

Sentencia C-747/12

CESION DE LA TOTALIDAD DE RENTAS POR CONCEPTO DE INGRESO DE TURISTAS A MONUMENTO HISTORICO “MINA DE SAL”, A FAVOR DEL MUNICIPIO DE NEMOCON-Inclusión en el plan nacional de desarrollo no desconoce el principio de unidad de materia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido material

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Exigencia de identidad temática respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenida en el plan de inversiones/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata entre normas instrumentales y parte general del plan/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad entre las disposiciones financieras y presupuestales y los contenidos dogmáticos de la parte general

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Elementos instrumentales o medidas para la ejecución del mismo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación del principio de unidad de materia

PARTE GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014-Objetivos

CESION DE RENTAS POR CONCEPTO DE INGRESO DE TURISTAS A MONUMENTO HISTORICO “MINA DE SAL”, A FAVOR DEL MUNICIPIO DE NEMOCON-Conexidad directa con las metas y objetivos del plan nacional de desarrollo

Referencia: expediente D- 8965

Actor: José Alejandro Ortiz Torres

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 42 de la Ley 1450 de 2011

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Alejandro Ortiz Torres, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó la inconstitucionalidad del artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

1. Texto normativo demandado

“LEY 1450 DE 2011

(Junio 16)

(Diario oficial 48102 de junio 16 de 2011)

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

El Congreso de Colombia Decreta

(...)

ARTÍCULO 42. Cédase a favor del municipio de Nemocón (Cundinamarca), la totalidad de las rentas por concepto de ingresos de turistas al monumento turístico “Mina de Sal” de Nemocón una vez termine el contrato de concesión vigente en la actualidad. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para ceder y entregar en administración dicho monumento turístico, una vez termine el contrato de concesión actual del mismo.

2. La demanda: pretensión y cargos

El demandante considera que la norma acusada viola los artículos 158 y 136 de la Constitución, por lo siguientes:

2.1. Violación del artículo 158 constitucional

2.1.1. El precepto demandado transgrede el principio de unidad de materia que dicho artículo consagra, al contener dos elementos concretos que no se vinculan o relacionan legalmente al Plan Nacional de Desarrollo: por un lado, la orden a la Nación de ceder unas rentas concretas

y específicas; y, por el otro, el mandato al Gobierno Nacional de establecer unos mecanismos para ceder y entregar en administración unos activos del Estado. Cada uno de estos elementos por separado, o considerados como un todo, distan y quedan por fuera del marco legal general que rige el Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1450 de 2011.

2.1.2. La falta de conexidad de la norma demandada con el Plan Nacional de Desarrollo se evidencia en que la cesión de estas rentas y activos no contribuye a la realización de las finalidades del Plan -declaradas en él mismo- ni es un medio necesario para su ejecución.

2.2. Violación del artículo 136 constitucional

Respecto del artículo 136 de la Constitución, la norma demandada vulnera los numerales 1° y 4° del referido precepto:

2.2.1. El desconocimiento del numeral 1° del artículo 136 de la Constitución, por cuanto el Congreso de la República se ha inmiscuido en la “competencia privativa de otra autoridad”, en concreto, la autoridad administrativa minera, ya que el artículo demandado “se refiere y actúa sobre un área subterránea que está en discusión dentro del ordenamiento jurídico ordinario y hace parte de la concesión minera de Nemocón otorgada dentro del ámbito del Código de Minas por el Servicio Geológico Colombiano”.

2.2.2. En relación con el numeral 4° del artículo 136 de la Constitución, la violación que se predica por el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, consiste en que decretan a favor del municipio de Nemocón, “donaciones o erogaciones” que “no están destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente”.

