Sentencia C-795/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Plan nacional de desarrollo relativo a Corpoamazonía

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Forma de aplicación/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Forma de aplicación

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Características y contenido específicos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Características especiales y contenido constitucional propio/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter multitemático en cierta medida

La ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título. El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Mayor rigurosidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter más estricto/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No llena vacíos e inconsistencias de leyes anteriores/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Relación o conexidad directa con objetivos y programas

La Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Relación

directa e inmediata con objetivos y programas

Las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Normas relacionadas con designación de directores de subsedes de Corporaciones regionales y distribución igualitaria

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad no es directa respecto de modificación de forma de nombramiento de directores de subsedes de Corporación Regional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad no es directa al definir aspectos de elección y configuración de corporaciones regionales

El sentido general de la disposición es la modificación de la forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. Es claro entonces que la conexidad entre el contenido normativo acusado y los propósitos y programas de la ley del plan no es directa, teniendo en cuenta que la definición sobre la estructura y el funcionamiento de ciertas corporaciones regionales no tiene como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrenio, sino definir aspectos de elección y configuración de esas corporaciones que no están inescindiblemente ligados al espíritu de la ley y a los planes y programas propuestos.

El respeto al precedente juega un papel esencial en la justicia constitucional, tal y como ha sido destacado por esta Corte y por la teoría jurídica. Sin embargo, el principio de respeto al precedente no puede ser inquebrantable, al punto de impedir la posibilidad de cambiar la doctrina. Más aún cuando el juez advierte posibles inconsistencias en sus determinaciones, frente a los fundamentos teóricos consolidados en el pasado. En esos casos, su deber en justicia y por razones de seguridad jurídica, autocontrol judicial y respeto a la igualdad, será el de justificar el cambio de jurisprudencial y modificar el precedente.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Variación en el presente caso/CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Procedencia en el presente caso/CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Procedencia

La variación del precedente se encuentra plenamente justificada, pues fue errada la tesis de la sentencia C-305 de 2004 sobre la existencia de un vínculo directo entre la modificación de la forma de designación de los directores de las subsedes de las corporaciones regionales y los planes y programas del plan de desarrollo. En este sentido, debe pues esta Corporación reconocer que es pertinente el cambio que en esta ocasión se consolida, pues fuera de incorporar una mejor doctrina constitucional sobre el tema, son indudables los efectos positivos que en materia de seguridad jurídica se derivan de la consolidación y afirmación de la regla de unidad de materia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-
Inexistencia de conexidad directa con disposición relativa a la Corporación Autónoma
Regional de la Orinoquía

Referencia: expediente D-4919

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003.

Actor: Gloria Lucía Álvarez Pinzón

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C, veinticuatro (24) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Gloria Lucía Álvarez
Pinzón demanda los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003. Cumplidos los trámites
constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte
Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia. La Corte aclara que,
teniendo en cuenta que la ponencia no obtuvo la mayoría reglamentariamente requerida, fue
necesario nombrar un conjuez, resultando elegido el doctor Jacobo Pérez Escobar

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su
publicación en el Diario Oficial No 45.231 del 27 de junio de 2003:

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(....)

ARTÍCULO 109. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA. Los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y serán nombrados, dentro de los cinco (5) días siguientes, de terna presentada al Director General de la Corporación por el respectivo Gobernador si dicha subsele tiene asiento en la cabecera departamental. De lo contrario, la terna la presentará el Alcalde del sitio donde esta subsele tenga asignado por ley su funcionamiento con oficinas principales, sin que ello implique aumentar los gastos de funcionamiento de dichas corporaciones.

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

(....)

ARTÍCULO 119. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL SUR DE LA AMAZONIA, CORPOAMAZONIA. Los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y serán nombrados, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la terna al Director General de la Corporación por parte del respectivo Gobernador, sin que ello implique aumentar los gastos de funcionamiento de estas Entidades.

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

PARÁGRAFO. Igual procedimiento será para Corporación Desarrollo Amazónico (CDA)".

III. LA DEMANDA.

La actora considera que los preceptos acusados violan los artículos 157, 158, 161, 339, 341 y 342 de la Constitución.

En opinión de la demandante, el artículo 109 fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, pero no lo fue en la Plenaria del Senado; mientras que el artículo 119 de la Ley 812 de 1993 fue presentado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, como un artículo nuevo avalado por el Gobierno, pero tampoco se sometió a consideración y aprobación en la plenaria del Senado de la República. Estas circunstancias en su opinión, constituyen una violación del artículo 157 de la Carta, que establece que todo proyecto debe ser aprobado en cuatro debates.

La actora considera además, que el procedimiento indicado contradice también la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en especial los artículos 20 al 23 de ese cuerpo legislativo, en la medida en que establecen que las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, si se dan en plenarios, no requieren que el proyecto retorne a las comisiones, pero si exigen que sean aprobadas en la otra Cámara. Según su parecer, si una de las plenarios no aprueba o hace modificaciones "debe

nombrarse una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras para dirimir el desacuerdo y someter nuevamente el texto a la aprobación en la plenaria correspondiente”, circunstancia que a su juicio, tampoco se cumplió.

