



Sentencia 022 de 2004 Corte Constitucional

SENTENCIA C-022 DE 2004

Referencia: expediente D-4741

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6 y 11, parciales de la Ley 812 de 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario".

Actor: Néstor Humberto Martínez Neira

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-373 de 2004](#)

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241-4 de la Constitución Política y del Derecho que a los ciudadanos confiere para el efecto el artículo 40, numeral 6 de la Carta el ciudadano Néstor Humberto Martínez Neira, mediante demanda solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión "y del Congreso Nacional" contenida en el numeral 4º del artículo 6º de la Ley 812 de 2003, e igualmente la inexecutable de la expresión "concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar' de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el Presupuesto de la vigencia 2003".

2. La demanda a que se ha hecho referencia en el numeral precedente fue admitida por auto de 22 de julio de 2003, providencia en la cual se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Además, en esa providencia se ordenó el envío del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rinda el concepto que ordena el artículo 242, numeral 2 de la Constitución y, así mismo, se dispuso la fijación en lista para que los ciudadanos que así lo estimen pertinente pudieran intervenir.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.45.231 de 27 de junio de 2003.

LEY 812 DE 2003

(junio 26)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 6o. PROYECTOS DE INVERSIÓN REGIONAL. Los recursos establecidos en el rubro "Inversiones Regionales por Sectorizar" del cuadro que se presenta en el anterior artículo, se distribuirán por departamentos de la siguiente manera:

Distribución con criterios de equidad

Miles de millones de pesos 2002

Departamento Valor

Amazonas 18.876

Antioquia 59.888

Arauca 23.221

Atlántico 36.414

Bogotá 70.457

Bolívar 35.413

Boyacá 30.400

Caldas 27.812

Caquetá 25.225

Casanare 21.748

Cauca 30.757

Cesar 27.594

Chocó 25.495

Córdoba 32.725

Cundinamarca 36.889

Guainía 23.720

Guajira 26.139

Guaviare 27.378

Huila 26.256

Magdalena 29.911

Meta 25.897

Nariño 33.627

Norte de Santander 30.851

Putumayo 23.561

Quindío 22.760

Risaralda 25.917

San Andrés y Providencia 16.391

Santander 31.953

Departamento Valor

Sucre 29.221

Tolima 28.943

Valle del Cauca 48.094

Vaupés 21.400

Vichada 25.068

TOTAL COLOMBIA 1.000.000

Teniendo en cuenta la anterior distribución de recursos por departamentos, la Nación, directa o indirectamente, adelantará proyectos de inversión conforme a los siguientes criterios:

1. Mínimo setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos en vías, aguas potables - saneamientos básicos y distritos de riego. Los dos (2) primeros serán de obligatoria inclusión.
2. Hasta veinticinco por ciento (25%) de los recursos podrán ser invertidos en otros sectores de acuerdo con las prioridades regionales.
3. En ningún caso los sectores priorizados para un departamento podrán ser superiores a cuatro (4).
4. La definición de los proyectos específicos será el resultado de un proceso de concurrencia de los Gobiernos nacional, departamental y de Bogotá y del Congreso Nacional, con la participación de delegados de los Alcaldes, previa la realización de audiencias públicas consultivas. Dicha definición se hará en conformidad con la presente Ley y deberá concretarse con anterioridad a la presentación de la Ley General de Presupuesto para la vigencia 2004.

(...)

CAPITULO IV.

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

SECCION UNO.

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

ARTÍCULO 11. EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO. Para fortalecer la gestión pública orientada al logro de los resultados del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación, reglamentará los esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, que garanticen la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación de recursos. En todo caso el Congreso de la República, a través de las Comisiones Económicas, nombrará dos (2) miembros de cada una de ellas que harán parte del seguimiento y la evaluación del Plan, y presentarán a cada una de las Cámaras un informe semestral de sus resultados. Así mismo, concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de "inversiones regionales por sectorizar- de que trata el artículo 6o de la presente ley, que puedan ejecutarse en el Presupuesto de la vigencia 2003.

III. LA DEMANDA.

A juicio del actor los apartes demandados de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, violan los artículos 1, 13, 113, 114, 115, 121, 133, 136 numerales 1 y 4, 150, 189 y 355 de la Constitución Política.

En procura de sustentar los apartes de las normas que acusan como inconstitucionales, el ciudadano demandante empieza por recordar que conforme a la Constitución de 1886 en su artículo 76, el Congreso de la República estaba facultado para "*fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo*", norma esta a cuyo amparo se incluyeron en la ley de presupuesto partidas que no tenían por objeto la satisfacción de créditos judicialmente reconocidos o el reconocimiento de gastos decretados por ley anterior. Agrega que, en cambio, se producía la destinación de partidas de acuerdo con el criterio subjetivo de los miembros del Congreso, lo que ocasionó manejos indebidos de los dineros públicos que fueron conocidos como auxilios parlamentarios.

Tal situación, llevó entonces a la Constitución de 1991 a prohibir, en su artículo 355 el decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, pese a lo cual, al decir del actor, "*año tras año se ha intentado revivir la figura bajo diferentes denominaciones*".

Sentado lo anterior, expresa el demandante que en el Plan de Desarrollo para el período 2003-2006 aparecen incluidas partidas globales por la suma de un billón de pesos destinadas a "*proyectos de inversión regional*".

Tales recursos serán objeto de ejecución en el rubro "*inversiones regionales por sectorizar*" las cuales se distribuirán entre la totalidad de los departamento del país y el Distrito Capital.

Agrega el demandante que el Congreso de la República no puede determinar "*cuáles serán los proyectos que resulten beneficiados con la utilización de los recursos*" provenientes de esas partidas globales, las cuales a su juicio, constituyen un "*mecanismo para consolidar prácticas que el constituyente de 1991 quiso eliminar de nuestro sistema político*", porque de esta manera se "*abre la puerta para que la asignación de esta fracción del gasto público se politice*".

Incluir partidas de libre destinación por el Congreso de la República, es tanto como revivir los "*auxilios parlamentarios*", lo que resulta viciado de ilicitud, la que "*emana del propio método de distribución del gasto público con las notas características de los auxilios parlamentarios, y del riesgo intrínseco de este procedimiento que propende a la existencia de un favoritismo político, propensión a cuya erradicación se orientó el control establecido en la Constitución*".

En razón de lo dicho, sostiene el actor que los apartes demandados de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003 quebrantan los artículos 136 numeral 4º y 355 de la Constitución Política, normas prohibitivas de esta clase de auxilios en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, considera el actor que los apartes normativos a que se refiere su demanda, violan la independencia de las ramas del poder público porque autorizan la intervención del Congreso por mandato de la ley, en funciones que corresponden a la rama ejecutiva del Poder Público.

En su concepto, para asegurar la independencia de las ramas del Poder Público el artículo 136, numeral 1º de la Constitución le prohíbe al Congreso inmiscuirse en las competencias de otras autoridades mediante la expedición de las leyes.

Por esta razón en la distribución del gasto público al Congreso le asigna la Constitución la atribución de aprobar el Plan de Desarrollo y de Inversiones Públicas, así como el establecer las rentas nacionales y fijar los gastos mediante la aprobación de la ley anual de presupuesto. Pero, luego de aprobadas tales leyes, le corresponde al Ejecutivo disponer la ejecución de los gastos públicos y de las inversiones nacionales *"de acuerdo con el proyecto de Gobierno que resultó respaldado por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho al voto al alcanzar la Presidencia de la República"*.