3. Intervenciones

3.1. Senado de la República¹: constitucionalidad

3.1.1. En relación con el primer cargo, el Plan Nacional de Desarrollo tiene un contenido multitemático, que se encuentra estrechamente asociado a las bases del Plan y a su Plan de Inversiones, donde se consignan los aspectos importantes de la política económica, social y ambiental que serán adoptados por el Gobierno Nacional. Es en este contexto en el cual hay que ubicar la norma demandada, que se ajusta de esta manera a las acciones a desarrollar en ejecución de los referidos Planes.

3.1.2. En relación con el segundo cargo, no es dable predicar que las cámaras se inmiscuyen en asuntos que no le corresponden, puesto que la materia regulada en el precepto demandado constituye reserva legislativa del Congreso de la República, en el marco de las atribuciones conferidas en el artículo 341 de la Constitución.

3.2. Departamento Nacional de Planeación²: constitucionalidad

3.2.1. El Plan Nacional de Desarrollo se compone de dos partes: una general, integrada por el diagnóstico global de la economía y de sus principales sectores, los propósitos y objetivos nacionales y sectoriales, las metas nacionales y sectoriales, las estrategias, orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, los procedimientos que adoptará el Gobierno para lograr los objetivos y metas definidas y las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la sectorial, regional y territorial; otro, específico, que es el Plan de Inversiones, en el cual se consignan los principales programas y subprogramas de inversión con indicación de los objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales que se lograrán con ellos, los proyectos prioritarios de inversión dentro de los programas y subprogramas necesarios para alcanzar los objetivos y metas, las fuentes de financiación y recursos financieros requeridos para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, la armonización de los ingresos con los planes de gasto público y los mecanismos para la ejecución del plan de inversión, que son las normas instrumentales. Lo que se está cuestionando en este proceso, es una norma instrumental que hace parte del Plan de Inversiones.

3.2.2. La unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo, tiene una connotación mucho más reducida que la que se puede presentar en las leyes ordinarias, lo cual es predicable de las disposiciones instrumentales, como la demandada, que deben guardar una relación directa con lo dispuesto en los objetivos y propósitos del Plan. Puntualmente, la norma demandada contiene una estructura plenamente admisible en la Ley del Plan de Desarrollo, pues se enmarca dentro del fortalecimiento regional y de las entidades territoriales, que es un propósito claramente enunciado en el artículo 2° del mencionado Plan. En este mismo Plan, dentro de los procesos y dinámicas regionales, se destaca la iniciativa Región Capital (Bogotá-Cundinamarca), dentro de la que se encuentra el municipio de Nemocón, en el área de influencia Sabana-Centro, la cual requiere de incentivos en materia de organización y rentas que permitan promocionar desarrollos.

3.2.4. En relación con el cargo según el cual mediante la norma demandada el Congreso de la República se estaría inmiscuyendo en asuntos que son competencia del Gobierno Nacional, la jurisprudencia constitucional permite concluir que, en desarrollo de la cláusula general de competencia, puede el Legislador determinar el destino de unos recursos derivados de una explotación turística, sin que ello implique vulnerar las prohibiciones de regulación en cabeza del legislador, por lo cual este cargo tampoco está llamado a prosperar.

3.3. Ministerio de Minas y Energía³: inhibición o constitucionalidad

Debe la Corte declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declarar la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 1450 de 2011.

3.3.1. El actor se limita a enunciar y transcribir las normas que considera violadas, sin precisar de manera clara y concreta los argumentos en los cuales se fundamentan sus pretensiones, limitándose a leer superficialmente la norma acusada, transcribirla y compararla formalmente, lo que no permite confrontar la norma acusada con el texto constitucional invocado.

3.3.2. En lo concerniente a la exequibilidad del artículo 42 acusado, debe recordarse que esta norma fue avalada por el Gobierno Nacional y ampliamente discutido en las Comisiones del Congreso. Además, permite imprimirle un mayor dinamismo económico del municipio de Nemocón y es coherente con el Plan de Desarrollo, que buscó el progreso armónico de las regiones, basado en que los planes propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios.