De otro lado, la actora considera que desde el punto de vista material, los artículos acusados no son verdaderamente mecanismos para la ejecución del plan de desarrollo, sino reformas de la legislación vigente sobre la estructura y el funcionamiento de ciertas corporaciones regionales, por lo que no podían ser incorporados a la ley del plan, la cual tiene un contenido específico, ya que se expide “con el único fin de planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrenio, en pro de conseguir los fines esenciales del Estado y que, por consiguiente es de carácter temporal, pues su vigencia está limitada al periodo gubernamental.”

Según su parecer, no existe ningún vínculo razonable entre la organización y el funcionamiento de las subsedes de CORPORINOQUIA, CORPOAMAZONAS Y CDA con el Plan Nacional de Desarrollo, y menos aún con el Plan de Inversiones, por lo que las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia y el contenido específico de la ley del plan.

IV- INTERVENCIONES

La ciudadana Marlene Salazar Madero, en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, interviene en el proceso para oponerse a la demanda. En su opinión, las normas acusadas recibieron los debates correspondientes, por lo que no hubo vicios de procedimiento en su aprobación. La interviniente considera que tampoco fue quebrantado el principio de unidad de materia, por cuanto existe una conexidad razonable entre los artículos acusados y los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal establecidos en el plan de desarrollo, “en cuanto a incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial”. Por ello concluye que las normas demandadas tienen conexidad causal, sistemática y teleológica con la ley de la cual forman parte, pues son formas de hacer efectivos los propósitos del plan de desarrollo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3484, recibido el 11 de febrero de 2004, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del inciso primero de ambos artículos y la exequibilidad del segundo inciso de esas disposiciones.

El Procurador aclara que ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el artículo 119 de la ley 812 de 2003 mediante concepto 3422 del expediente D-4823 que surte su trámite en la Corte Constitucional¹. Como reconoce probable que ese proceso sea decidido previamente, solicita estarse a lo resuelto en esa sentencia. Con todo, la Procuraduría entra a estudiar los cargos del actor contra ambas disposiciones. En lo concerniente al proceso de aprobación de las normas acusadas, - luego de revisar en detalle el trámite cursado-, el examen lo lleva a concluir que la demandante “acierta en señalar que los artículos [acusados] no fueron aprobados en segundo debate por el Senado, pero se equivoca en lo relativo a la comisión de

conciliación”, ya que ésta fue conformada para solucionar las discrepancias del proyecto aprobado por las dos cámaras, y en dicha conciliación fueron acogidos los textos aprobados por la Cámara de Representantes, “los cuales coinciden con los textos numerados como 109 y 119 de la Ley sancionada por el Gobierno”. (Gaceta del Congreso No. 261 del 9 de junio de 2003). El Procurador concluye, en consecuencia, que los artículos 109 y 119 de la ley 812 de 2003, cumplieron “el requisito establecido en el artículo 161 de la carta, al haber sido objeto de estudio por la comisión de conciliación, cuya acta fue aprobada por la Plenaria del Senado el 6 de mayo de 2003.”

De otro modo, el Procurador entra a analizar el cargo por violación de la regla de unidad de materia y del contenido propio de la ley del plan, para lo cual comienza por destacar varios aspectos. En primera medida, considera que a veces se confunde “el carácter multitemático del Plan Nacional de Desarrollo, con una autorización para plasmar en él todo tipo de normas sin que existan criterio precisos para determinar la pertinencia o no de un precepto en el cuerpo del mismo”. Recuerda que al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido “el criterio de conexidad razonable para analizar la unidad de materia con relación a las normas del Plan”, pero, según su parecer, ese criterio debe ser complementado a “partir de los desarrollos teóricos sobre la planificación” a fin de que se “precisen las características de la razonabilidad de esa conexidad”.

Las anteriores consideraciones llevan a la Vista Fiscal a estudiar en detalle el contenido de la Ley del Plan, para concluir que no toda norma puede ser incluida en dicha ley. Según su parecer, los siguientes criterios deben tenerse en cuenta para hacer esa determinación:

a) La naturaleza de la planeación como proceso y del plan mismo como reflejo teleológico, metodológico e instrumental de la planeación y,

b) La descripción constitucional y legal de la estructura del Plan: Contenido dogmático: parte general y contenido instrumental; Plan Nacional de Inversiones y mecanismos para su ejecución.

En ese sentido la Vista Fiscal hace un análisis muy completo sobre el concepto concreto de la “planeación” desde diferentes visiones teóricas, así como una reflexión detenida sobre la regulación de la planeación en nuestro país. Estima que en el caso colombiano, el plan es un instrumento que guía y orienta a los actores sociales y económicos, determinando cuales son los principios objetivos, metas, políticas y estrategias deseables y posibles que permitan acelerar el crecimiento y el desarrollo del país. La planificación tiene así fuerza de ley, ya que el plan es aprobado por el Legislativo y el sistema de planificación es institucionalizado a través de la estructura organizacional en las entidades públicas y las disposiciones legales pertinentes, a fin de orientar de manera participativa, el cambio social encaminado a asegurar el crecimiento y la distribución equitativa de bienes y servicios a toda la población. El Constituyente de 1991 estableció precisamente, a juicio de la Vista Fiscal, el desarrollo como parte de la dirección de la economía a cargo del Estado, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Indica el Procurador, sin embargo, que resulta indispensable diferenciar los componentes de un Plan, tales como los programas, proyectos y actividades, y su competencia instrumental,

para determinar lo que puede o no pertenecer a él y evitar la incorporación de normas que no tengan carácter planificador alguno. Así, al analizar los artículos 109 y 119 de la ley 812 de 2003, la Vista Fiscal advierte que el estudio que se efectúa pretende determinar exclusivamente si las normas acusadas tienen o no relación con la parte general y con el Plan de Inversiones, sin entrar a valorar de manera definitiva su necesidad, conducencia y pertinencia con los objetivos, planes y programas del Plan de Desarrollo. En su opinión, las dos normas acusadas son de carácter administrativo y no de planificación,- designación de los directores de las subsedes de esas Corporaciones-, circunstancia que al no tener una clara naturaleza planificadora, no guarda conexidad directa y razonable con la política del Estado para la Amazonía colombiana consagrada en el artículo 8 del Plan, por lo que estima que los primeros incisos de las dos normas acusadas deben ser declarados inexecutable.