Con el otorgamiento de auxilios parlamentarios la autonomía y la independencia de la rama legislativa resulta afectada y se desnaturaliza su función *"por la forma en que se decide la distribución del gasto público, pues es al Gobierno a quien le corresponde determinar, de acuerdo con el orden de prioridades que él mismo establezca, cómo se distribuirá el gasto y cuáles serán los sectores a los cuales se destinará la inversión"*.

Esa potestad no le concierne al Congreso. A él le corresponde dictar las leyes y el ejercicio del control político sobre la rama ejecutiva, *"más no ejecutar el Plan de Desarrollo definiendo en qué se utilizarán los dineros públicos"*.

Recuerda luego el demandante que el artículo 339 de la Constitución establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, que incluye una parte general y un Plan de Inversiones Públicas Nacionales, que requiere aprobación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 341 de la Carta.

La función del Congreso en la definición del Plan de Inversiones es de gran importancia democrática, pues luego de la participación de autoridades nacionales y regionales y de la población en general, es al Congreso a quien la Constitución le confía la discusión final y la aprobación del mismo mediante una ley. Con todo, expedida ella su ejecución corresponde al Gobierno Nacional.

En las normas que se acusan parcialmente como inconstitucionales, se atribuye al Congreso *"una influencia determinante en la selección de los proyectos de inversión regional que serán financiados directa o indirectamente con recursos de la Nación"*. Con ello se deja abierta la posibilidad de introducir criterios distintos a los que exige la planeación de la inversión pública y la prioridad con que ella ha de atenderse, para abrirle paso a *"la satisfacción de los intereses individuales de los miembros del Congreso, en su afán de lograr la asignación de recursos para el desarrollo de obras en sus regiones con criterio electoral"*.

La autorización de las partidas globales que se consagran en el artículo 6º de la Ley 812 de 2003, en concordancia con el artículo 5º de la misma, conducen a que se entronice *"un sistema pernicioso e inconstitucional cuando se establece el concurso del Congreso para tal fin, porque en ese caso habrá espacio para atender criterios políticos, fundados en la satisfacción de los intereses personales de los Congresistas y se crean condiciones para la recíproca atención de los poderes públicos, en detrimento de su necesaria independencia"*.

Expresa luego que ese fue el criterio del ciudadano Alvaro Uribe Vélez *"en el escrito de demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 628 de 2000"*, demanda en la cual señaló el actual Presidente de la República que *"sin un Congreso independiente del Ejecutivo no hay crítica posible. Y si desaparece la autonomía del Congreso a través de halagos presupuestales, burocráticos o contractuales desaparece también en la realidad el derecho a ejercer control político así éste continúe consagrado formalmente"* *"(demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º y 3º de la Ley 628 de 2000- expediente 3432)"*, argumento que el actor manifiesta que ahora invoca para que se declare la inconstitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, en este proceso.

Agrega que los auxilios parlamentarios le permiten a los miembros del Congreso imponer *"a los gobiernos de turno un mecanismo para acceder al gasto público con fines electorales particulares"*, pues, afirma, los Congresistas *"interesados en lograr la asignación de recursos para atender los intereses de su clientela política, están dispuestos a hipotecar su independencia y sentido crítico"*.

Transcribe luego el artículo 136 numeral 1º de la Constitución Política en el cual se le prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades y, a continuación expresa que para la ejecución del Plan de Inversiones, conforme a la norma mencionada, el Congreso *"en ningún caso"* puede establecer una instancia no prevista en la Constitución para el trámite de distribución del gasto público, como efectivamente se hace en los apartes normativos de las disposiciones acusadas. En ellas se autoriza a los miembros del Congreso para que con ellos el Ejecutivo celebre una concertación en la cual se convenga la destinación de los recursos del rubro *"Inversiones Regionales por Sectorizar"*.

En apoyo de lo expresado sobre el quebrantamiento de la prohibición establecida en el numeral 1º del artículo 136 de la Constitución, cita el demandante algunos apartes de la Sentencia C-702 de 1999 en la cual se declaró la inexecutable del artículo 55 de la Ley 489 de ese año.

Para finalizar este cargo afirma el demandante que en los apartes de las normas que acusa como inconstitucionales se restablecen los auxilios parlamentarios y, de esa manera, se violan los artículos 112, 113, 114, 121, 133, 136 numeral 1º, 150 y 189 de la Constitución por desconocimiento del principio de independencia y autonomía de las ramas del poder público, extralimitación de funciones del Congreso de la República e intromisión por mandato de la ley en las competencias que corresponden al Ejecutivo, sin que el Congreso constitucionalmente se encuentre facultado para tal intromisión.

Desde otro punto de vista, formula el actor a las normas que acusa el cargo de violación del derecho a la igualdad a que se refiere el artículo 13

de la Constitución Política.

Para sustentarlo, expresa que el establecimiento de los auxilios parlamentarios es un instrumento a disposición de los miembros del Congreso "para asegurar su reelección en el período inmediatamente siguiente". La intervención del Congreso, en la forma prevista en las normas que acusa en la asignación de partidas para las inversiones públicas "premia el establecimiento político y cierra del todo las posibilidades a la renovación política", pues con la utilización de los recursos provenientes del erario público quedan los miembros del Congreso en una situación de privilegio frente a quienes no lo son pero aspiran a serlo, pues evidente que estos últimos no pueden participar en la asignación de recursos para obras regionales. Ello, a su juicio, permite a los Congresistas en ejercicio sacar "provecho de los dineros públicos con miras a consolidar una base electoral" a partir de la cual se encuentran en condiciones de "conseguir los votos suficientes" para obtener su reelección, punto este en el cual expresa su acuerdo con la formulación de cargo igual por el ciudadano Alvaro Uribe Vélez, "actual Presidente de los colombianos", cuando actuó como demandante de la Ley 628 de 2000. (Expediente D-3432).

Agrega que los apartes normativos de las disposiciones legales acusadas constituyen una especie de "peaje" impuesto por el Congreso al Presidente de la República para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que es contrario a la Constitución.

Para finalizar, asevera el demandante que los recursos para las inversiones públicas a que se ha hecho referencia, pese a su destinación directa o indirecta a proyectos regionales que puedan promover la generación del desarrollo, se encuentran incluidos en "partidas globales cuya destinación podrá determinarse con criterios subjetivos de corte politiquero, más allá de la opinión de la comunidad en las audiencias públicas consultivas", por cuanto, en realidad a los ciudadanos de la región se les permitirá la posibilidad de hablar, en tanto que "el político tendrá el derecho a decidir". No es, a su juicio, que el Congreso carezca de competencia para intervenir en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, sino, simplemente, que la intervención del órgano legislativo y de cada uno de los integrantes de las Cámaras debe realizarse en la forma y con las limitaciones "señaladas en la Constitución para tal fin", lo que no ocurre con la asignación de partidas globales de cuantías considerables cuya destinación se definirá mediante acuerdos del legislativo con algunos de los miembros del Congreso, es decir, de dos de los miembros de cada una de las Comisiones Económicas. De esa manera, la distribución de los dineros públicos para el desarrollo nacional no será el producto de "un debate democrático" sino "una intromisión de quienes resulten favorecidos para actuar como 'nuncios parlamentarios'".

El demandante, con posterioridad a la admisión de la demanda anexó el decreto No. 1.940 de 2003, publicado en el Diario Oficial No. 45.249 de 15 de julio del año en curso, mediante el cual se reglamenta el artículo 6º de la Ley 812 de 2003, decreto en cuyo artículo 2º se establece claramente que "Las Audiencias Públicas Consultivas no tienen carácter vinculante (...)".