3.4. Municipio de Nemocón: inhibición o constitucionalidad

3.4.1. La demanda no cumple la carga argumentativa necesaria que refleje la existencia de verdaderos cargos de inconstitucionalidad por la violación de los principios de unidad de materia. Mas si la Corte aboca su conocimiento, habrá de declarar exequible la norma.

3.4.2. La definición de los ejes transversales del Plan de Desarrollo, permiten concluir que la norma demandada si corresponde a la materia del Plan. En primer término, al eje orientado a lograr una mayor convergencia regional: en este sentido, la cesión de rentas al municipio de Nemocón, se compagina con una estrategia que es propia de la naturaleza del Plan. En

segundo término, se el turismo, otro de los ejes transversales del Plan de Desarrollo: de modo que el Gobierno Nacional, al avalar la cesión de los recursos provenientes del ingreso de turistas a la Mina de Sal, se suma al fortalecimiento local en el contexto de la articulación del Plan Nacional de Desarrollo con los planes locales que han tenido el eje turístico como componente básico de los mismos.

3.5. Universidad del Rosario4: constitucionalidad

3.5.1. En relación con la violación del principio de unidad de materia, frente a los objetivos de crecimiento económico y productividad consagrados en el Plan Nacional de Desarrollo, el artículo demandado presenta conexidad directa con ellos, haciendo que la norma sea conducente y adecuada. La cesión de las rentas por concepto de ingreso de turistas al monumento histórico “Mina de Sal” de Nemocón a favor del municipio, le permitirá impulsar el crecimiento económico, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de los servicios públicos y la competitividad del sector rural, lo cual representa una herramienta para la consecución de los objetivos del Plan.

3.5.2. En lo que concierne al cargo de intromisión del Congreso en asuntos de competencia del Gobierno, es claro que el Congreso no incurrió en falta de competencia y mucho menos se arrogó facultades que no le corresponden al aprobar el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, limitándose a cumplir con el mandato constitucional que exige la aprobación del Plan, previsto en el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución, el cual se trazó de acuerdo con los objetivos, metas y prioridades del conjunto general de la economía y del Estado Social de Derecho.

3.5.3. En lo relativo al cargo según el cual la norma demandada viola el precepto constitucional que prohíbe al Congreso decretar donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones, que no están destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley: no es procedente el argumento del demandante respecto de la naturaleza de las rentas que se ceden al municipio de Nemocón, pues las mismas le pertenecen al municipio, de conformidad con lo previsto en los artículos 294, 317 y 362 de la Constitución y, en consecuencia, no constituyen donaciones, gratificaciones, auxilios, pensiones u otras erogaciones; las rentas por concepto de ingresos

turísticos, son rentas del municipio, que se quieren recuperar ya que en los últimos años han estado en manos de empresas privadas.

3.6. Universidad Externado de Colombia⁵: inconstitucionalidad

Se ha dado una significación especial al principio “de coherencia”, según el cual, los programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste. Así las cosas, agrega, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa, es decir, de medio a fin, con los planes o metas contenidos en la parte general del Plan, de tal manera, que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia. Aplicando los criterios expuestos, se debe declarar la inexecutable del artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, como quiera que la cesión al municipio de Nemocón de la totalidad de las rentas por concepto de ingresos de turistas al monumento turístico “Mina de Sal” y la administración del monumento una vez termine el contrato de concesión actual del mismo, no hace parte de un instrumento que permita materializar uno de los apartados de la parte general del Plan de Desarrollo.

4. Concepto del Procurador General de la Nación.⁶

La Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la executable del artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda. Pese a que el actor corrigió la demanda, su corrección se limitó a reiterar lo dicho en un comienzo, sin hacer cambios de fondo, para cumplir con los requisitos establecidos en la ley y decantados por la jurisprudencia de la Corte. Por lo tanto, al mantenerse la ineptitud sustancial de la demanda, no es posible adelantar un análisis sobre el fondo del asunto, y por ende, que la Corte se pronuncie sobre la executable de la norma demandada.