Por otra parte, observa el Procurador, que el segundo inciso de los dos artículos acusados consagra, por el contrario, disposiciones que pretenden la igual distribución de los recursos entre las sedes principal y las subsedes de las respectivas corporaciones. Este aspecto, a su juicio, sí resulta relevante para el desarrollo de los planes de sostenibilidad ambiental y por tanto, solicita se declare la exequibilidad del inciso segundo de los artículos 109 y 119 de la ley 812 de 2003.

Ahora bien, considera que el párrafo del artículo 119 resulta constitucional, pues se limita a aplicar el contenido del resto del artículo 119 acusado, a la Corporación de Desarrollo Amazónico. De tal manera que si la parte referente a la designación de los directores se declara inexecutable, se aplicará a la Corporación de Desarrollo Amazónico indicada, exclusivamente lo pertinente a la igual distribución de los recursos entre las subsedes, de ser declarada tal parte, constitucional.

Finalmente, advierte la Vista Fiscal que en el concepto correspondiente a los expedientes D-2726 y D-4730, la Procuraduría había solicitado a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 119 de la ley 812 de 2003. Sin embargo, en el concepto relativo al expediente D-4823, - como se reitera en esta oportunidad-, se modificó parcialmente esta posición y se solicitó la exequibilidad del artículo 119, con excepción de su inciso primero, el cual, en concepto de ese Despacho, es inexecutable.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una Ley de la República.

Cosa juzgada.

2- Con posterioridad a la admisión de la demanda, la Corte se pronunció mediante sentencia del 30 de marzo del 2004, sobre la constitucionalidad de una de las disposiciones acusadas en este proceso: el artículo 119 de la ley 812 de 2003. En efecto, la sentencia C-305 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra (expedientes D-4726 y 4730), estudió la constitucionalidad

de tal norma precisamente por vicios de trámite y carencia de unidad de materia, bajo supuestos y cargos iguales a los que son objeto de debate en esta oportunidad.

En la sentencia enunciada, la Corte resolvió declarar exequibles los artículos 119, 120, 124 y 130 a 132 de la ley 812 de 2003 únicamente respecto de los cargos formales examinados en esa decisión, e inexecutable los artículos 15, 53, 79, 115, 123, 126, 128, 129 y 133 de la misma norma. A juicio de la Corte en la mencionada providencia, el artículo 119 guarda una estrecha relación de conexidad con el propósito de la ley por lo que se consideró incólume el principio de unidad de materia. También se determinó que el trámite que se le dio a los artículos acusados estaba permitido por las disposiciones constitucionales y legales que regulan la expedición de la ley del Plan.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los cargos y fundamentos de crítica de la demandante contra el artículo 119 en este proceso, son idénticos a aquellos que fueron objeto de estudio en la Sentencia C-305 de 2004, es evidente que frente a ellos en lo concerniente al artículo 119 existe cosa juzgada constitucional, por lo que la Corte se estará a lo resuelto en la providencia de 30 de marzo del 2004 y sólo tendrá en consideración las acusaciones de la demandante con respecto al artículo 109 de la ley 812 de 2003.

3- Según las afirmaciones de la demandante, el artículo acusado desconoce el principio de unidad de materia y el contenido específico de la ley del Plan, pues no son verdaderamente mecanismos para la ejecución del plan de desarrollo, sino reformas de la legislación vigente, sobre la estructura y el funcionamiento de ciertas corporaciones regionales, por lo que no podían ser incorporados a la ley del plan.

Por su parte, la interviniente se opone a ese cargo, pues considera que entre los artículos acusados y los propósitos del plan, existe una conexidad razonable. Finalmente, según el Procurador, el primer inciso de las normas acusadas es de carácter administrativo y no guarda conexidad con el plan de desarrollo, por lo que debe ser declarado inexecutable. En lo concerniente al inciso segundo de la norma acusada, que se refiere a la igual distribución de los recursos entre las sedes principal y las subsedes de las respectivas corporaciones, el Procurador estima relevante para el desarrollo de los planes de sostenibilidad ambiental el contenido del artículo y por tanto considera que no viola la regla de la unidad de materia.

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea este cargo de la demanda es el siguiente: ¿desconocen o no las normas acusadas la regla de unidad de materia y el contenido propio de la ley del plan? Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente el alcance del principio de unidad de materia y el contenido específico de la ley del plan, para luego examinar si las normas acusadas violan o no esos mandatos constitucionales.

La regla de unidad de materia y el contenido constitucional propio de la ley del plan.