IV. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

El Departamento Nacional de Planeación, por conducto del doctor Luis Edmundo Suárez Soto, Jefe de la Oficina Asesora de su Dirección, intervino en este proceso para oponerse a la pretensión de que declaren inexecutable parcialmente los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003 a que se refiere la demanda y, para solicitar que, a contrario de lo que impetra el actor, se declare la exequibilidad de los apartes normativos acusados de inconstitucionalidad.

Tras hacer un resumen de los argumentos expuestos por el demandante expone las "razones de la defensa" de la constitucionalidad de las normas cuestionadas como inexecutable.

En ese orden de ideas, manifiesta que se hace necesario, a su juicio, "efectuar algunas precisiones sobre el tema de los auxilios parlamentarios", conforme a la doctrina establecida por la Corte Constitucional. A este efecto, asevera que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se ha concluido que la prohibición a las autoridades estatales para entregar a personas naturales o jurídicas de derecho privado por pura liberalidad y sin contraprestación alguna recursos públicos, exige que esas "cesiones" se encuentran prohibidas, salvo cuando tengan "sustento en principios y derechos constitucionales". Por ello, cuando esto ocurra es claro que deben tener un "fundamento constitucional expreso", como sucede con "la actividad de fomento de la investigación y de la actividad científica y tecnológica", según se precisó en la Sentencia C-506 de 1994 y se reiteró en Sentencia C-671 de 1999 en la cual se resumieron los precedentes jurisprudenciales sobre el alcance del artículo 355 de la Carta.

Conforme a lo anteriormente expuesto, manifiesta el Departamento Nacional de Planeación que los apartes normativos acusados "no desconocen la prohibición de los auxilios y las donaciones a personas privadas". En las normas acusadas no se autoriza la destinación de recursos públicos a particulares sin contraprestación alguna. Tampoco establecen cesiones gratuitas. Se limitan, simplemente a señalar que habrá una "distribución departamental de los recursos denominados 'Regionalización Provisional e Indicativa' del Plan Plurianual de Inversiones establecida en el artículo 6º de la Ley 812 de 2003, acompañado de los criterios para adelantar los respectivos proyectos de inversión"; y, de otra parte, se establece "un mecanismo de concertación entre el Gobierno y el Congreso para la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro 'Inversiones Regionales por Sectorizar' en el presupuesto 2003 que puedan ejecutarse". (negrilla del Departamento Nacional de Planeación).

Manifiesta el interviniente que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la prohibición de auxilios y donaciones de dineros del erario público a personas jurídicas o naturales de derecho privado, tiene como propósito evitar el "efecto corruptor que sobre la política colombiana tuvieron los 'auxilios parlamentarios', que fueron considerados en la práctica 'vicioso tanto por pervertir las instituciones democráticas como por alimentar ilegítimas destinaciones de los fondos del erario'", según se expresó en la Sentencia C-254 de 1996 y se reiteró en Sentencia C-1168 de 2001.

Asevera el interviniente que las normas acusadas no autorizan el desvío de recursos hacia particulares, ni son tampoco partidas "de libre

disposición por parte de los Congresistas", por cuanto se trata de "recursos del Plan Plurianual de Inversiones" sujetos al principio de legalidad del gasto, no desconocido por las normas acusadas.

Tales recursos, - prosigue el Departamento Nacional de Planeación -, lo que pretenden es *"estimular el desarrollo regional armónico"* de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución y, por ello, la distribución de los mismos ha de realizarse *"con base en criterios de equidad y eficiencia entre las regiones"*, consultando las necesidades de cada una, es decir, de acuerdo con criterios objetivos, *"que tengan relevancia constitucional, como pueden ser, entre otros, la población y la pobreza relativa (c.p. art. 356) o la existencia de necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental o agua potable (c.p. art. 366), etc."*.

Según el interviniente no existe violación alguna de los artículos 136 numeral 4º, ni 355 de la Constitución Política. Aún cuando es verdad que *"los apartes acusados plasman la participación del Congreso de la República en la definición de los proyectos específicos objeto de financiamiento"* y la *"posibilidad por parte del Congreso de concertar con el Gobierno la inclusión de algunos de ellos en el presupuesto de la vigencia 2003"*, de ninguna manera eso significa *"la legalización de la discrecionalidad, o autonomía del Congreso manifestada en el otorgamiento de auxilios a favor de los parlamentarios"*.

En cuanto a la participación del Congreso de la República, ella resulta *"como un ejercicio de concurrencia de los gobiernos nacional, departamental y de Bogotá, con la participación de alcaldes, previa la realización de audiencias públicas consultivas, dentro de un proceso de concertación eminentemente participativo, democrático y público con la asistencia de ONG's, tales como Transparencia por Colombia"*.

La dirección general de la economía por el Estado, tiene entre otras finalidades promover el desarrollo armónico de las regiones y, por ello, es razonable que en el Plan Plurianual de Inversiones se incorporen recursos públicos para alcanzar tal finalidad; y, siendo ello así, *"quien mejor que las mismas regiones para realizar ejercicios preliminares de priorización del gasto en busca de una mayor eficiencia en la utilización de los escasos recursos presupuestarios existentes"*.

No resulta reñido con la Carta Política que los Congresistas *"realicen gestiones para lograr la aprobación de recursos, siempre y cuando su actividad no esté orientada por intereses individuales, sino a satisfacer las necesidades de los habitantes del territorio que ellos representan"*, pues *"sí bien deben votar consultando el bien común, también son responsables políticamente frente a sus electores (c.p. art.133)"*, lo que llevó a la Corte a declarar la constitucionalidad del artículo 283, ordinal 6 de la Ley 5ª de 1992, como puede observarse en la Sentencia C-497 de 1994.

Insiste luego en que en las normas acusadas no se autoriza desvío de recursos hacia particulares, ni se establece que habrá partidas presupuestales a disposición de los Congresistas, o que los correspondientes proyectos de inversión deban ser asignados conforme a sus orientaciones, por lo cual la demanda carece de razón. La asignación de esos recursos, - agrega -, deberá realizarse conforme al principio de la legalidad del gasto y con observancia del artículo 68 del Decreto 111 de 1996. Ello significa que los proyectos que se financien con tales recursos, deben formularse y ser evaluados por la entidad del orden nacional responsable del proyecto, *"con sujeción a la metodología general o específica que avale el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN), de conformidad con el sector al cual se refiera el proyecto"*, lo cual supone una evaluación del mismo y concepto de su viabilidad, que habrá de ser *"emitido por el Ministerio o Departamento Administrativo al cual está adscrita la entidad, de conformidad con la delegación que otorgó el Departamento Nacional de Planeación en su Resolución 5345 de 1993"*.

La ejecución de esas partidas, además, deberá respetar el principio de especialización, *"en cuanto que las respectivas apropiaciones deberán ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programadas, eliminando criterios subjetivos o propios de una actividad discrecional"*.

La concurrencia del Congreso en la definición de proyectos regionales de inversión, en el marco constitucional es *"una expresión de la democracia participativa"* en procura del *"desarrollo equilibrado de la Nación inherente a la planeación"*.

Los apartes normativos que en la demanda se acusan como inconstitucionales por violación de la independencia de las ramas del poder público e intervención del Congreso, por mandato de la ley, en funciones propias del ejecutivo, a juicio del interviniente no quebrantan la Constitución.

