres (3) días siguientes a la fecha del presente Auto, certifique qué artículos correspondientes al proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara (que posteriormente correspondió a la Ley 508 de 1999), fueron aprobados de manera idéntica, es decir con el mismo texto, por cada una de las cámaras del Congreso Nacional”

De igual manera, solicitó a los secretarios generales de las dos cámaras legislativas, que indicaran si cada una de ellas había aprobado el Pliego de modificaciones al proyecto mencionado, propuesto por el Gobierno Nacional.

“solicitar al secretario general de la h. Cámara de Representantes, que, en el término de los tres (3) días siguientes a la fecha del presente Auto, certifique si esa Corporación aprobó el Pliego de Modificaciones al proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara, que fue propuesto por el Gobierno Nacional. Y en caso afirmativo, se sirva indicar de qué manera se surtió tal aprobación”

“solicitar al secretario general del h. Senado de la República, que, en el término de los tres (3) días siguientes a la fecha del presente Auto, certifique si esa Corporación aprobó el Pliego de Modificaciones al proyecto de ley 173/Senado, 173/Cámara, que fue propuesto por el Gobierno Nacional. Y en caso afirmativo, se sirva indicar de qué manera se surtió tal aprobación”

En respuesta a la anterior solicitud, mediante escrito del seis (6) de abril de 2000, el secretario general de la h. Cámara de Representantes informó al despacho del magistrado sustanciador, que el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno Nacional había sido aprobado por la plenaria de esa Corporación. Así mismo, remitió un listado en el que figuran los artículos correspondientes al Proyecto de Ley 173/Senado, 173/Cámara, que fueron aprobados de manera idéntica en las plenarias de cada una de las cámaras. De su parte, el secretario general del h. Senado de la República, mediante escrito del mismo seis (6) de abril de 2000, procedió de manera idéntica, certificando la aprobación en la plenaria de esa Cámara del pliego de modificaciones al proyecto de ley referenciado, y presentando un listado que señala los artículos que fueron aprobados en forma igual por ambas secciones del Congreso Nacional.

Así mismo, el jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Planeación Nacional, respondió mediante un memorial en el que se señalan los artículos correspondientes los proyectos finalmente aprobados por cada una de las cámaras que fueron aprobados en forma idéntica, indicando también cuáles lo fueron en forma divergente.

El Despacho del magistrado sustanciador, por su parte, llevó a cabo la misma labor de confrontación de los artículos definitivos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República el día 5 de mayo de 1999, ubicando también la norma correspondiente a cada uno de ellos en la Ley 508 de 1999, para establecer qué normas de la Ley del Plan presentaron divergencias al ser aprobadas en el segundo debate que tuvo lugar en la fecha mencionada.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

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

2. Consideraciones previas relativas a la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo en la Constitución

1. El arquetipo de Estado que propone la Constitución que nos rige, incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público. En efecto, el Estado social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos, tendencia que no es casual y que no aparece inusualmente en nuestro Derecho Constitucional a partir de la Carta de 1991, sino que responde a una larga historia de transformaciones institucionales ocurridas no sólo en nuestro orden jurídico fundamental, sino también en el de las principales democracias constitucionales del mundo.

Ya desde los albores del siglo XX aparece en el pensamiento político colombiano la noción de “Estado Bienestar”, según la cual corresponde al poder público garantizar la satisfacción de las demandas sociales respecto de una amplia gama de necesidades básicas colectivas como la salud, el trabajo, la educación, la alimentación, la seguridad, el adecuado suministro de los servicios públicos, etc. Así, el antiguo modelo de Estado gendarme concebido por el liberalismo clásico, más reducido en sus deberes y en sus funciones, cedió paso para el advenimiento del Estado social, verdadero promotor de la dinámica colectiva y responsable del acceso de todos los ciudadanos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. En este sentido nuestra Carta fundamental es elocuente cuando expresa: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.⁴

Este cambio de perspectiva sobre la misión que compete al Estado, significó también una mutación en la concepción de las instituciones. Así, las nuevas funciones y responsabilidades estatales debían contar con los instrumentos de acción necesarios para su adecuado cumplimiento. Desde la reforma constitucional de 1936 aparecieron entre nosotros la intervención del Estado en la economía y, posteriormente la función planificadora en el mismo sector, las cuales se constituyeron en la respuesta jurídica apropiada para hacer posible el cumplimiento de las nuevas responsabilidades asignadas al Estado.

El concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que rescata, sin embargo, las facultades estatales de intervención económica. El modelo que adopta la Carta de 1991, hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica. De otra parte, este modelo de planeación pretende ser global, es decir abarcar todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.

En el modelo contenido en nuestra Carta Fundamental, la iniciativa legislativa para la formulación de la ley que contiene el Plan de desarrollo a seguir en cada cuatrienio presidencial corresponde al Gobierno, por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos, correspondiéndole al Congreso aprobarlos y, nuevamente al Ejecutivo, llevarlos a la práctica. Este sistema de competencias concurrentes, permite a la Administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores; y, de otro lado, da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso Nacional, quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de desarrollo cuatrienal. Además, al participar en la deliberación y aprobación de la respectiva ley, el Congreso ejerce una función delimitadora del marco de acción del Ejecutivo y de control, no sólo político sino también económico y presupuestal, respecto del Plan, garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del Legislativo en la adopción definitiva del Plan de desarrollo cada cuatro años.

No obstante la importancia de la participación concurrente de los poderes Ejecutivo y Legislativo⁵ en la adopción definitiva del Plan cuatrienal de desarrollo, la Constitución otorga una importancia tal a la noción de planeación, que no concibe que sea posible llevar a cabo la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, sin un instrumento adecuado en donde se sujete la acción estatal a planes y programas previamente definidos. Debido a esto, ante la inactividad del Congreso en el ejercicio de sus funciones de planeación, la Carta prevé la adopción del Plan de Inversiones Públicas mediante un decreto emanado del Ejecutivo, el cual tiene fuerza de ley. En este sentido el inciso 3° del artículo 341 de la Constitución señala: "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."

En general, la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta. Estas normas, en su orden, disponen: i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual "se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo"; ii) Que tal ley orgánica "reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados

para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”; iii) que adicionalmente a esta Ley Orgánica del Plan de desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá “un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal”; iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social”; y v) que a nivel municipal corresponde a los concejos “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

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

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

2. De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución⁶), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual.

2.2. Otros principios de rango legal que rigen el proceso de planeación

3. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que, como se dijo, establece las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo, se refiere a estos

principios de rango constitucional que presiden el proceso de planificación económica, indicando, además, otros adicionales. En lo que tiene que ver con los asuntos sometidos ahora a juicio de constitucionalidad, la Corte encuentra oportuno destacar algunos de ellos.

En lo que respecta al contenido mismo de los planes y programas de planificación, los literales d) y e) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994, consagran, respectivamente, el principio de consistencia - conforme al cual los planes de gasto deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación -, y el principio de prioridad del gasto público social, de rango constitucional como se dijo, y definido por la Ley Orgánica del Plan como aquel que asegura la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, imponiendo como criterio especial en la distribución territorial del gasto público, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa.

A los principios enunciados se añade, entre otros, el de coherencia, que dispone la relación efectiva que los programas y proyectos del Plan de desarrollo deben tener con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

2.3. Recuento de la jurisprudencia constitucional en materia de planeación económica.

En diversos fallos, la Corte ha sentado jurisprudencia relativa a ciertos aspectos constitucionales involucrados dentro del proceso de planeación. Dentro de estos temas cabe destacar los siguientes:

4. Sobre el concepto mismo de planeación económica, y de su importancia dentro del contexto del actuar económico del Estado, la Corte ha indicado que el Plan Nacional de Desarrollo es la expresión suprema de esta función:

“La actuación macroeconómica del Estado...necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación.

“...”

“Según el artículo 339 de la C.P. el Plan se divide en dos partes, la parte general y el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.

“El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el gobierno, y las prioridades, esto es, la explicitación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc.)

“Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esa prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades

territoriales o los componentes funcionales, el Plan de desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador.”⁷

5. Partiendo de la concepción que entiende la planeación como el instrumento fundamental para el manejo económico del Estado, y con base en lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política según el cual “(e)l Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes”, y que “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”, la jurisprudencia ha destacado que la Ley del Plan de Desarrollo, que debe expedirse en cada período presidencial, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y en general de todas las demás, toda vez que éstas deben corresponder una planificación global. Esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria. Emanada, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad del constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado. No sobra recordar que la Ley Orgánica del Plan de desarrollo económico, prevista en el artículo 151 superior, es aquella por medio de la cual se establecen las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica.

A esta diferencia de naturalezas jurídicas se refirió la Corporación cuando dijo:

“diferente de la ley del Plan es la ley orgánica del Plan general de desarrollo, a que hacen referencia los artículos 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola dentro de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los consejos nacional y territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica control unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”.⁸

Esta Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que establece las normas sobre elaboración, aprobación y ejecución del Plan cuatrienal de desarrollo, corresponde actualmente a la Ley 152 de 1994, y es aquella respecto de la cual la jurisprudencia ha señalado que es de naturaleza supra - orgánica. En efecto, en referencia a la misma, la Corte dijo:

“Es cierto que esta ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes - incluso las orgánicas -.”⁹

6. Sobre la razón de ser de la prelación legislativa del Plan nacional de desarrollo y sobre el alcance de la misma, que no se limita a condicionar la expedición de las leyes anuales de presupuesto, sino que tiene un alcance más general, la Corte ha dicho:

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra.”¹⁰

Y en ocasión posterior expresó:

“Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.

“Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados.” ¹¹

7. Sobre el alcance concreto de la prelación legislativa que se predica de la ley cuatrienal del Plan de desarrollo, la Corte también se ha pronunciado, en especial frente a las facultades del Congreso para proferir nuevas leyes complementarias:

“Ahora bien, la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero tal como lo estatuye el artículo 341 de la Constitución.”¹²

8. En relación con el contenido del Plan cuatrienal de desarrollo y el alcance que en virtud del mismo tiene el control de constitucionalidad sobre la respectiva ley, la Corporación ha indicado que el contenido del Plan debe ser interpretado a la luz de los principios constitucionales relativos a la planeación económica y social y también de los legales contenidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Sobre el particular afirmó:

“Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el Plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y

presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del Plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del Plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición ... sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación.”¹³

Los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia constitucional, ilustran ampliamente la importancia que reviste la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de la que se deriva la correlativa seriedad y rigurosidad jurídica con la cual se debe llevar a cabo todo el proceso que conduce a su formulación. De otro lado, esta jurisprudencia resulta ilustrativa de los criterios con fundamento en los cuales la Corte debe llevar a cabo el juicio de constitucionalidad que ahora le corresponde adelantar.

3. Revisión de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”, desde el punto de vista formal.

9. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, en concordancia con el 43 del Decreto 2067 de 1991, las acciones por vicios de forma que se interpongan en aquellos asuntos que son de competencia de la Corte Constitucional, caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. Teniéndose que la Ley 508 de 1999 fue publicada en el Diario Oficial N° 43651, correspondiente al 30 de julio de ese mismo año, se observa que para las fechas de interposición de las demandas aquí acumuladas, la respectiva acción por vicios de forma no había caducado.

3.1 Normas que regulan el trámite de expedición del Plan Nacional de Desarrollo

10. En lo relacionado con el trámite propio de la Ley del Plan de Desarrollo, el artículo 341 de la Carta señala que, una vez elaborado el proyecto de Plan con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y habiendo consultado al Consejo Nacional de Planeación, el Gobierno Nacional procederá a someterlo a consideración del Congreso “dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”. La misma norma superior mencionada, indica a continuación que “con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el Plan en sesión plenaria”.

Como se infiere de la lectura de la disposición constitucional en comento, el Plan Nacional de Desarrollo debe constar de una parte general, en la que se fijarán las políticas generales que el Gobierno se propone imprimir a la inversión pública durante el cuatrienio correspondiente, y otra parte llamada Plan Nacional de Inversiones, cuyo contenido legislativo tendrá prelación sobre las demás leyes en lo tocante a la materia de su regulación. El artículo 341 en referencia, indica que “(l)os 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”, y respecto del Plan de Inversiones dispone 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.”

Aparte de estas normas de rango superior que prescriben el método y procedimiento para adoptar el Plan Nacional de Desarrollo, la propia Carta en su artículo 342 indica también que “(l)a 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.”

Así las cosas, en la expedición de la ley del Plan de Desarrollo, el Congreso está sujeto a las normas constitucionales anteriormente comentadas y, adicionalmente, a las prescripciones de las leyes 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, y 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, pues aquella tiene como propósito, entre otros, establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y aprobación de dicho Plan, y ésta se refiere en general al trámite de las leyes ordinarias. Así pues, la Corte procede a verificar si el procedimiento mediante el cual se adoptó la Ley que ahora revisa, se ajustó a lo dispuesto en las normas mencionadas.

3.2 Trámite de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”.

11. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el trámite surtido en el Congreso de la República para la formulación de la ley 508 de 1999 fue el siguiente:

a. El día viernes 5 de febrero de 1999, el correspondiente Proyecto de Ley fue presentado y radicado por el Gobierno Nacional en la Secretaría General de ambas cámaras, con su correspondiente exposición de motivos.

b. El Proyecto de ley fue radicado bajo el número 173/Senado, 173/Cámara y publicado en la Gaceta del Congreso N° 6 de 1999.

c. El pliego de modificaciones al Proyecto presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 19, correspondiente al 18 de marzo de 1999.

d. La ponencia para primer debate al mencionado Proyecto en las comisiones constitucionales conjuntas, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 25 de fecha 26 de marzo de 1999.

e. Tal como lo certifican el secretario general de la Comisión Tercera del Senado de la República y el secretario general de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes en memoriales que obran en el expediente, el día jueves dieciocho (18) de Marzo de 1999 el Proyecto fue aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de ambas cámaras. El texto definitivo aprobado en esta sesión conjunta, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 70 correspondiente al día 26 de abril de 1999.

f. En la Gaceta del Congreso N° 73 bis del 30 de abril de 1999, se publicó la ponencia para

segundo debate y el pliego de modificaciones para el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

g. En la Gaceta del Congreso N° 74 del 3 de mayo de 1999, se publicó la ponencia para segundo debate y el pliego de modificaciones para el debate en la plenaria del Senado de la República.

h. Según lo autorizado por el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, el segundo debate al proyecto de ley se acometió simultáneamente por ambas cámaras durante los días 4 y 5 de mayo de 1999¹⁴, habiéndose aprobado el mismo en esta última fecha. El acta correspondiente a la Sesión en el Senado, aparece publicada en la Gaceta del Congreso N°11 del lunes 24 de mayo de 1999, y el acta relativa a la Sesión en la Cámara, en la Gaceta N° 191 del 30 de junio del mismo año. En la Gaceta del Congreso N° 171 del 18 de junio de 1999 aparece publicado el texto definitivo aprobado por la plenaria del Senado de la República y en la N° 180 del 24 de junio de 1999, el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

i. El día veintinueve (29) de julio de 1999, se le impartió sanción presidencial al proyecto, convirtiéndose en la Ley 508 de 1999.

12. En 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”¹⁵; 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 plenarios 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”.¹⁶

13. No obstante lo anterior, la Corte encuentra que debido a la circunstancia del trámite simultáneo del segundo debate en ambas cámaras legislativas, llevado a cabo durante los días 4 y 5 de mayo en el Senado y 5 de mayo en la Cámara, los textos aprobados en esa última fecha por cada una de ellas diferían sustancialmente. Siendo que ese día expiraba el término constitucional conferido al Congreso para aprobar el proyecto, vencido el cual operaba la facultad también constitucional del Gobierno de poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones mediante decreto con fuerza de ley¹⁷, las presidencias de ambas cámaras procedieron a nombrar una Comisión de conciliación a fin de dar cumplimiento a lo

dispuesto por el artículo 161 superior, en concordancia con el segundo inciso del artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Ante la premura del tiempo, pues se acercaba la media noche, la Comisión intercameral designada redactó un Acta de conciliación que, sin contener un nuevo texto explícito del Proyecto ni de los artículos sobre los cuales se presentaban divergencias, en el cual las mismas quedaran superadas, establecía un texto implícito, es decir indicaba una fórmula para determinar cuál era el tenor legislativo al cual ambas Cámaras daban su aprobación. Dicha fórmula, contenida en los artículos primero a tercero del Acta de conciliación referida, fue la siguiente:

“Artículo 1º: Los artículos que hayan sido aprobados en las

Plenarias de Senado y Cámara de manera idéntica, quedan aprobados.