II. CONSIDERACIONES

Esta Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, por tratarse de una Ley de la República.

2. Problema de constitucionalidad

La Corte decidirá: (i) si la demanda del artículo 42 de la Ley 1450/11 por violación del artículo 136 de la Constitución -numerales 1 y 4-, es apta para proceder a un fallo de fondo, como cuestión previa; (ii) si la misma disposición demandada vulnera el artículo 158 de la constitución, relativo a la regla de unidad de materia, al incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo la cesión de la totalidad de las rentas por concepto de ingreso de turistas al monumento turístico “Mina de Sal”, en favor del municipio de Nemocón (Cundinamarca).

3. Norma demandada y contexto normativo

3.1. Mediante la Ley 1450, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que contempló en su Título I las Disposiciones Generales, señalando a su vez, en su artículo 1°, como objetivos del Plan, “consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población”.

3.2. El artículo 2°, aprueba como parte integrante de la parte general del Plan e incorpora como anexo de la Ley, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.

3.3. El artículo 3° incorpora los ejes transversales y los pilares sobre los cuales está basado el Plan y, en su último inciso se enfatiza en que dicho Plan debe pasar, necesariamente, “por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir por una mayor convergencia regional. La prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven”.

3.4. El artículo demandado, hace parte del Título III, que contiene los Mecanismos Para la Ejecución del Plan, integrando el capítulo 2, que se denomina Crecimiento Sostenible y Competitividad. En este sentido el precepto demandado es una norma instrumental, y su análisis se hará, teniendo en cuenta su vinculación temática con la parte general del Plan.

3.5. El contenido de la disposición impugnada se reduce a la cesión de la totalidad de los

ingresos que genere la explotación turística del monumento “Mina de Sal”, en favor del municipio de Nemocón (Cundinamarca). Y se precisa que tal cesión operará una vez termine el contrato de concesión vigente al momento de expedición de esta disposición actualidad. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para ceder y entregar en administración dicho monumento turístico, una vez termine el contrato de concesión actual del mismo.

4. Cuestión previa: no pronunciamiento respecto del cargo por violación del artículo 136 de la Constitución

4.1. En relación con la vulneración alegada del numeral 1° del artículo 136 de la Constitución, en cuanto el Congreso de la República se haya inmiscuido en la “competencia privativa de otra autoridad”, en concreto, la autoridad administrativa minera, la demanda no alcanza a desarrollar un cargo de constitucionalidad. En efecto, se limita a la advertencia de que el artículo 42 de la Ley 1450/11 “se refiere y actúa sobre un área subterránea que está en discusión dentro del ordenamiento jurídico ordinario”, incumpléndose de esta manera las razones de especificidad y pertinencia, exigidas para que pueda emitirse sentencia de mérito. En efecto, no se estructura una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada, con la sola advertencia de que el bien objeto de cesión rentística sea materia de litigio, ni se colige que esta razón sea un argumento de índole constitucional. Por lo tanto, no habrá pronunciamiento al respecto.

4.2. En relación con el numeral 4° del artículo 136 de la Constitución, la violación consiste en que el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011 decreta en favor del municipio de Nemocón, “donaciones o erogaciones” que “no están destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente”, esto es, que la cesión de ingresos fiscales de la Nación al municipio no contó con una ley previa que reconociese tal derecho en favor de Nemocón, generándose con ello el desconocimiento de esta prohibición constitucional. Mas la demanda no contiene las cargas mínimas de argumentación, que hagan posible el debate constitucional y permitan una decisión de fondo sobre el precepto acusado, incumpléndose de esta forma el requisito de especificidad, que exige que los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada no pudiendo sustentarse en exposiciones “vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales” que impidan realizar directamente un juicio de inconstitucionalidad; y la condición de suficiencia, que la jurisprudencia ha definido como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad

guarden relación “con la exposición de todos los elementos (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”⁷.