Tras citar los artículos 113, 114 y 136 numeral 1º de la Carta Política, manifiesta el Departamento Nacional de Planeación que las normas acusadas no establecen que exista una libre disposición de dineros públicos por los Congresistas o que los correspondientes proyectos de inversión deban ser asignados según lo que ellos dispongan o conforme a sus orientaciones, *"lo cual eventualmente podría afectar la independencia de dichos funcionarios"*.

Los apartes normativos cuya inexequibilidad se pretende, *"señalan la concurrencia de diversos órganos públicos dentro de un ejercicio coordinado, plural y netamente participativo, en la definición de una serie de proyectos de impacto regional que obedecen a un proceso de priorización nacional y regional"* de los recursos *"eventualmente disponibles"*. Tales normas no modifican ni desnaturalizan el procedimiento para la elaboración, programación, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación. En cambio, mediante ellas se introduce *"un valioso e innovador insumo para el mismo en el cumplimiento de sus objetivos dentro del sistema de planeación"*.

Lo anterior demuestra, a su juicio, que no se afecta la independencia de los miembros del Congreso, pues *"la financiación de los proyectos debe sujetarse a las normas orgánicas que regulan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto"*.

Afirma luego el Departamento Nacional de Planeación que aprobar o seleccionar esos proyectos de inversión regional no genera *"autorizaciones de gastos"*. La apropiación de ellos corresponde a la ley anual de presupuesto. Por lo tanto, *"no es posible, por sustracción de materia, deducir"*

que existen las condiciones adecuadas para que la ejecución de los recursos se efectúe en forma tal que no responda necesariamente a criterios de planeación y priorización de la inversión pública, sino que busque la satisfacción de los intereses individuales de los miembros del Congreso". Tampoco se puede deducir que sean de forzosa incorporación en las leyes de presupuesto, pues si bien es verdad que debe existir la debida coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes anuales del presupuesto, ese principio "no es absoluto, toda vez que dichos instrumentos de planeación desde el punto de vista temporal comportan metas de diversa índole y por otra, las respectivas leyes de presupuesto deben adecuarse a las exigencias de tipo social, económico y en general a la coyuntura macroeconómica del momento, a fin de que la política de gasto se convierta en un motor de desarrollo".

En armonía con lo expuesto, encuentra entonces el interviniente que no existe violación del derecho a la igualdad que establece el artículo 13 de la Carta Política, pues los Congresistas cumplen sus funciones mientras lo sean, sin que por tal razón pueda afirmarse que tienen privilegios respecto de los ciudadanos que aspiren a ingresar al Congreso en posteriores elecciones.

En criterio del Departamento Nacional de Planeación, a diferencia de lo afirmado en la demanda, no es verdad que los recursos para la inversión regional puedan determinarse con criterios subjetivos en beneficio de los intereses político - electorales de los Congresistas en cada región, sino, al contrario. Las normas acusadas tienen una finalidad constitucional, cual es "el desarrollo de las regiones, conforme a solicitudes públicas y transparentes de los miembros del Congreso y de la ciudadanía". Si se examina una eventual desviación de poder, en tal examen no se puede "olvidar el principio de buena fe y la constitucionalidad de las leyes", razón por la cual la existencia de la supuesta ilegitimidad de los fines se debe evaluar en cada caso concreto, conforme lo señaló la Corte en la Sentencia C-456 de 1998.

Por otra parte, señala el Departamento Nacional de Planeación que el actor en su demanda "descontextualiza o modifica el contenido de una de las normas acusadas, en particular, el artículo 11 de la Ley 812 de 2003, la cual según su redacción posee un carácter transitorio, como quiera que su aplicación únicamente se daría para la vigencia fiscal de 2003, lo cual resulta razonable dados los espacios temporales de aprobación del Presupuesto general de la Nación (vigencia 2003) y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho en otras palabras, busca establecer mecanismos que permitan iniciar la ejecución del plan lo más pronto posible, consultando las necesidades de las regiones, con fiel apego al principio de especialización del gasto, es decir, respetando el objeto de cada una de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el presupuesto".

Agrega el interviniente que la función del Congreso para la aprobación del presupuesto también incluye la de aumentar "partidas del proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno", así como la incorporación de "nuevas apropiaciones, siempre que cuente con la aceptación del Ministro de Hacienda" lo que significa que "siempre ha sido que los Congresistas realicen gestiones para lograr la aprobación de partidas, como las que nos ocupan, siempre y cuando su actividad no esté orientada por intereses individuales sino a satisfacer las necesidades de los habitantes del territorio que ellos representan", pues "también son responsables políticamente frente a sus electores".

Por último, estima el Departamento Nacional de Planeación que en las audiencias públicas consultivas celebradas hasta el momento ha existido una participación "sin precedentes, como bien lo reflejan los medios de comunicación que han seguido con detenimiento esta nueva forma de expresión, discusión y priorización de proyectos", afirmación a la cual acompaña en 44 páginas, varias fotocopias de publicaciones de prensa recopiladas por la "Oficina de Comunicaciones" de ese Departamento Administrativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 3349, recibido en esta Corporación el 17 de septiembre de 2003, solicita a la Corte Constitucional que se declare la inexecutable de las expresiones "y del Congreso Nacional" y "concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar', de que trata el artículo 6º de la presente ley que puedan ejecutarse en el Presupuesto de la vigencia 2003", contenidas en el artículo 6º, numeral 4º y en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003.

En la argumentación expuesta para sustentar la solicitud de inexecutable de los apartes normativos acusados como inconstitucionales, el señor Procurador General de la Nación empieza por recordar que conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 54 de 2003 el artículo 6º no se encontraba incorporado en el proyecto original de la Ley 812 de 2003, y señala que en el artículo 4º del proyecto se incluía solamente una "distribución regional indicativa de recursos por sectores a través de la cual se materializaba la 'vinculación y armonización del Plan Nacional de Desarrollo con la inversión territorial'".

El artículo 6º demandado ahora parcialmente como inexecutable, fue incorporado "en las modificaciones propuestas para segundo debate tanto en la Cámara (Gaceta del Congreso No. 172 de 2003, página 4) como en el Senado (Gaceta del Congreso No. 171 de 2003, página 4)".

El artículo 6º citado, señala el Procurador General de la Nación, "coincide en algunos aspectos con el numeral 4 del artículo 1º de la Ley 796 de 2003, a través de la cual se convoca a un referendo".

En cuanto hace al aparte acusado del artículo 11 de la Ley 812 de 2003, en lo relativo a la evaluación del Plan de Desarrollo, observa el Jefe del Ministerio Público que "no estaba incluido en el proyecto presentado por el Gobierno, en el cual se preveía que la evaluación del plan sería realizada únicamente por el Gobierno Nacional quien reglamentaría los esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (Gaceta 54 de 2003, página 13)".

Conforme al texto aprobado durante el primer debate, se le adicionó al proyecto de ley, en su artículo 11, "una segunda parte, según la cual el Congreso de la República a través de las Comisiones Económicas, nombraría dos miembros de cada una de ellas para hacer parte de la evaluación y seguimiento del plan, debiendo presentar a cada una de las Cámaras un informe semestral de los resultados (Gaceta del Congreso

No. 171, página 125)".

El aparte normativo del artículo 11 de la Ley 812 de 2003, objeto de la acusación de inconstitucionalidad, se incluyó, - continúa el Procurador General de la Nación -, "en el texto presentado para segundo debate en la Cámara (Gaceta 172, página 18) y Senado (Gaceta del Congreso No. 171 página 18)".