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

Artículo 3º: Las proposiciones radicadas oportunamente en las Secretarías de Senado y Cámara, quedan aprobadas, siempre y cuando tengan el aval del Gobierno Nacional.”¹⁸

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

3.3 La fórmula de conciliación de artículos divergentes propuesta por la comisión de conciliación nombrada durante el trámite del Proyecto correspondiente a la Ley 508 de 1999.

14. En ejercicio de la función que le compete como tribunal constitucional, y en atención a los cargos que fueron formulados contra el trámite de aprobación de la citada Ley 508 de 1999, la Corte debe llevar a cabo un examen cuidadoso del procedimiento anteriormente descrito, con miras a establecer si él se ajusta a lo prescrito por la Constitución y por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -Ley 152 de 1994- , así como a la Ley 5ª de 1992. En efecto, el trámite de un proyecto de ley, y en especial de uno de la envergadura del que contiene el Plan Nacional de Desarrollo para un cuatrienio gubernamental, debe acometerse con rigor, a fin de respetar aquellos principios superiores que informan el concepto de planeación, y que fueron someramente descritos anteriormente. En especial, la Corte estima que debe velar atentamente por el respeto del principio democrático, que se garantiza con un adecuado debate, valoración y decisión en el seno del Congreso Nacional, respecto del Plan de Desarrollo, que, por disposición constitucional expresa, es de iniciativa privilegiada del Gobierno Nacional. Es decir, teniendo en cuenta que la preparación y presentación del proyecto de ley del Plan de Desarrollo corresponde exclusivamente al Ejecutivo, adquiere especial trascendencia la seriedad con la cual el Congreso ejerza su facultad de debatir, modificar y aprobar o negar la propuesta gubernamental, pues de esta manera se ejerce, como se dijo, una función de control al mismo tiempo político y financiero sobre la gestión del Gobierno, que resulta fundamental para garantizar el equilibrio de poderes en un sistema democrático.

Bajo esta perspectiva, la Corte entra a analizar la fórmula de conciliación propuesta a las Cámaras legislativas, a fin de superar las divergencias que, en varios de los asuntos propuestos, presentaban los textos del Proyecto aprobados en segundo debate por una y otra Cámara.

15. La primera cuestión que debe precisarse recae sobre el procedimiento mismo de elección de los miembros de la Comisión de conciliación. A este respecto, el artículo 161 de la Constitución indica que “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara”, mientras el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, señala que “para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un Proyecto”.

Por lo que tiene que ver con el trámite del Proyecto correspondiente a la Ley bajo examen, en relación con lo dispuesto por las normas anteriores, la Corte encuentra que, en principio, dicho procedimiento se cumplió adecuadamente. En efecto, las presidencias de ambas cámaras nombraron libremente los conciliadores que integrarían la Comisión intercameral, de conformidad con la facultad legal que tenían para ello.

No obstante lo anterior, existe la acusación formulada por un congresista que interviene dentro de este proceso, y quien hizo parte de la Comisión accidental originariamente nombrada por la Mesa Directiva del Senado, el cual sostiene que las presidencias de ambas cámaras conformaron una primera comisión de conciliación y luego, ante el desacuerdo parcial que algunos de sus miembros manifestaron respecto del acta de acuerdo suscrita, éstos fueron reemplazados intempestivamente por otros, que, según manifiesta, no se reunieron formalmente en Comisión de Conciliación, aprobándose una nueva acta que fue la sometida finalmente a consideración de ambas corporaciones legislativas. Este hecho, a juicio del interviniente, va en contravía de las normas Superiores que regulan el proceso de formación de las leyes, en mayor medida si de tales actos no aparece constancia alguna en las actas de la sesión parlamentaria correspondiente, publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 111 del 24 de mayo de 1999 y 191 del 30 de junio de 1999.

Sobre este particular, es de observar que, a pesar de que las normas pertinentes de la Ley 5ª de 1992 no incluyen un procedimiento especial para la designación de esta comisión, como tampoco lo hace la Ley 152 de 1994, la Corte considera pertinente aclarar que, en virtud de los principios de imparcialidad y publicidad que gobiernan el ejercicio de la función pública (C.P. art. 209), las mencionadas presidencias del Congreso estaban en la obligación de disponer los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia en la designación de la comisión accidental, incluyendo, el dejar constancia sobre su integración desde el momento mismo de su nombramiento. La omisión en dejar constancia expresa sobre la integración de la Comisión accidental, para luego proceder al nombramiento de una segunda, es indicativa de la manera irregular como se procedió en el seno de las Cámaras en el trámite final del proyecto correspondiente a la Ley bajo examen.

16. Pero además, la Comisión accidental elegida debía llevar a cabo la labor de superar las

discrepancias que se presentaban entre los textos del Proyecto aprobados en una y otra cámara. Para esos efectos debió tener en cuenta lo siguiente: i) que de conformidad con lo dispuesto por el último inciso del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 se consideran como discrepancias “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.” Y ii) que respecto de estas discrepancias, y de acuerdo con lo prescrito al respecto por el artículo 161 superior, en concordancia con el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo y con el inciso segundo del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, a tal Comisión correspondía preparar un texto unificado a fin de someterlo nuevamente a consideración de las plenarias. Así pues, en resumen, respecto de los artículos divergentes y de las disposiciones nuevas, la Comisión debía elaborar un texto conciliatorio y unificado para ser presentado a las Cámaras, lo cual no hizo.

Conviene recordar el tenor literal de las disposiciones que imponían la obligación de redactar un texto para superar las divergencias:

“Constitución Política. Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto.”

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

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

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

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

Se considerarán como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.” (Negrillas fuera de los textos originales).

Sobre la labor que compete llevar a cabo a las comisiones de conciliación, la Corte Constitucional ha sentado la siguiente jurisprudencia:

“Ha señalado la Corte, en desarrollo de lo previsto por el artículo 161 de la Constitución, que, tanto en los trámites de leyes como en los de actos legislativos, las discrepancias que surjan entre las plenarias de las cámaras respecto de un proyecto deben ser resueltas mediante la

integración de comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, tienen la función de preparar el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Las comisiones de conciliación están llamadas a efectuar un estudio a fondo, responsable e integral sobre los textos materia de discrepancia entre las cámaras, con referencia expresa a su contenido y deben concluir, de modo claro y específico, en propuestas que, llevadas a conocimiento de las plenarios, deben ser debatidas y votadas por ellas con el quórum y las mayorías exigidas constitucionalmente.”¹⁹

En relación con lo ordenado por las disposiciones anteriormente transcritas, del acta de conciliación sometida a consideración de las plenarios de las Corporaciones legislativas puede concluirse que la Comisión de conciliación nombrada para superar las divergencias que se presentaban respecto de los proyectos de Ley del Plan aprobados en una y en otra Cámara, tuvo en cuenta la existencia de artículos divergentes, así como de nuevos artículos que se originaban en la presencia de proposiciones nuevas que habían resultado aprobadas, bien en la Cámara o bien en el Senado. Y que en relación con lo anterior, pretendió encontrar una fórmula que superara tales divergencias. Sin embargo, en cuanto a la obligación que las normas referidas le imponían de redactar un nuevo texto, resulta obvio que la misma no se cumplió. En efecto, se echa de menos con claridad, la redacción del nuevo tenor literal de las disposiciones divergentes o de los artículos correspondientes a las nuevas proposiciones aprobadas. Lo que la Comisión hizo, en el evento de que se hubiera reunido formalmente, lo cual es motivo de duda, fue indicar que en los casos de divergencia, el texto que se consideraría aprobado sería aquel que recibiera el aval del Gobierno, aval que también se requeriría en el caso de artículos aprobados en una sola Cámara. En otras palabras: en caso de disconformidades, el Gobierno escogería el texto, y en caso de aprobación unilateral por parte de una sola de las Cámaras, el artículo se entendería aprobado si contaba con el mismo aval.