5. Vulneración del artículo 158 de la Constitución: desconocimiento de la regla de unidad de materia (Cargo)

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

5.1.1. Como se anotó, el cargo contra el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, lo hace consistir el demandante en la violación del artículo 158 de la Constitución, que consagra el principio de unidad de materia. A su juicio, la orden de cesión de un activo y unas rentas concretas y específicas en favor de una entidad territorial, es materia ajena al Plan Nacional de Desarrollo, que no se refiere, vincula o relaciona con dicho marco legal general. El demandante considera que aquel contenido normativo no guarda correspondencia con los contenidos enunciados en el propio Plan Nacional de Desarrollo ni se constituye en un instrumento idóneo para la realización de sus objetivos.

5.1.2. El artículo demandado hace parte del Título III -“Mecanismos Para la Ejecución del Plan”-, integrando el Capítulo 2 del mismo -Crecimiento Sostenible y Competitividad-. Así, la disposición demandada se ha incorporado al Plan Nacional de Desarrollo como una norma de carácter instrumental. De este modo, su análisis se hará, teniendo en cuenta su vinculación temática con la parte general y demás componentes del Plan.

5.2. El Plan Nacional de Desarrollo

5.2.1. El Plan Nacional de Desarrollo lo conforman una parte general y un plan de inversiones. La parte general o dogmática del Plan contiene los fines, propósitos y objetivos, metas, estrategias y orientaciones generales, de largo y mediano plazo; el plan de inversiones, los principales programas y proyectos, con los presupuestos plurianuales correspondientes y los recursos financieros para su ejecución (CP, 339).

5.2.2. En relación con el contenido material de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho:

(...) “El Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de

diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo”⁸.

Con base en un entendimiento integral del “desarrollo”, la ley que lo planifica ha de comprender las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales e internacionales que constituyen la expresión completa del desarrollo, expresadas en principios, bases, fines y objetivos. Y partiendo de que un “plan” consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización.

5.2.3. Avanzando en la multiplicidad temática de las leyes cuatrienales del Plan, dijo la Corte:

“Ahora bien, dada la variedad del contenido de la Ley del Plan de Desarrollo; la cual no sólo contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, sino también los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, al igual que las normas jurídicas necesarias para la ejecución del Plan; es evidente que el principio de unidad de materia opera de una manera diferente a como lo haría en cualquier otra ley.”⁹

Además del contenido multitemático, el Plan Nacional de Desarrollo transcurre en dimensiones temporales simultáneas, planteándose objetivos de largo plazo y metas de mediano y corto plazo. Por eso, al referirse a instrumentos específicos de acción, la jurisprudencia destaca los presupuestos plurianuales que permiten la realización de objetivos de mediano y largo plazo -trascendiendo la anualidad presupuestal- y las fuentes de financiación -plurianuales o permanentes- para la ejecución de los programas así presupuestados.

5.2.2. Estas características especiales de la Ley del Plan, en la cual coexisten objetivos y

programas nacionales y sectoriales en la parte general, con las normas instrumentales que integran el plan de inversiones, conduce a que tales disposiciones instrumentales deberán guardar relación de conexidad con los fines, objetivos, principios, bases y programas generales del Plan, tal como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corte:

“En efecto ha dicho esta Corporación que es propio de la ley del plan que incorpore normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo. Sin embargo y como ya se explicó, para que esas normas instrumentales no desconozcan el principio de unidad de materia, es necesario que guarden una conexidad directa y no meramente hipotética, con los objetivos y programas del plan”¹⁰. (subraya fuera de texto)

La relación entre las normas instrumentales del Plan y los componentes generales del mismo -fines, objetivos, principios, bases y programas-, no puede ser “meramente hipotética”, esto es, conjetural, sino real o directa.