Esa adición, manifiesta el señor Procurador General de la Nación, "no guarda relación con la evaluación del Plan de Desarrollo sino que crea una fórmula según la cual dos miembros del Congreso, designados por las Comisiones Constitucionales Permanentes de Asuntos Económicos concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones regionales por sectorizar, de que trata el artículo 6º que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia 2003". (negrillas originales en el concepto del Ministerio Público).

Afirma luego la Vista Fiscal que las expresiones cuya inexequibilidad se demanda, contenidas en los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, introducidas por decisión del Congreso de la República, crearon "en lo que hace a las 'inversiones por sectorizar', un mecanismo diferente al previsto en el sistema de planeación estratégica por sectores desde las entidades territoriales y las entidades nacionales, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Planeación, originalmente señalado por la Carta Política en sus artículos 340 y 341, a la vez que se crea un espacio de discusión y concertación, que modifica para esos recursos, el trámite previsto para la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del Gobierno Nacional, artículo 346 de la Carta y Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996".

A juicio del señor Procurador General de la Nación los apartes normativos acusados no quebrantan los artículos 136 numeral 4º y 355 de la Carta en cuanto a la prohibición de otorgar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado. Pero, ello no obstante, sí constituyen una "injerencia inconstitucional del legislador".

Analiza la prohibición constitucional de otorgar auxilios o donaciones a personas jurídicas o naturales de derecho privado contenida en el artículo 355 de la Constitución Política y luego expresa que estudiadas las expresiones contenidas en las normas acusadas, observa que "si bien es cierto que en el numeral 4º del artículo 6º de la Ley 812 de 2003 se permite la participación de los miembros del Congreso, en la definición de los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de las inversiones regionales por sectorizar, esta participación no corresponde strictu sensu, a la figura de los auxilios parlamentarios". (negrillas originales del concepto).

A tal conclusión se llega por el Procurador General de la Nación, por cuanto en su criterio no se faculta en lo acusado al Congreso de la República o a los miembros de sus Cámaras para la asignación discrecional de recursos públicos, pues "su actuación se enmarcaría en un proceso de concertación previo a la presentación del proyecto de presupuesto, en la cual participan múltiples sectores del Estado y de la sociedad civil", por una parte; y, por otra parte las normas objeto de la acusación no permiten que los recursos regionales en inversiones por sectorizar se otorguen directamente por los miembros del Congreso a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin contraprestación alguna.

A continuación recuerda el Procurador General de la Nación que en la Constitución Política de 1991 la planeación fue instituida como una "herramienta fundamental para la realización del principio de participación en el Estado Social de Derecho", para lo cual se diseñó un mecanismo que permite que en sus diversas etapas participen los ciudadanos y las autoridades de todas las ramas y órganos del poder público.

Afirma que el Consejo Nacional de Planeación, es el foro constitucionalmente previsto para la participación de las autoridades nacionales, territoriales y de los representantes de los distintos sectores de la sociedad.

Aduce que, incorporadas las modificaciones surgidas en el seno del Consejo Nacional de Planeación, se adopta el proyecto de Plan de Desarrollo que el Gobierno somete a consideración del Congreso para su discusión y aprobación; y, posteriormente, en la evaluación de la ejecución del Plan, se renueva la participación tanto de la ciudadanía como de la administración nacional y territorial y los organismos de control, así como del Congreso de la República en ejercicio del control político que le corresponde.

El mecanismo creado por la Ley 812 de 2003 mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2003-2006, "margina un monto de recursos del proceso general de sectorización y difiere la definición de los proyectos que deben ser realizados con esos recursos a un proceso de concertación especial, previo a la formulación de la ley de presupuesto".

Ello pone en evidencia que el objetivo de los apartes normativos que se acusan no fue el de permitir la participación que ya estaba autorizada en la Constitución Política. Fue otro. El de "permitir la injerencia del Congreso en la definición de los proyectos específicos a realizarse en cada región; intención que en sí misma, no puede tacharse de inconstitucional, pues debe presumirse que ella está orientada a proteger el interés general, pues no existen elementos que permitan demostrar que con su aprobación se buscó una desviación del poder del legislador" (negrillas del texto original).

Sentado lo anterior, el señor Procurador General de la Nación expresa que imponer al Ejecutivo como un deber la inclusión en el proyecto de ley de presupuesto de partidas de inversión regional previa concertación con el legislativo, resulta inconstitucional porque de esa manera se viola la separación de funciones de esas dos ramas del poder y, además, la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo en estas materias.

En la elaboración del proyecto de presupuesto es al Ejecutivo a quien le corresponde, con plena autonomía determinar el contenido del proyecto que, luego, se presentará para debate y aprobación del Congreso. Este, en ejercicio de su función, podrá discutirlo y le impartirá aprobación con sujeción a la Ley Orgánica respectiva.

Pero, es al Gobierno Nacional al que corresponde de manera privativa la iniciativa legislativa en materia presupuestal conforme a lo dispuesto

por los artículos 150, 151, 154, 340, 346 y 351 de la Carta Política, normas que guardan armonía con los artículos 142 numeral 1º y 7º de la Ley 5ª de 1992.

De acuerdo con el principio de la colaboración armónica de las ramas del poder público para los fines del Estado, tanto la Planeación Nacional como el manejo presupuestal requieren procedimientos en los cuales participan tanto el Ejecutivo como el Congreso. Sin embargo, cada una de las ramas del poder debe desempeñar sus funciones separadamente pues la Constitución señaló la forma y la oportunidad de la concurrencia de ambas para la finalidad anotada.

Por lo que hace al trámite de la ley de presupuesto, es claro que la iniciativa legislativa es privativa del Ejecutivo. A él corresponde la elaboración del proyecto respectivo por ministerio del artículo 346 de la Constitución.

De la misma manera, en esa norma constitucional se establece que no pueden incluirse partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos o gastos decretados conforme a ley anterior, o propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de la deuda, o gastos destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

El Presupuesto General de la Nación es un instrumento de planeación en el que se hace una estimación de los ingresos y se confiere una autorización de los gastos públicos de una vigencia fiscal determinada. En la preparación anual del proyecto de Presupuesto General de la Nación, que corresponde al Gobierno, ha de darse cumplimiento al Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el cual se establece la coordinación sectorial por parte de los ministerios y la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y los Consejos Regionales de Planificación. Ello muestra, con claridad, que al Ejecutivo es al que compete la etapa de preparación y presentación del proyecto.

Agotada ella, se da inicio a la discusión del proyecto, la cual ha de cumplirse en el Congreso de la República. De esa manera se garantiza un papel activo del órgano legislativo, como representante de la voluntad popular en la determinación de las rentas nacionales y en la destinación del gasto público. No es una aprobación mecánica del presupuesto la que se realiza por el Congreso, pues ha de mediar un debate de carácter democrático.

Con todo, el aumento del presupuesto de rentas y recursos de capital, así como el de las partidas del Presupuesto de Gastos tienen necesariamente que sujetarse a lo dispuesto en los artículos 346, 347 y 351 de la Constitución. Una partida nueva, requiere, conforme a la última de las normas citadas concepto previo y favorable del Gobierno, expresados en mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, la reducción de tales partidas exige la observancia de las normas contenidas en los artículos 341 y 351 de la Constitución así como de lo preceptuado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, lo que significa que el Congreso no puede eliminar partidas correspondientes a las inversiones autorizadas en los planes y programas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 341 C.P.).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, - continúa el Procurador General de la Nación -, *"el mecanismo de inclusión y reducción de partidas a solicitud de los Congresistas en el trámite de aprobación de la Ley de Presupuesto, si bien está permitido en la Carta, tiene limitaciones para evitar que, por este conducto, se reemplace el proceso de planeación que asegura el principio de unidad presupuestal en su aspecto procedimental, por cuanto éste garantiza que la planeación se realice de manera participativa, de abajo hacia arriba, con un diagnóstico de las necesidades a nivel nacional, las cuales deben ser armonizadas y coordinadas por las altas esferas del Gobierno y por el legislador, en la forma y oportunidad señalados en la Carta"*.