17. La Corte encuentra que la fórmula de conciliación aparentemente adoptada no satisface las exigencias constitucionales y legales para el trámite de los artículos divergentes, por dos razones fundamentales: en primer lugar porque, como se dijo, tal fórmula no determinó el texto con el cual se superaban las divergencias, sino que defirió al Gobierno tal determinación, con lo cual el Congreso incumplió con una obligación que le es inherente y exclusiva. Y en segundo lugar, y lo que es más grave, porque con el señalamiento de la fórmula enunciada el Congreso hizo dejación de la facultad constitucional que sólo a él compete de aprobar los textos legislativos, poniéndola en manos del Gobierno Nacional. Al decir que el texto finalmente aprobado sería aquel que contara con el aval de Gobierno, lo que hizo fue delegar en el Ejecutivo la facultad de aprobar dicha ley, posibilidad que le estaba constitucionalmente vedada puesto que ninguna disposición se la permitía, existiendo, en cambio, otras que le imponían la obligación contraria, esto es, la de aprobar él mismo el texto finalmente resultante de la labor conciliatoria llevada a cabo por la Comisión de conciliación.

18. En contra del raciocinio anterior podría argumentarse que si bien la Comisión no preparó un texto explícito mediante el cual se superaran las divergencias, ni el Congreso lo aprobó, sí definió un texto implícito o determinable, que era aquel que contara con el aval de Gobierno Nacional. Fórmula que, además, era constitucionalmente válida teniendo en cuenta que las modificaciones introducidas por el Legislativo al proyecto presentado por el Ejecutivo, de

manera general debían contar con su visto bueno, de conformidad con lo preceptuado por el inciso final del artículo 341 de la Carta conforme al cual “(e)l 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.”.

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

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

19. A este último respecto, la Corte resalta que las facultades legislativas del Gobierno Nacional son excepcionales y solamente existen en aquellos casos taxativos indicados por la Constitución: decretos extraordinarios²⁰, decretos legislativos²¹ y reglamentos autónomos²². Por fuera de ellos al Gobierno no le corresponde aprobar textos legales ni al Congreso delegarle tal facultad. Particularmente al Gobierno no le está autorizado señalar cuál será el texto total o parcial de la Ley del Plan de Desarrollo Económico. Distinto es que si esta Ley no resulta aprobada por el Legislativo, pueda el Gobierno poner en vigencia el proyecto respectivo por él presentado al Congreso, mediante la expedición de un decreto con fuerza de ley, de conformidad con lo autorizado por el artículo 341 de la Carta. Pero, se repite, la decisión acerca de cuál será el texto total o parcial de la Ley del Plan de Desarrollo, es exclusiva del legislador y no puede delegarse en el Gobierno Nacional.

La consideraciones anteriores resultan suficientes para que la Corte encuentre que las discrepancias que se presentaron entre los proyectos de ley del Plan aprobados en una y en otra Cámara legislativa, no fueron superadas de conformidad con lo previsto por la Constitución y las leyes orgánicas que regulan el trámite de esta Ley. Así las cosas, aquellos artículos no aprobados en el segundo debate en forma idéntica en ambas secciones del Congreso, deben mirarse como inconstitucionales por vicios de trámite en su adopción.

3.4 La inconstitucionalidad total de la Ley 508 de 1999 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002”

20. Con fundamento en las consideraciones precedentemente expuestas, la Corte encuentra, como se ha dicho, que existe un evidente vicio de inconstitucionalidad en relación con todos aquellos artículos de la Ley 508 de 1999 respecto de los cuales, por existir divergencia en su redacción al interior de los proyectos aprobados por cada una de las Cámaras, su texto definitivo fue el aprobado por el Gobierno Nacional de acuerdo con lo indicado en el Acta de conciliación adoptada el día 5 de mayo por ambas Corporaciones legislativas.

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

“Artículo 189. Diferencias con las Comisiones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.” (Negrillas fuera del texto).

La norma en referencia, expresa que en el caso de persistencia en las divergencias una vez repetido el segundo debate, el proyecto se considerará negado justamente en los artículos disímiles, “siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley.” La interpretación a contrario sensu de esta expresión, lleva a concluir que en el caso contrario, es decir si tales disposiciones sí fueren fundamentales al sentido de la nueva ley, el proyecto debería entenderse íntegramente negado. No obstante que, por lo anteriormente expuesto, dentro del término constitucional el debate legislativo no se agotó en la debida forma, el Congreso no lo consideró así, porque estimó que el acta de conciliación había permitido superar las divergencias y por ello imprimió su aprobación a dicha acta, en la forma descrita, y envió el proyecto al Ejecutivo para su sanción.

En vista de lo anterior, la Corte acomete a continuación el estudio de los artículos respecto de los cuales se presentaron divergencias en los textos aprobados por la Cámara y por el Senado, a fin de determinar si ellos son fundamentales al sentido de la ley. Si así fuere, o si algunos al menos tuvieran esta connotación, sería necesario considerar que el proyecto fue aprobado irregularmente, por lo cual tendría que ser considerado íntegramente inconstitucional.

21. Como se relató en el acápite de Antecedentes, el Despacho del magistrado Sustanciador, para mejor proveer, resolvió solicitar a los secretarios generales del h. Senado de la República y de la h. Cámara de Representantes, así como al Jefe del Departamento de Planeación Nacional, que certificaran a esta Corte qué artículos del Proyecto de ley

173/Senado, 173/Cámara, correspondiente a la Ley 508 de 1999, habían sido aprobados de manera idéntica, es decir con el mismo texto, por cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. En respuesta a esta solicitud, los secretarios generales de cada una de las Cámaras respondieron a la Corte separadamente, señalando el listado de aquellos artículos aprobados en forma idéntica. Por su parte, el jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Planeación Nacional, respondió mediante un memorial en el que se señalan los artículos correspondientes de los proyectos finalmente aprobados por cada una de las Cámaras que fueron aprobados en forma idéntica, indicando también cuáles lo fueron en forma divergente. Copia de los respectivos memorandos, reposa en el expediente.

El Despacho del magistrado Sustanciador, de su lado, llevó a cabo la misma labor de confrontación de los artículos definitivos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República el día 5 de mayo de 1999, ubicando también la norma correspondiente a cada uno de ellos en la Ley 508 de 1999, para establecer qué normas de la Ley del Plan presentaron divergencias al ser aprobadas en el segundo debate que tuvo lugar en la fecha mencionada.

Del examen de las pruebas anteriormente descritas, la Corte concluyó lo siguiente: Existe una larga lista de artículos sobre los cuales hay coincidencia entre todos los informes anteriormente mencionados y el trabajo realizado por el Despacho del magistrado sustanciador, respecto del hecho de haber sido aprobados en forma divergente en cada una de las Cámaras legislativas. Sobre unas pocas normas, los informes del Senado, Cámara y Planeación Nacional no son coincidentes, señalándose sólo en uno o en dos de los informes la presencia de disconformidad textual respecto de ciertos artículos. En estos casos la Corte hará prevalecer sus propias conclusiones extraídas de la confrontación llevada a cabo por el Despacho mencionado. La lista así obtenida de artículos aprobados en forma diferente es la siguiente:

Artículos aprobados divergentemente: 1°, 4°, 5°23, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°,11°, 14, 15, 23, 27, 28, 35, 36, 38, 41, 44, 45, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 62, 66, 68, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 81, 85, 89, 91, 92, 97, 98, 100, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 127, 132, 137, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 y 160.

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

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

23. Desde el punto de vista cuantitativo, los artículos aprobados con textos diferentes en las plenarios de ambas Cámaras, los cuales fueron reseñados anteriormente, son 72. Teniendo en cuenta que el total de artículos que componen la Ley asciende al número de 160, tenemos que aquellos particularmente afectados de inexecutable representan el 45 % del total. No obstante, algunos de estos artículos son muy extensos en su redacción, lo cual hace que mirado desde el punto de vista de la integridad del texto de la Ley, ellos tengan una participación porcentual mayor. Desde este punto de vista, a partir del número de las páginas que conforman el texto de la Ley, la Corte pone de presente que tales artículos particularmente inexecutable corresponden al 80% del texto.