4- De manera reiterada, la Corte ha precisado que la regla de unidad de materia se aplica en forma flexible, a fin de no afectar el principio democrático². Sin embargo, esta Corporación ha también señalado que en el caso de la ley del plan, eso no sucede, debido a las particularidades y al contenido constitucional propio de dicha ley³. En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 339 de la Carta, en concordancia con la Ley orgánica del plan general

de desarrollo (Ley 152 de 1994), la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene unas características y un contenido específicos. Dicha ley presenta una parte general, que señala los objetivos y propósitos 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; y un plan de inversiones públicas, que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Además, esa ley tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (CP art. 341). Finalmente, 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 (CP art. 341).

5- Estas disposiciones muestran que la ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo. Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158). En efecto, según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título (CP arts 158 y 169). El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes⁴.

6- Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial. Así, la reciente sentencia C-305 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló en su fundamento 14 al respecto:

“En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el

principio de unidad de materia.

Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.

(....)

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

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

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

última y por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate”.

7- Conforme a lo anterior, las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley. Con esos criterios, entra la Corte a examinar concretamente la disposición acusada.

El contenido de la norma acusada y la ley del plan.

8- La norma acusada es el artículo 109 de la Ley 812 de 2003. En opinión de la Vista Fiscal, el inciso primero de la norma no cumple con los criterios de conexidad directa arriba enunciados y de unidad de materia, en la medida en que la naturaleza de la disposición es de carácter eminentemente administrativo y no de planeación o de medio-fin con el Plan. Por el contrario el inciso segundo relacionado con la distribución de recursos entre la sede principal y las subsedes, sí resulta, en opinión del Procurador, una medida relacionada con la estructura y filosofía del Plan y con la determinación de mecanismos para la ejecución del mismo.

9- El inciso primero de la norma efectivamente tiene relación con el nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Regional de la Orinoquía. Acorde con la sentencia C-304 de 2004, los contenidos normativos que varían el sistema de nombramiento de los directores de las subsedes de las corporaciones regionales se relacionan con el sub programa denominado “Sostenibilidad Ambiental”, que forma parte del programa de inversión denominado “Crecimiento Económico Sostenible” contenido en la ley del Plan, que desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental. Este subprograma formula, acorde con esta providencia, una política de Estado para la Orinoquía, que pretende recoger los procesos concertados de la región. En el mismo punto 8 de “Sostenibilidad Ambiental” de la ley del Plan, se incluye también la “Planificación y Administración eficiente del Medio Ambiente por parte de las autoridades ambientales. Estas reflexiones, que se aplican plenamente al artículo 109 acusado, fueron consideradas por el Corte en la sentencia C-305 de 2004, como elementos que permiten constatar la conexidad entre normas semejantes a la acusada y el Plan. En esa oportunidad, la Corte concluyó que las normas relacionadas con la designación de los directores de las subsedes y la distribución igualitaria entre la sede principal y las subsedes eran normas con una clara conexidad material con el tema de la política de desarrollo y ambiental del Estado para la Amazonía y la Orinoquía, incluido en el Plan. Con ese criterio, dicha sentencia declaró exequible el artículo 119 de esa ley, que tiene un contenido idéntico al de la norma acusada en la presente oportunidad, sólo que referido a la Corpoamazonía. Dijo entonces la Corte:

“Como se ve, ambas disposiciones contienen normas relativas al funcionamiento de dos corporaciones autónomas regionales, disposiciones que se relacionan con el sub programa denominado “Sostenibilidad ambiental”, que forma parte del programa de inversión denominado “Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo” contenido en la Ley del Plan, que desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental (Cf. Gaceta del Congreso N° 54 de 2002). Este sub programa pretende, entre

otros objetivos, formular una política de Estado para la Amazonia, que se traduzca en un plan de desarrollo sostenible para esa zona y “permita el reconocimiento y uso de la diversidad biológica, el reconocimiento de la pluriculturalidad, la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, con la participación de la comunidad regional.” Así mismo, el sub programa se orienta a la formulación de una política de Estado para la Orinoquia. Estos propósitos incluyen también la “Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales”. Por todo lo anterior, la Corte estima que las dos disposiciones, es decir los artículos 119 y 120 de la Ley 812 de 2003, guardan una estrecha relación de conexidad con un tema enunciado como propósito general de dicha ley desde el inicio del trámite legislativo, y en tal virtud observan fielmente el principio de unidad de materia. Se trata de asuntos puntuales recogidos en dos artículos concretos, que tienen una relación de conexidad material con el tema de la política de Estado para la Amazonía y la Orinoquía, incluido desde el principio en el proyecto gubernamental, y abordado por ambas cámaras en su plenaria. Por esta razón, estas dos disposiciones no desconocen el principio de identidad flexible ni el de unidad de materia.”

10- El precedente fijado por la sentencia anterior haría suponer que existe una conexidad instrumental y directa entre la norma acusada y la ley del plan. Sin embargo, un análisis más detallado muestra que esto no es así. En efecto, el sentido general de la disposición es la modificación de la forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. Es claro entonces que la conexidad entre el contenido normativo acusado y los propósitos y programas de la ley del plan no es directa, teniendo en cuenta que la definición sobre la estructura y el funcionamiento de ciertas corporaciones regionales no tiene como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrenio, sino definir aspectos de elección y configuración de esas corporaciones que no están inescindiblemente ligados al espíritu de la ley y a los planes y programas propuestos.