Prosigue luego el Jefe del Ministerio Público recordando que las leyes de presupuesto *"son globales"* y su desglose se realiza *"a través del decreto de liquidación que expida el Ejecutivo"*, decreto que por no ser de rango legal, *"no puede modificar ningún aspecto contemplado en la Ley de Presupuesto"*.

El carácter especial de la Ley del Plan de Desarrollo e Inversiones Públicas, no le permite sin embargo modificar *"la distribución de competencias y la oportunidad de la actuación de cada una de las ramas y órganos del poder público, en los términos en que lo concibió el Constituyente"*, que busca *"el equilibrio de los poderes ejecutivo y legislativo con sus respectivos controles"*.

Siendo ello así, el artículo 6º numeral 4º de la Ley 812 de 2003, en lo acusado resulta inconstitucional. En efecto, en él se ordena que la definición de los proyectos específicos a realizar con las partidas regionales por sectorizar se realice con anterioridad a la presentación de la Ley de Presupuesto para la vigencia de 2004, *"de tal manera que los proyectos específicos que se definan como resultado de la concertación entre el Gobierno Nacional, regional, local (delegados de los alcaldes) y el Congreso Nacional, previa audiencia pública de carácter consultivo, deberán ser incluidos en el proyecto de ley de presupuesto que presente el Gobierno Nacional"*. Con ello, el Congreso *"tiene una actuación previa que no fue prevista por el Constituyente en el sistema de planeación y, que como tal, resulta contraria a dicho sistema"*. Por ello, *"la Ley 796 de 2003, por la cual se convoca a un referendo, en el numeral 4º del artículo 1º, trae como reforma a la Constitución la participación del Congreso en estas etapas, a través de las comisiones constitucionales y las respectivas bancadas"*.

En idéntico sentido, pero con un mecanismo distinto, *"la ley del plan, en su artículo 11, ordena la concertación entre el Gobierno Nacional y dos miembros de cada una de las comisiones económicas del Congreso, para decidir la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro 'inversiones regionales por sectorizar', que puedan ser ejecutadas en el presupuesto de la vigencia 2003"*.

Por lo dicho, asevera el Procurador que resultan contrarios a la Constitución los apartes normativos de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de

2003, pues se ordena una concertación previa entre el Congreso y el Gobierno en un asunto que corresponde de manera privativa a la iniciativa legislativa gubernamental en la materia (artículos 154 y 346 de la Carta), en armonía con los artículos 347, 349 y 351 de la misma.

De igual modo, se desconoce la dinámica democrática del debate legislativo, *"al permitir que unos pocos Congresistas definan con el Gobierno, en nombre del Congreso, cuáles serán los proyectos específicos a financiar con los recursos regionales por sectorizar, teniendo en cuenta que los Congresistas representan todas las regiones y sectores de interés, pues un acuerdo entre el Gobierno y el Congreso haría obligatoria la inclusión de unos proyectos y excluiría otros sin pasar por un debate abierto en las cámaras legislativas"*.

Por otra parte, el Jefe del Ministerio Público expresa que, además de la falta de técnica legislativa de incluir en un artículo relativo a la "evolución del plan" una norma que establece un mecanismo para incluir la participación de miembros del Congreso en la determinación de las inversiones contenidas *"en uno de los rubros del plan"*, lo que en realidad ocurre es que *"se trata de un mecanismo transitorio para lograr la elaboración del presupuesto de la vigencia de 2003"*, sin sujeción a *"las regulaciones consagradas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Presupuesto"*.

El control del Congreso sobre la actuación del Gobierno en la ejecución del plan de desarrollo es función que se cumple en ejercicio de las atribuciones que al Congreso le confiere el artículo 114 de la Carta, para lo cual el artículo 189 numeral 12 de la Constitución le ordena al Presidente de la República rendir informe a la iniciación de cada legislatura al Congreso de la República, control político que, a juicio del Procurador General de la Nación queda en entredicho si el propio Congreso o algunos de sus miembros *"han participado en el direccionamiento de los rubros"* con fundamento en la norma que se acusa como inconstitucional.

Los mecanismos establecidos en los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, en lo demás, no se oponen a la Constitución Política y, conforme al Plan Nacional de Desarrollo se incluyeron partidas para armonizar la planeación de inversiones nacional y territorial, señalando en ellos *"los criterios con sujeción a los cuales la Nación directa o indirectamente adelantará los correspondientes proyectos de inversión"*. Es decir, que esas partidas con arreglo a los criterios allí señalados deberán ser destinadas *"en un 75% a vías, agua potable, saneamiento básico y distrito de riego y el 25% restante, podrá ser distribuido en otros sectores de acuerdo con las prioridades regionales"*.

Conforme a la distribución acabada de señalar, la inversión se adelantará en desarrollo de *"una política general, de tal manera que si bien no se sectoriza dentro de la distribución preliminar e indicativa, sí se determina la orientación de los mismos exclusivamente a la atención de las necesidades en él señaladas"*.

El restante 25%, según lo previsto en el Plan de Desarrollo se destinará a la satisfacción de *"las necesidades regionales"*, pero esa *"destinación dependerá de la priorización"* de las mismas.

Por este aspecto el artículo 6º, numeral 4º de la Ley 812 de 2003 no contraría el sistema de planeación que diseñó el Constituyente de 1991 y asegura la participación en la planeación del gasto público y en la elaboración del Presupuesto Nacional, ya que éste ha de guardar relación con los contenidos del Plan de Desarrollo.

No es contrario a la Constitución Política que los Congresistas, *"en su calidad de representantes tanto de los intereses nacionales como de los regionales, puedan intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo ante los organismos del Estado la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad que representan"*, tal como lo expresó la Corte *"al declarar la exequibilidad de los numerales 7 y 8 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 (Sentencia C-497 de 1994)"*.

El Jefe del Ministerio Público expresa luego que la participación de los Congresistas en las audiencias públicas en las que se definen los proyectos a financiar con recursos del rubro *"partidas regionales por sectorizar"* no es contraria a la Constitución Política. Al contrario, según su concepto, así se le da transparencia a las gestiones que ante el Gobierno realizan los miembros del Congreso con ese propósito. Agrega que *"esta intervención despojada del carácter orgánico en tanto que constituye una intervención de los parlamentarios y no del Congreso y sin la actuación de los Congresistas como parte de la concertación, elimina del mecanismo la invasión del legislativo en las competencias del Ejecutivo y, en particular, en lo relativo a la iniciativa legislativa en estas materias"*.

La intervención de los Congresistas en las audiencias públicas, se extiende a todos ellos y no a unos pocos con facultad para concertar con el Ejecutivo de manera obligatoria. El carácter no vinculante de lo resuelto en esas audiencias públicas, *"previene la apropiación clientelista de los mencionados recursos y evita que se creen situaciones desiguales entre los Congresistas que pretendan ser reelegidos y quienes aspiren a ingresar al Congreso, porque unos y otros podrán participar en las audiencias sin que se privilegie de ninguna manera la intervención de unos, en su carácter de parlamentarios"*.