24. Respecto del contenido material de los artículos afectados de inexecutable por haber sido aprobados con textos diferentes por cada una de las Cámaras, la Corte encuentra que algunos de ellos se refieren a temas que tienen una incidencia definitiva en el señalamiento del sentido de la Ley del Plan, es decir en la determinación de la política o línea de acción que, conforme al conjunto de la Ley, debe presidir la acción económica del Estado en el cuatrienio presidencial que corre, Plan denominado "Cambio para Construir la Paz".

- Para empezar, resulta afectado de inexecutable el artículo 1° de la Ley que señala los objetivos del Plan, indicando que el fin fundamental que se persigue es "la búsqueda y conservación de la paz", con miras a "ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social."

- El artículo 4°, afectado igualmente de inconstitucionalidad, se titula "Descripción de los principales programas de inversión", y contiene los principales programas y subprogramas de esta índole que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1999-2002. Esta descripción está hecha por capítulos referentes a los varios temas. Cada uno de los temas describe una serie de metas y líneas de acción para . Ellos son: Estado viable y participativo (desarrolla prioritariamente la profundización de la descentralización y la modernización del Estado), Educación, Cultura, Salud, Familia y niñez, Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Sector agropecuario, Medio ambiente, Justicia, Gobierno, Estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto, Defensa y seguridad, Grupos Étnicos, Infraestructura, Comunicaciones, Comercio Exterior, Ciencia y tecnología, Infraestructura social, Emergencia informática año 2000, Desarrollo urbano, Economía solidaria, Control político a la emergencia económica, Reconstrucción económica y

social del Eje Cafetero y Plan Caribe. Los valores asignados en el Plan para estos programas y subprogramas, se encuentran expresados en cifras en millones de pesos de 1998 en el artículo 5° siguiente. El artículo en comento ocupa de las páginas 9 a 54 de la Ley, recogida totalmente en la edición de la Imprenta Nacional en 114 páginas.²⁴ Este artículo, como puede apreciarse, es tal vez el más importante en lo que se refiere a la fijación del sentido y alcance de la Ley bajo examen.

- El artículo 6°, igualmente afectado de inexecutable por razón del trámite descrito, se encuentra ubicado dentro del capítulo III de Presupuestos Plurianuales. Este artículo se titula, de igual manera que el artículo 4° antes comentado, "Principales proyectos de inversión". A diferencia de aquel, indica expresamente cuáles serán los proyectos concretos en los que se invertirán los recursos provenientes del erario público. Por ejemplo, respecto de los proyectos de generación eléctrica, se señala que se invertirá en la Carboeléctrica de San Jorge (Córdoba), en la de Miel I, en la Planta eléctrica de Leticia, etc. Este artículo se refiere a los sectores eléctrico, de transporte, vivienda, turismo, ambiental, salud y a "otros proyectos". Igualmente es una norma extensa que ocupa las páginas 54 a 75 de la Ley en la misma edición arriba señalada.

Otros artículos afectados de inconstitucionalidad parcial por vicios de trámite según lo expuesto anteriormente, que la Corte encuentra oportuno destacar por su contenido, son los siguientes:

- El artículo 8° que contiene la distribución indicativa regional de recursos, expresada en millones de pesos constantes de 1998.

- El artículo 9° que se refiere a la prelación legal del Plan de Inversiones Públicas, según el cual los principios y disposiciones que contiene dicho Plan se aplicarán con prelación a las demás leyes, no requieren de leyes posteriores para su ejecución y se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las disposiciones relacionadas con la ejecución de los programas contenidos en la ley, y para suplir los vacíos que éstas presenten.

- El artículo 10° referente al alcance de la Ley del Plan en el tiempo, que prescribe que las disposiciones contenidas en ella continuarán vigentes una vez se expidan nuevos planes de desarrollo, a menos que sean modificadas o derogadas por el legislador.

- El artículo 11°, titulado "Flexibilización de las Finanzas Públicas," según el cual las apropiaciones financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el numeral 2° del artículo 359 de la Constitución, y los gastos decretados por leyes preexistentes, se incluirán en el presupuesto después de garantizar los recursos necesarios para dar cumplimiento al Plan de desarrollo contenido en la Ley 508 de 1999, atender el funcionamiento de las ramas del poder público y los organismos de control, pagar los créditos judicialmente reconocidos y atender el servicio de la deuda, siempre que no se afecten las metas macro-económicas, sin perjuicio de la priorización de la inversión pública social.

Las tres normas anteriormente reseñadas tienen marcada importancia en orden a determinar el sentido y el alcance dispositivo de las normas instrumentales contenidas en el Plan de

Desarrollo, y por ende, en la determinación de su operatividad. Los temas a los que conciernen, esto es la prelación legislativa del Plan, su vigencia en el tiempo, y la subordinación de otras normas que aprueben u ordenen gastos al cumplimiento prioritario de los objetivos del Plan, hacen de ellas verdaderas normas de principios, que señalan la manera de interpretar y de aplicar la generalidad del Plan. Desde este punto de vista son fundamentales al sentido de la Ley.

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

La Corte encuentra oportuno recordar que, como lo dispone el literal m) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994, el principio de coherencia debe presidir la formulación de los planes de desarrollo. Coherencia, a voces del diccionario de la Real Academia Española, quiere decir "conexión, relación o unión de una cosa con otra".²⁵ Así, dicho principio indica que los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan, deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en ella. De aquí se deduce que si una parte considerable de la Ley debe ser declarada inexecutable, la restante habrá perdido tal coherencia, lo cual en la práctica la hará inoperante como medio para el manejo público económico por parte de las autoridades competentes.

En esas circunstancias el sentido de la nueva Ley resulta comprometido, por lo cual, en los términos del artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, la inconstitucionalidad debe extenderse a la totalidad de su texto. Así se declarará en la parte resolutive de la presente Sentencia y, por tal razón, la Corte se abstendrá de proceder al análisis de las normas legales acusadas por vicios de fondo.

27. Una última cuestión debe ser analizada por la Corte, y es la relativa a la ubicación del artículo 4° de la Ley 508 de 1999 dentro de la Parte General de dicha Ley, y a las incidencias que tal circunstancia pueda tener respecto de su declaratoria de inexecutable. Dicha norma, como se dijo, fue aprobada de manera diferente por ambas Cámaras y contiene la descripción de los principales programas de inversión, lo cual hace que sea una de las más

importantes en orden a la determinación del sentido general de la Ley.

En principio puede pensarse que el hecho de hallarse la norma ubicada en la parte general de la Ley hace que sea irrelevante el vicio de trámite de que adolece, pues de conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 341 superior, los desacuerdos entre el Gobierno y el Congreso en relación con el contenido de la parte general, no son obstáculo para que aquel ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. Así, la declaratoria de inexecutable no tendría en realidad ninguna implicación práctica.

La Corte encuentra que la consideración anterior no es de recibo, pues el inciso en comento regula una situación distinta de la que ahora se presenta. Tal disposición pretende dejar a salvo la fijación de los objetivos fundamentales de la política económica del Gobierno, cuando ellos no son compartidos por el Legislativo, indicando que esta discrepancia no impide la ejecución del Plan. Pero la norma no exige de la necesidad de la aprobación de la parte general mediante ley emanada del Congreso y tramitada de conformidad con el procedimiento previsto para ello. Por lo tanto, si dicha aprobación no se surte conforme a la ley, posteriormente la parte general no puede aparecer incorporada al ordenamiento jurídico y no puede formar parte del texto de la Ley.

4. Naturaleza insubsanable del vicio de inexecutable que se presenta.

28. En vista de las consideraciones anteriores la Corte encuentra que la ley 508 de 1999 se encuentra afectada de inexecutable total por vicios de trámite. Ante esta situación se pregunta si se trata de un vicio subsanable que determine, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 341 de la Constitución, la obligación de devolver al Congreso Nacional la Ley bajo examen a fin de que se enmiende el defecto que se ha observado.