Ahora bien, podría pensarse que ese cambio institucional puede contribuir al logro de los propósitos ambientales del Plan de Desarrollo, en la medida en que dicha modificación del sistema de nombramiento de los directores de las subsedes podría contribuir a que hubiera una mayor eficacia y eficiencia de dichas entidades en el cumplimiento de sus funciones, que son ambientales, con lo cual podría considerarse que existe un vínculo suficiente entre la norma acusada y los objetivos y propósitos del Plan. Sin embargo, la Corte considera que ese vínculo –en caso de que existiera– no es suficiente, pues sería mediato e hipotético, por lo que no cumple el mandato establecido por la Carta sobre el respeto de la unidad de materia en la ley del plan, y según el cual, como se explicó en los fundamentos 6 y 7 de esta sentencia, debe existir una relación directa e inmediata entre las normas instrumentales incorporadas en la ley del plan con los objetivos y programas del plan. Y es que si se admitiera un vínculo tan débil entre una modificación institucional y los programas y propósitos de la ley del plan, entonces dicha ley estaría autorizada para reformar prácticamente toda la estructura del Estado, pues casi todas las instituciones públicas tienen algún vínculo mediato e hipotético con algún programa o propósito de la ley del plan. Dicha conclusión es inadmisibles pues no sólo contradice la regla de unidad de materia sino que también desconoce la especificidad constitucional de la ley del plan.

11- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo de la demanda por violación de la

regla de unidad de materia está llamado a prosperar; la norma acusada deberá entonces ser retirada del ordenamiento. Sin embargo, a esa conclusión se le puede objetar que implica un cambio jurisprudencial injustificado frente a la citada sentencia C-305 de 2004, que declaró la exequibilidad de un contenido normativo prácticamente idéntico. Entra esta Corporación a examinar ese reparo.

12- Es indudable que el respeto al precedente juega un papel esencial en la justicia constitucional, tal y como ha sido destacado por esta Corte y por la teoría jurídica⁵. Sin embargo, el principio de respeto al precedente no puede ser inquebrantable, al punto de impedir la posibilidad de cambiar la doctrina. Más aún cuando el juez advierte posibles inconsistencias en sus determinaciones, frente a los fundamentos teóricos consolidados en el pasado. En esos casos, su deber en justicia y por razones de seguridad jurídica, autocontrol judicial y respeto a la igualdad, será el de justificar el cambio de jurisprudencial y modificar el precedente. Al respecto ha dicho la Corte que:

“(…) un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado. Además, para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho.” (Subrayas no originales).⁶

13. En el presente caso, la variación del precedente se encuentra plenamente justificada, pues fue errada la tesis de la sentencia C-305 de 2004 sobre la existencia de un vínculo directo entre la modificación de la forma de designación de los directores de las subsedes de las corporaciones regionales y los planes y programas del plan de desarrollo. En este sentido, debe pues esta Corporación reconocer que es pertinente el cambio que en esta ocasión se consolida, pues fuera de incorporar una mejor doctrina constitucional sobre el tema, son indudables los efectos positivos que en materia de seguridad jurídica se derivan de la consolidación y afirmación de la regla de unidad de materia.

14- Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que la norma acusada no tiene un vínculo claro y directo con los programas de la ley en materia de sostenibilidad ambiental relacionadas con la planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades competentes y la concreción de una política de Estado para la Orinoquía, es claro que la acusación contra la disposición acusada por violación de la regla de unidad es fundada. La disposición demandada será entonces declarada inexecutable, lo cual hace innecesario, por carencia actual de objeto, que esta Corporación entre al examen de los otros cargos formulados contra dicha norma, pues en todo caso ésta será retirada del ordenamiento.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, 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

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-305 de 2004, que estudió la constitucionalidad del artículo 119 de la ley 812 de 2003.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 109 de la Ley 812 de 2003.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

JACOBO PEREZ ESCOBAR

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-795/04

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Respeto en el presente caso (Salvamento de voto)

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Improcedencia en el presente caso/CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Requisitos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata en norma relativa a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Nombramiento de directores de subsedes de Corporación Regional y forma de distribución de recursos (Salvamento de voto)

En el caso presente, el artículo 109 se refería a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía y a la forma en que serían distribuidos los recursos de esta Corporación. Tales asuntos mantenían una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y programas del plan de Desarrollo Económico, de manera concreta con aquellas disposiciones relativas al sub programa denominado "Sostenibilidad ambiental", que formaba parte del programa de inversión denominado "Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo" contenido en la Ley del Plan, el cual, desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental. Este subprograma incluía la formulación de una política de Estado para la Orinoquia, que preveía como metas específicas la "Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales"

Referencia: expediente D-4919

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003 .

Actora: Gloria Lucía Álvarez Pinzón

Magistrado ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Con el debido respeto, salvo parcialmente mi voto en el asunto de la referencia, por las razones que expongo a continuación.

Mi discrepancia se limita a la decisión adoptada en torno al artículo 109 de la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “hacia un Estado comunitario”.

A juicio del suscrito, el tenor literal de esta disposición, de gran similitud y casi identidad respecto del de los artículos 119 y 120 de la misma Ley, ha debido llevar a declarar la exequibilidad de la norma acusada, respetando el precedente que constituía la Sentencia C-305 de 20047, en la cual los referidos artículos 119 y 120 fueron hallados ajustados a la Constitución⁸.