5.2.3. De este modo, la validez de la inclusión de normas instrumentales en el Plan Nacional de Desarrollo depende de la relación de conexidad efectiva de la norma demandada con el amplio marco general de la misma y el contenido heterogéneo que conforma su materia regulada, en función de la coherencia de cada precepto con el todo normativo. Ampliando el concepto expuesto en precedencia, dijo la Corte en Sentencia C-539 de 2008:

En efecto, la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unidad de materia cobra un significado preciso en la Ley del Plan, en virtud del así denominado “principio de coherencia”, contenido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

En otras palabras, la conexidad directa de una materia instrumental del Plan con el todo múltiple y variado del mismo, además de real y no hipotética, debe responder a una razón de coherencia, de modo que el instrumento en cuestión se revele apto para el cumplimiento de un propósito o consagrado o la realización de una meta deliberada.

5.2.4. Las formas de relación de normas instrumentales con el Plan Nacional de Desarrollo puede obedecer a razones de conexidad lógica, sistémica o finalística. Este modo de conexidad, propio de normas instrumentales, ha recibido de la jurisprudencia constitucional especial relieve, a saber:

(...)

Según este precepto “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”, mandato que ha sido interpretado en el sentido que “los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan.”

(...)

“Nótese entonces que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. 11

Precisando el concepto de conexidad, la jurisprudencia alude a la relación de medio a fin entre los instrumentos adoptados por el Legislador y los fines o metas de la parte general del Plan. Puntualmente, entre las disposiciones financieras y presupuestales y los contenidos dogmáticos de la parte general.

5.2.5. En suma, (i) el Plan Nacional de Desarrollo, al lado de una parte general o dogmática y un plan de inversiones, contiene unos elementos instrumentales o medidas para la ejecución del mismo; (ii) el carácter comprensivo de la noción de “desarrollo” permite que el Plan Nacional lo integren contenidos temáticos diversos, constitucionalmente admisibles; (iii) la unidad de materia, en consecuencia, no se predica de la parte dogmática del Plan sino de las disposiciones de carácter instrumental; (iv) las disposiciones instrumentales del Plan - mecanismos para la ejecución de sus diversos aspectos -, deben guardar unidad de materia con la parte dogmática o general del mismo; (v) la unidad de materia consiste en una conexidad directa y eficaz -no supuesta ni conjetural- entre la medida instrumental y los

componentes generales del Plan, que preserve su coherencia; (vi) la parte general del Plan consiste en los fines, objetivos, propósitos, metas, estrategias y orientaciones, incorporados en el capítulo correspondiente de la Ley del Plan y en los documentos anexos y complementarios que contienen los tópicos descritos; (vii) la conexidad de las disposiciones instrumentales con las disposiciones generales o dogmáticas del Plan, ha de ser directa y eficaz, esto es, real, no mediata ni conjetural, de modo que se preserve la coherencia del mismo; (viii) específicamente, debe existir una conexidad finalística o teleológica entre las normas instrumentales del Plan y la parte general del mismo, de modo que aquellas tengan aptitud para contribuir eficazmente a la realización de éste.

5.3. Análisis concreto del cargo por desconocimiento de la unidad de materia

5.3.1. El análisis del presunto incumplimiento del requisito de unidad de materia, debe comenzar por identificar los contenidos relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, para luego establecer si hay conexidad directa entre la norma acusada y las metas, objetivos, planes y programas que inspiran el Plan.

5.3.2. Con el fin de encontrar un parámetro de análisis, es oportuno recordar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 1450 de 2011, que aprueba como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpora como anexo de la ley, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo. Por lo tanto, lo procedente es revisar esta Parte General del Plan, para identificar los posibles objetivos que puede desarrollar la norma instrumental acusada:

5.3.2.1. Desde el Título I, que contiene las Disposiciones Generales, la Ley 1450 de 2011, consagra como uno de los propósitos centrales del Plan Nacional de Desarrollo, un claro enfoque regional, que incluye a todas las categorías de entidades territoriales, al disponer en el último inciso del artículo 3°, que “la Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven.” (subraya propia)