Podría pensarse que dada la importancia que la Constitución le concede al instrumento de planificación, ha ideado un trámite especialmente ágil para su expedición, en el cual las modificaciones introducidas por alguna de las Cámaras no implican que el proyecto retorne a las Comisiones requiriendo tan sólo la aprobación de la otra Cámara. Por ello, ante la situación que ahora se presenta, bastaría con que el texto de los artículos de la Ley 508 que fueron aprobados divergentemente en el curso del trámite legislativo surtido el año pasado, se sometiera nuevamente a aprobación de las plenarios. Obtenida dicha aprobación, se habría subsanado el vicio de trámite que se produjo.

Para la Corte no es posible subsanar el vicio referido en la forma descrita, y a esta conclusión llega a partir de lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 341 de la Carta, en armonía con los incisos 2° y 3° del artículo 22 de la Ley 152 de 1994. La primera de estas normas prescribe 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." Por su parte los incisos 2° y 3° del artículo 21 mencionado señalan:

Ley 152 de 1994. Artículo 22

...

"Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarios, no será

necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.” (Resaltado por fuera del original)

En el estado actual de cosas, subsanar el vicio de trámite de que adolece la Ley 508 de 1999 acudiendo al mecanismo consistente en volver a someter los artículos divergentes a la aprobación de las plenarios de ambas Cámaras, implicaría el desconocimiento del término perentorio impuesto por el constituyente y el legislador para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que para el caso examinado expiraba el 5 de mayo de 1999, por lo cual tal posibilidad no se ajusta a derecho, lo cual conduce a concluir que el vicio que se ha detectado, a la fecha es insubsanable

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

R E S U E L V E

Primero: Declarar INEXEQUIBLE, por vicios de forma, la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”.

Segundo: La presente Sentencia surte efectos a partir de su comunicación oficial al Gobierno Nacional.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

Salvamento de voto a la Sentencia C-557/00

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Diferencias literales en cámaras que no afectan núcleo (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Programas de inversión debidamente aprobados por cámaras (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO DE APROBACION Y PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY-Distinción (Salvamento de voto)

LEY-Vicio de procedimiento subsanable (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio de procedimiento subsanable (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Fórmula de conciliación constituye vicio subsanable/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Vicio subsanable (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D-2573, D-2597, D-2602 y D-2606

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 508 de 1999 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Con todo respeto me permito expresar las razones que me llevan a disentir de la sentencia.

1. No estoy de acuerdo con el método literal y formalista que le permitió a la Corte registrar

una discrepancia entre los proyectos aprobados en las plenarios de cada cámara que, según sus cuentas, afectó cerca del 50% del articulado y, además, comprometió cualitativamente la integridad de la ley, generándose un vicio insubsanable. A esta precipitada conclusión tanto la Corte como cualquier operador jurídico podrían arribar, si no se toman en consideración las características particulares del Plan de Desarrollo.

La parte general del plan nacional de desarrollo, se refiere a propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por su parte, el plan de inversiones públicas contiene los programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos financieros requeridos para su financiación. Es importante, por consiguiente, verificar, si hubo o no consenso en las dos cámaras respecto de las metas, estrategias, proyectos y recursos. Lo anterior puede hacerse mediante el análisis de los artículos 6º y 4º de la ley que, por lo demás, son los de mayor extensión y significación, con lo cual no se pierde la dimensión cuantitativa, a la cual la Corte atribuye un peso excesivo.

Si se logra demostrar que sobre estos puntos el acuerdo logrado en las cámaras recoge los aspectos neurálgicos del plan, la tesis de la Corte deberá estimarse incorrecta y excesivamente formalista al descartar la voluntad legislativa en su integridad por haber encontrado simples diferencias literales que no afectaban el núcleo de la ley o podían ser corregidas como defectos subsanables, en este caso porque correspondían a formas distintas de expresar la misma idea o referirse a una misma estrategia u orientación. En el límite, la inexequibilidad parcial de las diferencias no conciliadas o insubsanables, no podría haber acarreado la inconstitucionalidad total de la ley.

2. En el artículo 6º de la ley 508 de 1999, se indican los principales proyectos de inversión del plan nacional de inversiones públicas 1999-2002. No obstante que cada proyecto e inversión incluidos en este artículo - uno de los de mayor extensión - tiene carácter autónomo, la Corte equivocadamente asumió que la disparidad sobre cualquiera de los rubros, significaba disconformidad sobre las restantes inversiones o proyectos, pese a que sobre éstos no existiese ninguna diferencia respecto de lo presentado o aceptado por el gobierno y lo aprobado en las dos cámaras. Esta postura de la Corte explica que se haya abultado artificialmente el "tamaño" de la disparidad de textos aprobados en las dos cámaras y que se haya terminado por condenar como inexequible la integridad de la ley. Se desconoce de manera flagrante la naturaleza de la ley del plan de desarrollo, si la no coincidencia de la voluntad de las dos cámaras en aprobar una determinada inversión, lleva a concluir que los proyectos e inversiones aprobados de manera idéntica y que también se agrupan en el mismo artículo, dejan de existir o devienen inconstitucionales.

La Corte no advirtió que los proyectos de inversión presentados por el gobierno, fueron aprobados en su totalidad, lo mismo que algunos que fueron adicionados por las dos cámaras. En el siguiente cuadro, en relación con cada sector, se señala el número de proyectos del gobierno aprobados en las dos cámaras, el número de proyectos de origen parlamentario aprobado en las dos cámaras y el número de proyectos que solamente fue aprobado en una de las dos cámaras.

Sector eléctrico

Proyectos de generación eléctrica

Total proyectos: 7

Total gobierno: 6

Total cámara: 1

Expansión del sistema de transmisión

Total proyectos: 13

Distribución eléctrica

Total proyectos: 2

Total gobierno: 2

Energización rural

Total proyectos: 14

Total gobierno: 3

Total congreso: 1

Total cámara: 8

Total senado: 2

Proyectos de generación eléctrica identificados

Total proyectos: 8

Total gobierno: 4

Total congreso: 2

Total senado: 2

Proyectos de generación

Total proyectos: 3

Total gobierno: 1

Total cámara: 2

Proyectos de distribución

Total proyectos: 3

Total gobierno: 1

Total congreso: 2

Sector minas y energía

Sector minas y energía

Total proyectos: 1

Total cámara: 1

Sector agropecuario

Adecuación de tierras

Total proyectos: 15

Total gobierno: 2

Total congreso: 1

Total cámara: 12

Sector transporte (principales proyectos)