1. En dicha oportunidad, el artículo 119 de la Ley 812 de 2003 había sido acusado por dos razones: (i) una primera según la cual no cumplía el principio de consecutividad, pues no había surtido los cuatro debates reglamentarios, al haber sido introducido en la plenaria de la Cámara de Representantes durante el segundo debate; y (ii) otra relativa al desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política.⁹

2. En cuanto al primero de estos cargos, la Corte sostuvo que la posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley en curso durante el segundo debate parlamentario era reconocida por las normas constitucionales que se referían de manera general al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras, también generales, contenidas en el Reglamento del Congreso. En efecto, recordó que el artículo 160 de la Constitución¹⁰ y el 178 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso,¹¹ permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene. Lo anterior hace que “si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias. Este mecanismo es el previsto en el artículo 161 de la Carta, según el cual, cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas deben integrar comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara”¹²

Examinando este mismo cargo, la Sentencia en cita recordó también que el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, relativo a la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, se refería explícitamente a que la divergencia que da lugar a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “disposiciones nuevas”.¹³ Por lo anterior, concluyó la Corte, “resulta claro que las plenarios pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. Es decir, la regla de los

cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, mas no para todos y cada uno de sus artículos.”

En virtud de lo anterior, el fallo afirmó que, entre otros, los artículos 119 y 120 de la Ley 812 de 2003 no podían ser considerados inconstitucionales por el solo hecho de no haber sido considerados ni aprobados en las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado y la Cámara, en donde se había surtido el primer debate del proyecto que devino en Ley 812 de 2003.

3. No obstante lo anterior, entrando en el estudio del segundo cargo formulado en contra de los artículos 119 y 120, entre otros, la Corte explicó que como el principio de identidad implicaba que el proyecto de ley que cursaba en el Congreso fuera el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos debían tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, y cumplir con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación en la Sentencia C- 1147 de 2003¹⁴, a saber: (i) que los cambios bajo la forma de artículos nuevos introducidos en el segundo debate se refirieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guardaran estrecha relación con el contenido del proyecto. También recordó que, según esta última Sentencia, en lo relativo a la circunstancia puntual que se presenta cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, “para que la divergencia pudiera ser conciliada era menester que el tema a que se refiriera la disposición nueva hubiera sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente”.

Ahora bien, profundizando en el estudio del cargo, la Sentencia C-305 de 2004 hizo ver que “(t)ratándose de la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, existe una disposición especial, contenida en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, arriba transcrito, cuyo segundo inciso se refiere expresamente a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias, estableciendo que ese caso “no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara.” La norma agrega que “(e)n caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.” La Corte encuentra que esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley.”

4. En desarrollo del examen de constitucionalidad, entrando a verificar si la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate en el trámite del proyecto que devino en Ley 812 de 2003 desconocía los principios de identidad y consecutividad, la Corte en la Sentencia que se viene comentando sostuvo que tales principios tenían un perfil específico tratándose de la aprobación la Ley del Plan de Desarrollo. En este sentido sostuvo que en “lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la

conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución. La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.”

5. Con fundamento en las anteriores consideraciones generales, el fallo en comento abordó de manera concreta el examen de constitucionalidad de los artículos 119 y 120 de la Ley 812 de 2003, vertiendo al respecto los siguientes conceptos:

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

“-Por su parte, el artículo 120 de la Ley, aprobado en el mismo momento por la misma plenaria y correspondiente al artículo 139 del proyecto que aprobó la Cámara, e incluido igualmente en el proyecto que aprobó el Senado como “artículo nuevo”¹⁵, se refiere a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, CORMACARENA y a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las Subsedes de esta Corporación.

“Como se ve, ambas disposiciones contienen normas relativas al funcionamiento de dos corporaciones autónomas regionales, disposiciones que se relacionan con el sub programa denominado “Sostenibilidad ambiental”, que forma parte del programa de inversión denominado “Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo” contenido en la Ley del Plan, que desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental¹⁶. Este sub programa pretende, entre otros objetivos, formular una política de Estado para la Amazonia, que se traduzca en un plan de desarrollo sostenible para esa zona y “permita el reconocimiento y uso de la diversidad biológica, el reconocimiento de la pluriculturalidad, la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, con la participación de la comunidad regional.” Así mismo, el sub programa se orienta a la formulación de una política de Estado para la Orinoquia. Estos propósitos incluyen también la

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

6. A juicio del suscrito, la casi identidad entre el tenor literal de los artículos 119, 120 y 109 debían haber llevado a la Corte a adoptar la misma decisión de exequibilidad respecto de esta última disposición en la presente oportunidad. El respeto al precedente imponía esta resolución, pues el carácter de cosa juzgada erga omnes de los fallos de constitucionalidad que profiere esta Corporación, la fuerza normativa de su jurisprudencia, fundada en su condición de intérprete auténtico de la Carta, y elementales razones que tienen que ver con el derecho a la igualdad y con los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima implican que las decisiones judiciales que adopta se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico superior. Máxime cuando el precedente judicial era recientísimo.

Aunque ciertamente la Corte puede modificar su jurisprudencia precedente, esta posibilidad de apartarse de la propia doctrina exige una carga argumentativa rigurosa. El cambio en la jurisprudencia, aparte de ser expreso, debe estar razonablemente justificado en razones que demuestren exhaustivamente el yerro anterior.