La participación de los Congresistas en las audiencias públicas donde se discutan proyectos específicos de inversión regional, - continúa el Procurador General de la Nación -, *"deberá ser democrática, garantizando que todos los sectores del Congreso intervengan en ellas, de tal manera que no se privilegie la participación de unos Congresistas en detrimento de otros elegidos en los respectivos departamentos y en el Distrito Capital"*.

Tales audiencias deberán realizarse con observancia de los principios de publicidad y transparencia, *"de tal manera que todos los sectores de la sociedad puedan tener noticia oportuna de su realización y participar en ellas, a efectos de lograr que los proyectos a atender, resulten ser realmente los prioritarios"*. Así, las recomendaciones que allí se formulen deberán ser, además, motivadas, lo que permitirá atender debidamente *"la priorización de las necesidades expresada en las audiencias públicas"* de las cuales se levantarán las actas correspondientes.

Incluidas las partidas correspondientes a *"proyectos de inversión por sectorizar"* en las leyes anuales de presupuesto, su ejecución compete al

Ejecutivo. La evaluación, seguimiento y control que corresponda deberá realizarse conforme a la ley y, en todo caso sin quebranto alguno del artículo 355 de la Constitución.

Los proyectos de inversión regional deberán estar registrados "en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, lo que significa la evaluación de su viabilidad técnica, ambiental, y socioeconómica, por parte del Departamento Nacional de Planeación (Ley 152 de 1994, artículo 27 y Decreto 111 de 1996, artículo 68); además, estos proyectos, deberán guardar coherencia con el Plan Operativo Anual de Inversiones (Decreto 111, artículo 8)".

Las inversiones que se realicen en las entidades territoriales deberán, adicionalmente, ser coherentes con los planes territoriales de desarrollo y "aquellos proyectos que implican cofinanciación entre las entidades territoriales y la Nación, deben ser evaluados por los órganos de cofinanciación o por los señalados en los respectivos convenios y deben tener como prioridad el gasto público social y tener en cuenta para la distribución territorial el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa (Ley 152 de 1994, artículo 38), aspectos que deberán ser evaluados por el Gobierno Nacional de manera objetiva, pues de no ser así se haría inequitativa la repartición de las partidas".

Agrega luego el Procurador General de la Nación que la intervención legítima y constitucionalmente necesaria del Congreso en la adopción del Plan Nacional de Desarrollo y su intervención en la discusión y aprobación del Presupuesto Nacional, tiene como fundamento el origen democrático del órgano legislativo "y como objeto, la protección y promoción de los asuntos que atañen al interés general". Por esto, "sería inaceptable que el Gobierno Nacional asigne de cualquier manera directa o indirecta, montos del Presupuesto Nacional, que puedan ser destinados por los Congresistas directamente o a través de su injerencia ilegítima frente a los órganos de ejecución de la administración en cualquiera de los niveles, por cuanto esto constituiría invasión de la órbita del poder ejecutivo por parte del legislador, cuya función no es la ejecución del presupuesto sino la aprobación del mismo".

Esa intervención, cuando signifique actuación a favor de intereses propios del Congresista o de terceros, sería contraria al artículo 133 de la Carta, así como vulneraría los deberes y prohibiciones que a los servidores públicos les impone la Ley 734 de 2002 y, "en particular, el consagrado en la Ley 5ª de 1992, pudiéndose configurar el tráfico de influencias".

En virtud de lo expuesto, concluye, como ya se dijo, el señor Procurador General de la Nación con la petición a la Corte Constitucional para que se declare "la inexecutable de las expresiones 'y del Congreso Nacional' y 'concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar', de que trata el artículo 6º de la presente Ley, que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia 2003 'contenidas en el artículo 6º, numeral 4 y en el artículo 11, respectivamente, de la Ley 812 de 2003, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De acuerdo con lo expuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, es la Corte Constitucional competente para conocer de la demanda de inexecutable interpuesta contra las expresiones acusadas del artículo 6º numeral 4º y del artículo 11 de la Ley 812 de 2003, por tratarse de normas contenidas en una ley de la República.

2. Asunto materia de debate.

Como se desprende de la demanda con la cual se inició este proceso y de la intervención del Departamento Nacional de Planeación y del concepto rendido por el Procurador General de la Nación, ha de analizarse por la Corte si las expresiones acusadas de los artículos 6º numeral 4º y 11 de la Ley 812 de 2003 son violatorias de la Constitución Política, o no lo son.

Para este efecto habrá de analizarse si la concurrencia del Congreso Nacional para la definición de proyectos específicos y la prioridad de los mismos con anterioridad a la presentación de la Ley General de Presupuesto para la vigencia del año 2004, a la cual se refiere el numeral 4º del artículo 6º de la citada ley, así como la concertación a través de los dos miembros de las comisiones económicas del Congreso de la República, con el Gobierno Nacional, para incluir inversiones regionales a que se refiere el artículo 6º de la Ley 812 de 2003 que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia de 2003, en realidad constituyen una forma de otorgamiento de "auxilios parlamentarios", lo cual sería violatorio del artículo 136, numeral 4º y del artículo 355 de la Constitución Política.

Además, habrá de establecerse si el mecanismo propuesto en los artículos 6º numeral 4º y 11 de la Ley mencionada llevan al quebranto de la autonomía de las ramas del poder público, es decir, si mediante dichos mecanismos el Ejecutivo Nacional, que tiene a su cargo la ejecución de la Ley de Presupuesto, ve mermada esa autonomía por una injerencia indebida del Congreso de la República.

Del mismo modo, tendrá que analizarse si con los mecanismos previstos en los apartes normativos de las disposiciones acusadas se quebrantan los artículos 339 y 341 de la Carta, que fijan la intervención del Congreso en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo mediante una ley, sin que ello comporte inmiscuirse en las competencias de otras autoridades, según lo dispuesto por el artículo 136 numeral 1º de la Constitución.

Por otra parte, la Corte habrá de examinar si la asignación de partidas para inversiones regionales por sectorizar de que trata el artículo 6º de la Ley acusada, viola el derecho a la igualdad por la posibilidad de que los aspirantes a formar parte del Congreso queden en situación de desventaja con respecto a quienes ya forman parte del mismo, pero van a las elecciones con el privilegio de haber intervenido en la asignación de partidas regionales de inversión.

De acuerdo con el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corte también deberá examinar si la concertación entre el Congreso y el Ejecutivo antes de la presentación del proyecto de presupuesto para la vigencia de 2003 contemplada en el artículo 11 que regula la evaluación del Plan de Desarrollo, así como la concurrencia del Congreso y el Ejecutivo para la definición de proyectos específicos que deberá concretarse con anterioridad a la presentación de la Ley General de Presupuesto para la vigencia del año 2004, se ajusta a la Constitución; o, si por el contrario, de esa manera se quebrantan los artículos 150, 151, 154, 340, 346 y 351 de la Carta Política, por cuanto así se introduce un procedimiento nuevo que desconoce la participación que corresponde a cada una de las ramas del poder público mencionadas en el proceso de formación de la Ley de Presupuesto. Es decir, en este aspecto, tendrá que analizarse por la Corte si la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo para elaborar el proyecto de presupuesto que deberá presentarse a consideración del Congreso, resulta afectada.