Troncal de occidente

Total proyectos: 5

Total gobierno: 4

Total senado: 1

Accesos a la troncal de occidente

Total gobierno: 11

Total congreso: 2

Total cámara: 7

Troncal eje cafetero

Total proyectos: 5

Total gobierno: 4

Total senado: 1

Troncal de Urabá

Total proyectos: 2

Total gobierno: 2

Troncal del Magdalena

Total proyectos: 6

Total gobierno: 5

Total congreso: 1

Accesos a la troncal del Magdalena

Total proyectos: 6

Total gobierno: 6

Troncal del llano

Total proyectos: 2

Total gobierno: 2

Accesos a la troncal del llano

Total proyectos: 5

Total gobierno: 4

Total sin aprobación en cámara o senado: 1

Troncal central

Total gobierno: 2

Accesos a la troncal central

Total proyectos: 5

Total gobierno: 5

Transversal Tumaco-Mocoa

Total proyectos: 1

Total gobierno: 1

Acceso a la troncal Tumaco-Mocoa

Total proyectos: 2

Total gobierno: 1

Total senado: 1

Transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño

Total proyectos: 8

Total gobierno: 7

Total cámara: 1

Accesos a la transversal Buenaventura-Villavicencio-Puerto Carreño

Total proyectos: 1

Total cámara: 1

Transversal Medellín-Bogotá

Total proyectos: 3

Total gobierno: 3

Transversal Medellín-Cúcuta-Puerto Santander

Total proyectos: 1

Total gobierno: 1

Transversal a la Mojana

Total proyectos: 4

Total gobierno: 1

Total senado: 3

Transversal de los contenedores

Total proyectos: 3

Total gobierno: 3

Accesos a la transversal de los contenedores

Total proyectos: 1

Total senado: 1

Transversal del Caribe

Total proyectos: 4

Total gobierno: 3

Total senado: 1

Conexión troncal de occidente-troncal del Magdalena medio

Total proyectos: 1

Total gobierno: 1

Conexión troncal Magdalena medio-troncal del llano

Total gobierno: 2

Circunvalares San Andrés y Providencia

Total proyectos: 1

Total gobierno: 1

Acceso a Santa Fe de Bogotá

Total proyectos: 1

Total gobierno: 1

Proyectos de paz

Total proyectos: 8

Total gobierno: 4

Total senado: 2

Total cámara: 2

Sistemas de transporte masivo

Total proyectos: 2

Total gobierno: 2

Sector aéreo

Total proyectos: 25

Total gobierno: 14

Total congreso: 1

Total senado: 1

Total cámara: 9

Sector férreo

Total proyectos: 3

Total gobierno: 2

Total cámara: 1

Sector fluvial - adecuación fluvial

Total proyectos: 13

Total gobierno: 3

Total senado: 1

Total cámara: 9

Sector marítimo

Total proyectos: 4

Total congreso: 4

Total de proyectos incluidos en la Ley 508 de 1999

212

Total de proyectos presentados por el gobierno y aprobados por ambas cámaras

127

Total de proyectos incluidos por ambas cámaras

14

Total de proyectos únicamente aprobados en el Senado

16

Total de proyectos únicamente aprobados en la Cámara

54

Total de proyectos sin aprobación en una y otra cámara

En el gráfico siguiente se observa que los proyectos del gobierno representan el 60% de los programas de inversión aprobados por las dos cámaras, en tanto que los propuestos de origen legislativo, aprobados también por ambas cámaras, ascienden al 7% del total.

Si se dejan por fuera, como es de rigor, los proyectos que no recibieron aprobación en ambas cámaras, se sigue que las dos terceras partes de los proyectos de inversión mencionados en el artículo 6º de la ley del plan, fueron aprobados debidamente. Si se excluyen los proyectos de origen legislativo, los proyectos presentados por el gobierno, corresponden al 90.07% de las aprobaciones plenas impartidas por las dos cámaras.

En consecuencia, carece de sustento la tesis de la Corte sobre la pretendida inexistencia de un acuerdo fundamental sobre el plan de inversiones. No solamente se ha ignorado la naturaleza de esta ley, sino que se ha desestimado el proceso democrático y participativo que supone su elaboración, trámite y aprobación final. Ahora, basta que en un artículo - de suyo "extenso" para ponernos a tono con la métrica constitucional que ha puesto en boga la Corte -, el congreso incorpore algunos proyectos o inversiones sin surtir respecto de éstos los trámites de rigor para que todo el artículo y la ley en su integridad se declaren inconstitucionales.

El principio democrático, mediante este formalismo insulso pero peligroso, queda relegado y proscrito. Desaciertos parciales del legislador, que como se ha demostrado, sólo se predicen de una fracción menor de la obra legislativa, no obstante no afectar su sustancia, se erigen en factores que diseminan con el virus de la inexequibilidad todo su cuerpo. Se ha trastocado la técnica del control de constitucionalidad. En lugar de confrontar la ley con la Constitución, la inexequibilidad resulta de confrontar la parte con el todo. Si una fracción de la norma es inexequible, el conjunto de sus disposiciones sigue la misma suerte. Este procedimiento le permite a la Corte acotar - dada su obsesión por la inconstitucionalidad superficial -, amplios terrenos para su declaración de inconstitucionalidad. La estrategia de dilatar la inconstitucionalidad, a toda costa, es evidente. En este caso, declarado inexequible todo el artículo 6º, cuando en estricto rigor sólo una pequeña fracción del mismo podía haber sido cobijada por la inconstitucionalidad, para las cuentas porcentuales que hace la Corte, que es lo que le importa, una extensa y clave porción de la ley queda finalmente comprendida en la "zona" de la inexequibilidad.

3. Otro artículo central de la ley examinada es el 4o, que se ocupa de la descripción de los principales programas de inversión. Este artículo, que utilizando el lenguaje de la Corte, mide varias leguas jurídicas de extensión, fue objeto de idéntico análisis por parte de la Corte Constitucional. No obstante que cada ítem o rubro de inversión, pese a resultar agrupado dentro del mismo artículo, tiene plena autonomía, la Corte no lo consideró así. La no aprobación por las cámaras, en términos coincidentes, de uno cualquiera de estos programas de inversión, comportó para la Corte la descalificación integral de la constitucionalidad de los restantes programas, sin importar que respecto de estos últimos no podía aducirse ninguna disconformidad entre la voluntad del gobierno y la de las dos cámaras. La inexequibilidad de una porción menor del contenido del artículo 4o, fue determinante para declarar la inexequibilidad de su mayor parte. Decidida de manera inconsulta la inconstitucionalidad de

“todo el contenido” del artículo 4º, la Corte suma un porcentaje apreciable para la causa de la inconstitucionalidad. Sin embargo, como pasa a demostrarse, la tesis de la Corte se asienta sobre premisas erróneas.

En el cuadro siguiente²⁶, se presentan de manera agregada los programas de inversión, discriminados por razón de su origen y del tipo de aprobación que respecto de cada sub-categoría se recibió por parte del Congreso.

TOTAL PROYECTOS DE INVERSION (P.I) DEL PROYECTO DEL GOBIERNO ACOGIDOS POR EL CONGRESO

163

TOTAL P.I DEL PROYECTO DEL GOBIERNO ACOGIDOS CON MODIFICACIONES IMPORTANTES

TOTAL P.I DEL PROYECTO DEL GOBIERNO ACOGIDOS CON TEXTO ADICIONAL APROBADO POR EL CONGRESO

8

TOTAL P.I PROPUESTOS Y APROBADOS POR CONGRESO

10

TOTAL P.I CON IDENTIDAD IDEOLOGICA ENTRE EL TEXTO GUBERNAMENTAL Y EL LEGISLATIVO

16

TOTAL P.I SIN APROBACIÓN

7

TOTAL PROYECTOS DE INVERSION

210

En la gráfica siguiente se aprecia que el Congreso aprobó - en sus dos cámaras -, el 77% de los programas de inversión descritos en el artículo 4o de la ley.

Si se agrega a la aprobación pura y simple que se impartió por el Congreso a los programas de inversión presentados por el gobierno, los restantes esquemas de aprobación (programas aprobados con modificaciones importantes; aprobados con texto adicional introducido por el congreso; refundidos en texto del congreso que mantiene identidad ideológica con el proyecto formulado por el gobierno), se concluye - como se muestra en la gráfica siguiente -, que ambas cámaras aprobaron el 86% de los programas de inversión.

Si se considera el resultado de la aprobación, y se discrimina entre aquellos programas de inversión que sufrieron modificaciones y aquellos que corresponden al proyecto del gobierno,

se observa que el 90% de los rubros aprobados pertenecen a este último.

La inexecutable parcial del contenido de este extenso artículo - en el evento de que no fuere subsanable el vicio de inconstitucionalidad -, no podía, en consecuencia, afectar los programas de inversión que fueron debidamente aprobados por las dos cámaras y que tienen dentro de la norma mayor peso cuantitativo y cualitativo. Por razones de economía argumentativa, me remito a las críticas ya efectuadas a este procedimiento hermenéutico de la Corte, que desdice del control de constitucionalidad y aniquila toda traza de democracia representativa y participativa, todo esto a causa de su apego a un formalismo indefendible.

4. Según la Corte la inconstitucionalidad parcial alteraba el equilibrio financiero del plan. De ahí que ésta debería, a su juicio, extenderse a toda la ley. La Corte olvida que el artículo 30 de la ley, referido a las fuentes de financiación del plan de inversiones públicas, presentado por el gobierno, fue debidamente aprobado por ambas cámaras. De otro lado, de conformidad con lo expuesto, de haberse decretado la inexecutable parcial, los proyectos y programas que resultarían excluidos en buena parte serían los presentados por los congresistas, lo que significa que ello no alteraría en ningún grado la financiación del grueso de los programas de inversión y de los proyectos debidamente aprobados, los cuales en su gran mayoría eran de origen gubernamental y se conectaban con los mecanismos financieros del plan.