En el caso presente, el artículo 109 se refería a las facultades, autonomía y forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía y a la forma en que serían distribuidos los recursos de esta Corporación. Tales asuntos mantenían una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y programas del plan de Desarrollo Económico, de manera concreta con aquellas disposiciones relativas al sub programa denominado “Sostenibilidad ambiental”, que formaba parte del programa de inversión denominado “Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo” contenido en la Ley del Plan, el cual, desde el inicio del trámite legislativo aparecía en el proyecto gubernamental¹⁷. Este subprograma incluía la formulación de una política de Estado para la Orinoquía, que preveía como metas específicas la “Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales”.

A juicio del suscrito, aun compartiendo que la unidad de materia es más rigurosa en la Ley del Plan de Desarrollo, como se dijo en la Sentencia C- 305 de 2004 de la cual fui ponente, las previsiones del artículo 109 tenía una estrecha relación de medio a fin con los aludidos propósitos, por lo cual no resultaba inexecutable.

En los términos anteriores dejo expuestas las razones que me llevaron a apartarme parcialmente de la decisión mayoritaria adoptada en la presente oportunidad.

Fecha ut supra

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Aclaración de voto del Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en relación con la sentencia C-795 de 24 de agosto de 2004 (expediente D-4919).

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto en este caso, en cuanto en la Sentencia C-795 de 24 de agosto de 2004, en el numeral 1º se ordena estar a lo resuelto en la Sentencia C-305 de 2004, aclaración esta que se explica en virtud de haber salvado parcialmente el voto con respecto a la Sentencia C-305 de 30 de marzo de 2004, al cual me remito en esta oportunidad.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-795 de 2004

Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes

Expediente No: D-4919

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003.

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disentimiento parcial con la decisión mayoritaria adoptada en esta oportunidad por la Corte en el numeral segundo de la parte resolutive del fallo de la referencia, pues mantengo la posición que fue respaldada en la sentencia C-305 de 2004, en la que se declaró exequible el mismo artículo 119 de la Ley 812 de 2003.

A mi juicio, las mismas razones que en su momento sustentaron la constitucionalidad del artículo anterior, son aplicables al artículo 109 de la misma ley. Como quiera que su contenido hace referencia a las facultades y forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, así como a la forma en que sus recursos serían distribuidos, dicha disposición se relaciona con el sub programa denominado "Sostenibilidad ambiental", que forma parte del programa de inversión denominado "Crecimiento Económico sostenible y generación de empleo" contenido en la Ley del Plan. Así, atendiendo el precedente jurisprudencial existente sobre la materia, es evidente el vínculo temático entre esta norma y los objetivos y las políticas desarrolladas por la Ley del Plan.

En consecuencia, y para sustentar la sujeción a la Constitución del artículo 109 de la Ley 812 de 2003, me remito a las consideraciones ampliamente desarrolladas en la sentencia C-305 de 2004.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Aclaración de voto a la sentencia C-795 de 2004

Referencia: expediente D-4919

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Aun cuando compartí la decisión adoptada en la sentencia C-795 de 2004, debo aclarar mi voto, puesto que la misma en su parte resolutive dispone estarse a lo resuelto en la sentencia C-305 de 2004, de la cual, a pesar de respetar la postura mayoritaria de la Corte, salvé el voto. En aquella ocasión expresé mi disentimiento respecto de la decisión mayoritaria por considerar, que los artículos 119, 120, 124 y 130 al 132 de la Ley 812 de 2003, no guardan unidad de materia con el Plan de Inversiones Públicas contenido en la segunda parte del Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 812 de 2003.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-795/04

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA-Introducción de incoherencia en la regulación de una materia (Salvamento parcial de voto)

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA-Remedio extremo que exige una justificación especial (Salvamento parcial de voto)

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA-Afectación de la igualdad en el presente caso (Salvamento parcial de voto)

1- Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia. Comparto obviamente la decisión de estarse a lo resuelto en la sentencia C-305 de 2004, en relación con el artículo 119 de la Ley 812 de 2003. Comparto igualmente la orientación general de la presente sentencia, de la cual soy además ponente, en relación con el artículo 109 de la Ley 812 de 2003. Considero que, como lo dice la sentencia, esa disposición no respeta la regla de unidad de materia, teniendo en cuenta las particularidades de la ley del plan, pues se trata de una norma instrumental que no guarda la conexidad directa con los objetivos y programas del plan, que es indispensable para que ese tipo de disposiciones pueda ser incorporada en la ley del plan. Sin embargo, a pesar de eso, y por respeto al precedente, considero que esa disposición debió ser declarada exequible.

2- El punto esencial es que dos normas idénticas, pero referidas a otras corporaciones autónomas regionales, habían sido declaradas exequibles por la reciente sentencia C-305 de

2004, que consideró que esas disposiciones no desconocían la regla de unidad de materia. En tales circunstancias, la presente sentencia, al variar la jurisprudencia en ese punto, introduce una clara incoherencia en la regulación de esta materia, pues resulta que es constitucional que la ley del plan regule la forma de designación de los directores de las subsedes de Corporamazonía y de Cormacarena, pero que es inconstitucional que la ley del plan establezca exactamente la misma regulación en el caso de la Corporación Regional Autónoma de Orinoquía. Obviamente no existe ninguna razón que justifique esa diferencia de decisión en ambos casos.