5.3.2.2. Para hacer más explícito el énfasis que se coloca a lo regional, el capítulo II del documento que contiene las Bases del Plan, se denomina “Convergencia y Desarrollo

Regional, Caracterización, Dinámicas y Desafíos”, y allí se afirma que uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática, “es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional”.¹²

5.3.2.3. Profundizando los propósitos que persigue el enfoque regional, el documento contentivo de las Bases del Plan expresa que dicho enfoque “busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales”¹³. (subraya propia)

5.3.2.4. Para facilitar la consecución de los objetivos que persigue el enfoque regional, en el ordinal C, del capítulo VII, del documento contentivo de las Bases del Plan, se consignan los apoyos transversales al desarrollo regional, el primero de los cuales es el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y la relación Nación-territorio.

Allí se han previsto los lineamientos estratégicos en materia de descentralización, en los cuales se parte de la base de que la descentralización es el marco en el cual se debe redefinir la relación Nación-territorio y, por ello uno de los lineamientos estratégicos es “el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, para lo cual se plantea mejorar las capacidades institucionales de las administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial”¹⁴. (subraya propia).

5.3.2.5. En el mismo capítulo VII de las “Bases del Plan”, como otro de los apoyos transversales para el fortalecimiento de las entidades territoriales, se consagra el turismo como motor de desarrollo regional, que tiene entre sus lineamientos estratégicos “fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional, mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización (...) y fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados”¹⁵. (subraya propia)

5.2.3. De lo hasta aquí expuesto se infiere que, para los efectos que interesan al presente análisis, son metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: (i) el enfoque regional que haga que la prosperidad llegue a todos los niveles de entidades territoriales, incluidos los municipios; (ii) incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos; (iii) el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial; (iv) el turismo como motor del desarrollo regional, de modo que contribuya a fortalecer la institucionalidad y la gestión pública a nivel territorial.

5.2.4. Cotejada la disposición demandada, el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo reseñados en el párrafo precedente, se encuentra que hay conexidad directa entre ellos. En efecto, (i) la norma tiene un claro, explícito e inequívoco enfoque regional, al contener disposiciones que benefician a una entidad territorial, del orden municipal, en este caso concreto, al municipio de Nemocón; (ii) para contribuir a su desarrollo y prosperidad, define en favor de dicho municipio, una asignación específica de inversiones y recursos, al cederle las rentas por concepto de ingreso de turistas al monumento turístico “Mina de Sal” de Nemocón; (iii) al hacerlo está fortaleciendo los ingresos propios del municipio e incrementando las fuentes de financiamiento para su desarrollo; (iv) por último, con este precepto, se está promoviendo el turismo como motor de desarrollo regional, fortaleciéndose de esta forma la gestión pública de esta actividad a nivel municipal.

5.2.5. Al existir esta conexidad directa entre la norma demandada y las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo enunciados en esta sentencia, el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, habrá de declararse exequible por no vulnerar el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 158 de la Constitución.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo examinado en la

presente sentencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Obrando en su calidad de Asesor Jurídico del Senado de la República, interviene en este proceso José Abelardo Novoa Briceño.

2 En representación del Departamento Nacional de Planeación, a título de Apoderado especial, interviene Luis Carlos Vergel Hernández.

3 Mateo Floriano Carrera, actuando como apoderado del Ministerio de Minas y Energía.

4 Por intermedio de la profesora Clara Viviana Plaza Gómez.

5 A través del centro de Estudios Fiscales (CEF) del Departamento de Derecho Fiscal.

7 Sentencia C-1052 de 2001.

8 Sentencia C-305 de 2004.

9 Sentencia C-539 de 2008.

10 Sentencia C-573 de 2004.

11 Sentencia C-305 de 2004.

12 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Tomo I pág.27.

13 ibidem

14 Plan Nacional de Desarrollo. Tomo II, pág.720.

15 Ibídem, pág. 746