No existe ningún argumento constitucional que pueda aducirse para invalidar proyectos e inversiones correctamente aprobados por el congreso - soportados en disposiciones financieras también aprobadas por él (art. 3º de la ley) -, solo porque un porcentaje menor de éstos se aprobó sin el lleno de los requisitos constitucionales, razón por la cual su exclusión podría crear un desequilibrio financiero. Dado que la inexecutable parcial sólo podría afectar iniciativas, en su mayor parte, formuladas por los congresistas, por ende no previstas en el proyecto original, es claro que los efectos de esta decisión judicial no podrían tener repercusiones financieras. Como quiera que el grueso de los proyectos e iniciativas gubernamentales fueron aprobados debidamente por ambas cámaras, la inexecutable parcial - por definición centrada en su mayor parte en las adiciones efectuadas por los congresistas -, terminaría por acercar más la ley al proyecto inicialmente presentado por el gobierno. Luego, la inexecutable parcial, lejos de producir un efecto negativo en la financiación del plan, le devolvía el equilibrio originario.

La tesis de la Corte se resiente de una circularidad manifiesta. El presunto desequilibrio financiero que se aduce como consecuencia de la inexecutable parcial, es el que conduce, según el planteamiento de la mayoría, a la inexecutable total, pero este efecto obedece a la inexecutable parcial.

5. Pero, la razón principal que la Corte aduce, para asumir que el vicio encontrado en la tramitación de la ley es insubsanable, tiene que ver con el término constitucional de tres meses dentro del cual el congreso debe aprobar el plan nacional de inversiones. La Corte alega que, en este caso, el vicio se estaría corrigiendo por fuera de este límite temporal.

La Corte confunde el procedimiento de aprobación de la ley - la exigencia de que el congreso adopte o rechace el plan nacional de inversiones públicas se vincula a esta materia -, con el procedimiento de control de constitucionalidad de las leyes. Este último contempla la

posibilidad de que ciertos vicios puedan ser subsanados, en cuyo caso, producida la corrección o enmienda, la Corte entra a decidir sobre la exequibilidad del acto. Es claro, como la Corte lo ha reiterado, que para los efectos de la corrección, no se requiere volver a dictar o sancionar la ley. Simplemente, el congreso se aplica a la tarea de corregir el defecto detectado, con lo cual no nace una nueva ley. Dado que aprobar la ley es diferente de enmendar el defecto observado por la Corte - como incidente del proceso de control de constitucionalidad -, aquélla se habría dictado dentro del término prescrito por la Constitución.

Ninguna ley está exonerada de verse afectada por vicios de procedimiento subsanables. La Constitución, a este respecto, no establece excepción alguna. No se entendería que leyes de tanta trascendencia, como es la que aprueba el plan de desarrollo, no pudieran ser rescatadas mediante el procedimiento constitucional de corrección de un defecto formal subsanable. Por el contrario, leyes de este tipo, cuyo contenido resulta esencial para el desarrollo del país y en las que en su proceso de formación acumulativamente se agrega el consenso de la comunidad y de sus representantes, deberían con mayor razón gozar de este extraordinario mecanismo que, a la vez que garantiza la supremacía de la Constitución, contribuye a mantener la vigencia de la voluntad democrática. Un excesivo y mal interpretado formalismo ha llevado a la Corte Constitucional a sacrificar una expresión genuina de la voluntad popular que, aplicando las propias pautas de la Constitución Política, podía haberse salvado.

Por lo demás, aún en el supuesto de que no hubiese sido posible calificar como subsanable el vicio imputable a la fórmula de conciliación²⁷, la inexequibilidad parcial, que no la total, se imponía. No deja de sorprender que la Corte favorezca la alternativa que más se aleja del principio de conservación de la voluntad democrática. Aplicar de manera implacable el imperio de las formas - cuando éstas no se comprenden cabalmente y se aplican sin atender su sentido -, convierte el proceso constitucional en cadalso de la democracia. El plan de desarrollo, de otro lado, condensa el supremo intento de una democracia por ordenar de modo racional la acción colectiva, articulando dentro de una proyección temporal de mediano y de largo plazo los esfuerzos, recursos, metas y esperanzas de la comunidad. El país no profundizará ningún discurso político-racional, si persiste en la Corte Constitucional una orientación acentuadamente formalista, empeñada en frustrar - sin argumentos convincentes, es decir, autoritariamente - procesos políticos y cognitivos válidos y útiles para organizar la convivencia y para poder responder a los desafíos que enfrenta como sociedad.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

2 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

3 M.P. Fabio Morón Díaz

4 Artículo 366 de la Constitución Política

5 El poder judicial interviene también en la etapa de preparación del proyecto, de conformidad con lo indicado por el artículo 341 de la Constitución Política.

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

7 Sentencia C-478, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

8 Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 Sentencia C- 337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

10 Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

11 Sentencia C-015 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

12 Ibídem

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

14 El Senado de la República sesionó durante los días 4 y 5 de mayo; la Cámara de Representantes únicamente en esta última fecha.

15 Habiéndose presentado el proyecto el día 5 de febrero de 1999, el término de cuarenta y cinco (45) días a que se refiere el artículo 20 de la Ley 152 de 1994, expiraba el día 22 de marzo. La aprobación en sesiones conjuntas de las comisiones, se llevó a cabo el día 18 de ese mes.

16 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.

17 Facultad conferida por el artículo 341 de la Constitución Nacional

18 Gaceta del Congreso N° 111. Lunes 24 de mayo de 1999. Pág. 87.

19 Sentencia C-282 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

20 Artículo 150 numeral 10° de la Constitución Política

21 Artículos 213 y 215 ibídem

22 Art. 355 ibídem .

23 Este artículo fue aprobado en forma idéntica, pero en el texto publicado definitivamente por el Senado se omitió un cuadro, que el propio artículo anuncia, cuadro que sí aparece en la publicación del texto definitivo aprobado por la Cámara.

24 Edición de la Imprenta Nacional de Colombia. 1999.

25 DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española. Ed. Espasa Calpe, Madrid 1994.

26 Importa señalar, antes de proseguir en la materia, que se procedió a establecer si el texto del gobierno aparece aprobado plenamente en cada uno de los proyectos de inversión. Cuando las modificaciones fueron sustanciales se clasificó como “total proyectos de inversión (P.I.) del proyecto del gobierno acogidos con modificaciones importantes”. Cuando consistió en la inclusión de un inciso o en la eliminación de frases, se clasificó como “total p.i. del proyecto del gobierno acogidos con texto adicional aprobado por el Congreso”. Finalmente, aquellos casos en los cuales el texto final recoge ideas del gobierno y de cada una de las cámaras y las refunde en un texto nuevo, se clasificaron como “total p.i. con identidad ideológica entre el texto gubernamental y el legislativo”.

27 La Corte no se detuvo a analizar las distintas interpretaciones que podrían haberse elaborado en torno de la fórmula de conciliación, diferentes de su mera intelección como mecanismo impropio de delegación de poderes legislativos. Una alternativa hermenéutica que ha debido estudiarse es aquella que estima que la expresión “aval del gobierno”, se refiere al “visto bueno” previsto en el último inciso del artículo 341 de la C.P., de modo que los programas de inversión y proyectos de origen legislativo que contaran con la aquiescencia del gobierno, aprobados por senado o cámara, se entendían aceptados por las plenarias. En realidad, la discrepancia de textos, se explica por la circunstancia de que en cada cámara se agregaron proyectos y programas de inversión – por fuera de los que se aprobaron por ambas cámaras y que se contenían en el proyecto presentado por el gobierno. Bajo esta interpretación, que la Corte no examinó, la fórmula, no entrañaría ninguna delegación de facultades legislativas. Ambas cámaras habrían acordado resolver la diferencia, aprobando de consuno los proyectos que aparecían en el texto aprobado por una cámara y que no se encontraban en el texto aprobado por la otra, raíz de la discrepancia, con una condición: que el respectivo proyecto hubiera recibido “el visto bueno del gobierno nacional”. En este orden de ideas, de encontrarse defectuosa la fórmula, el vicio bien podía calificarse como subsanable, puesto que la corrección se limitaría a identificar de manera expresa los proyectos o inversiones cuya inclusión hubiese sido autorizada por el gobierno.