3- Ahora bien, los cambios de jurisprudencia son remedios extremos, que exigen una justificación especial. En el presente caso, no creo que esa justificación existiera, por la siguiente razón: a pesar de que creo que la sentencia C-305 de 2004 debió declarar inexecutable los artículos relativos a las otras corporaciones regionales, pues éstos no guardan la suficiente conexidad con los objetivos y programas del plan, sin embargo no creo que haya sido una sentencia manifiestamente errónea, o que hubiera ocasionado afectaciones importantes a los principios y valores constitucionales. Ahora bien, como esta Corte lo ha dicho, y lo repite la presente sentencia, un cambio jurisprudencial, para ser legítimo, requiere que el tribunal muestre no sólo que su interpretación actual es mejor que la anterior, sino además que “aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho.¹⁸” Y en el presente caso no creo que existan tales razones, pues la sentencia C-305 de 2004 no fue manifiestamente errónea.

En cambio, la afectación a la igualdad ocasionada por la presente decisión es obvia pues no existe ninguna razón clara que justifique el trato distinto dispensado por la Corte a la Corporación Regional Autónoma de Orinoquía frente a aquel otorgado a Corporamazonía y Cormacarena.

4- En tales circunstancias, y teniendo en cuenta que es deber de los jueces preservar, en lo posible, la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico, voté a favor de la exequibilidad del artículo 109 de la Ley 812 de 2003, a pesar de que efectivamente considero que la norma acusada desconocía la unidad de materia. Y es que creo que era necesario mantener un mínimo de coherencia en la regulación de este tema. Pero no fue así; además, la única razón que explica realmente el cambio de decisión en este punto fue que las mayorías variaron, debido a una modificación en la composición de la Corte, teniendo en cuenta que ambos casos fueron decididos con la participación de conjueces. Pero esa explicación no es una justificación, pues los simples cambios en la composición de un tribunal no son una razón suficiente para justificar decisiones discordantes sobre un mismo punto, como lo señaló esta Corte Constitucional al cuestionar la errática jurisprudencia de la Corte Suprema frente al tema de la indexación de la mesada pensional¹⁹. Y esto es desafortunado, pues si la Corte Constitucional exige, con razón, consistencia en sus decisiones a los otros jueces, la propia Corte Constitucional debería tener un cuidado muy especial en ser ella misma consistente.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-795/04

Referencia: expediente D-4919

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003.

Actor: Gloria Lucía Alvarez Pinzón

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito señalar que no obstante haber compartido la decisión adoptada en la Sentencia C-795 de 2004, aclaro mi voto en consideración a que en esta providencia se dispuso estarse a lo resuelto en la Sentencia C-305 de 2004 respecto de la cual salvé mi voto. En dicha oportunidad consideré que los artículos 119, 120, 124 y 130 a 132 de la Ley 812 de 2002 desconocían lo dispuesto en los artículos 151 y 342 de la Carta por cuanto dichos preceptos no se ajustaron para su expedición a la ley orgánica que regula la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

Fecha ut supra,

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-795 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

REF.: Expediente D-4919

Magistrado Ponente (E):

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por cuanto, en relación con la sentencia C-305 de 2004 salvé el voto por las razones allí expuestas y a las que ahora me remito.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Sentencia C-380 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-025 de 1993. Fundamento No 43, C-407 de 1994 Fundamento No 2, C-055 de 1996. Fundamento Jurídico No 8, C-478 de 1998, Fundamento 5, C-551 de 2001 y C-1025 de 2001.

3 Ver en particular la sentencia C-305 de 2004, Fundamentos 14 y ss.

4 Sobre las funciones de este principio de unidad de materia, ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1995, Fundamento 5 y C-501 de 2001, Fundamento d.

5 Ver, entre otras, las sentencias SU-047 de 1999 y C-836 de 2001. Ver mi aclaración de voto individual a la sentencia C-1195 de 2001. La literatura internacional sobre la fuerza de los precedentes es muy abundante. Por ejemplo, para el caso inglés, ver Denis Keenan. English Law. (9 Ed) Londres: Pitman, 1989, pp 130 y ss. Un texto clásico en el ámbito anglosajón es el de Edward Levi. Introducción al razonamiento jurídico (Trad Genaro Carrió). Buenos Aires: Eudeba, 1964,. Y, recientemente, el texto más importante es tal vez el estudio llevado a cabo por el llamado grupo de Bilefeld, que reúne a autores de la talla de Alexy, MacCormick, Atienza, Dreier, y otros. Estos autores realizaron conjuntamente una investigación comparada sobre precedentes en numerosos países. Ver Neil MacCormick y Robert Summers (Ed) Interpreting precedents. Paris, Ashgate Dartmouth, 1997. En el caso colombiano, por el contrario, los estudios sobre el precedente han sido más bien escasos. Sin lugar a dudas, en la doctrina nacional, el texto más importante en el tema es el de Diego López. El derecho de los jueces. Bogotá: Legis, 2000.

6 Sentencia C-400 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 57. En el mismo sentido ver sentencia SU-047 de 1999, fundamento 46.

7 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

8 El texto de los artículo 119 y 120 de la Ley 812 de 2003 es el siguiente:

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

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

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

“Artículo 120. A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del Departamento

del Meta, incluido el Area de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena; dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia.

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

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

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

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

12 Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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

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

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

14 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Cf. Gaceta del Congreso N° 269 de 2003

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

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

18 Ver sentencia SU-047 de 1999. MP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 46.

19 Ver sentencia SU-120 de 2003. MP Alvaro Tafur Galvis.