3. Análisis sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

3.1. La dirección General de la Economía le corresponde al Estado.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política al Estado corresponde la dirección de la economía, lo que significa que ésta no queda a merced de lo que pueda suceder en la sociedad, sino que precisamente para alcanzar las altas finalidades que le competen al Estado para "*promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*", así como para "*asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*" que impone el artículo 2º de la Carta al Estado Colombiano, la economía requiere que su dirección general se lleve a cabo por el Estado.

En ese orden de ideas es claro que el Congreso de la República en la Constitución de 1991 mantiene la función de dictar mediante leyes las normas conforme a las cuales ha de llevarse a efecto esa intervención en la economía. El artículo 150, numeral 21 de la Constitución exige que tales leyes regulen de manera precisa la forma como el Estado habrá de intervenir en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, al igual que en los servicios públicos y privados, con el propósito de "*racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*", como expresamente se señala en el artículo 334 de la Carta Política. Además, en esta norma se le impone al Estado el deber de intervenir, "*de manera especial*" para "*dar pleno empleo a los recursos humanos*" y asegurar a todos, particularmente a quienes tienen menores ingresos, un "*acceso efectivo a los bienes y servicios básicos*", intervención que se extiende a la promoción de la productividad y competitividad, al igual que a buscar que las distintas regiones de Colombia alcancen un "*desarrollo armónico*".

Al Congreso de la República lo invistió la Constitución de 1991 de atribuciones amplias para la regulación de la economía. Así se desprende, por ejemplo, de la función de regulación de la moneda que le atribuye el artículo 150, numeral 3º de la Carta; de la atribución para dictar la ley a la que deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, según lo dispuesto en el artículo 372 de la Constitución; de la función de expedir la ley para la regulación de las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público y de la facultad de regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora, señalada en el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución; de la atribución de regular la política comercial, los aranceles, tarifas y de expedir el régimen de aduanas (artículo 150, numeral 19, literal c); de la atribución para expedir la ley de organización del crédito público (norma citada literal a).

A las funciones señaladas, ha de agregarse que al Congreso de la República se le asigna por la Carta Política, como una competencia legislativa propia la de expedir el presupuesto nacional, así como la ley del Plan de Desarrollo y, además, la de dictar las leyes orgánicas a las cuales deben sujetarse la expedición de la Ley Anual de Presupuesto y la Ley del Plan, estas últimas por expreso mandato del artículo 151 de la Constitución Política.

De esta manera queda establecido por el Constituyente que el Congreso de la República, como órgano de representación popular tiene asignadas funciones específicas en la intervención del Estado en la dirección de la economía.

Con todo, el Presidente de la República no se encuentra ausente de la intervención que le compete al Estado en la dirección de la economía. Al contrario, la Constitución Política en el artículo 341 lo autoriza para expedir mediante decreto el Plan Nacional de Inversiones Públicas si el Congreso no lo expide en un término de tres meses después de presentado, decreto que tendrá por ministerio de la Constitución, "*fuerza de ley*". Del mismo modo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 348 y 349 de la Carta preceptúa que si el Congreso no expide la Ley de Presupuesto Nacional, rige entonces el que hubiere sido presentado por el Gobierno dentro de los términos señalados en la Constitución. Igualmente, tiene atribución el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad que para el efecto le otorga el artículo 189 de la Carta para expedir decretos que desarrollen las leyes marco y, además, ejerce importantes facultades de inspección y vigilancia a través de las Superintendencias, según lo preceptuado por el artículo 189 de la Constitución.

Adicionalmente, el Presidente de la República, con sujeción a la ley que el Congreso dicte conforme al artículo 150, numeral 19, literal e), en cuanto hace relación al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, puede luego dictar anualmente los decretos correspondientes.

A todo lo anterior, ha de agregarse que dentro de los estrictos límites que se le señalan por el artículo 215 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros tiene atribución para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por períodos hasta de 30 días en cada caso, sin que pueda exceder de 90 días en el año calendario, declaración que le permite dictar decretos legislativos, sujetos al control automático de la Corte Constitucional.

3.2. La Ley del Plan de Desarrollo y Ley Orgánica para la adopción de la Ley del Plan.

3.2.1. Como es suficientemente conocido, la Constitución original de 1886, carecía de normas sobre la planeación nacional y, en consecuencia, en ella no se contempló la adopción de planes nacionales o sectoriales de desarrollo.

La reforma constitucional introducida a la Carta Política en su parte orgánica mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1945, dispuso en su artículo 69, numeral 4º, como una de las funciones del Congreso la de *"fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse"*, norma esta que en la codificación de la Constitución realizada por el Consejo de Estado de acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo mencionado, correspondió al artículo 76 de la Constitución anterior.

La reforma constitucional que se introdujo a la Carta mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968, reformó a su vez el numeral 4º del artículo 76 de la Constitución entonces vigente, y agregó que sería función del Congreso, además de la fijación de los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas a emprenderse o continuarse, algo que era indispensable y de lo cual no se había ocupado la reforma constitucional de 1945: *"la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos"*. Con ello, sin duda, se avanzó en cuanto el Congreso no sólo debería en adelante fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a los cuales debería sujetarse la economía nacional, sino, además, en cuanto por mandato del Constituyente debería determinar no sólo las inversiones autorizadas para la ejecución de los mismos sino aquellas medidas que fueren necesarias para impulsar su cumplimiento, con la expresa determinación de los recursos que se autorizaran para el efecto.

Con todo, la reforma constitucional de 1968, estableció que el primer debate de los proyectos de ley para la fijación de los planes y programas de desarrollo económico y social a que debería someterse la economía nacional y los de las obras públicas a emprender o continuarse, deberían ser objeto de primer debate en una nueva Comisión Especial Permanente del Congreso, integrada en la forma prevista en el artículo 80 de la Constitución, norma esta que en los trece años de su vigencia (de 1968 a 1991) no pudo cumplirse por cuanto fue imposible la integración de la citada Comisión por diversas circunstancias, que no es del caso analizar ahora.

3.2.2. La Constitución de 1991 en su Título XII capítulo 2 se ocupa de los planes de desarrollo. En conjunto de la normatividad contenida en los artículos 339 a 344 inclusive de la Carta Política vigente, puede concluirse que ella se caracteriza, como se dijo por la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992, magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, por *"tres aspectos fundamentales: a) propicia un sistema transparente. En los Consejos de Planeación, a todo nivel intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que esta se divide (art. 340); b) la participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, organismo consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan Nacional (artículo 340), participan directamente en la elaboración del Plan (CN. de 1991, art. 341); c) buscar convertir el instrumento de planeación en una realidad. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones (parte del Plan Nacional de Desarrollo), el Gobierno lo pondrá en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley (CN. de 1991, art. 341, inciso 3º)"*.

3.2.3. Como puede observarse, conforme a lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución vigente el Plan de Desarrollo, por expreso mandato de la Carta Política, debe contener dos partes perfectamente diferenciadas una de la otra, a saber : a) la parte general, en la cual se deben señalar los propósitos y objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo; y, b) el Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general, se definirán las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. En ella, en cuanto se refiere a la Dirección General de la economía se trazarán sus orientaciones generales, es decir, se incluirá lo que hace relación a lo que interesa a toda la Nación y no a segmentos particulares de ella como pueden ser asuntos particulares referidos a las unidades territoriales. Es decir, el Plan Nacional de Desarrollo persigue en cuanto tal la definición general de la economía conforme a la concepción del Estado unitario y al marco macroeconómico en la sociedad colombiana. Además, dentro de ese marco unitario deben incluirse las políticas concernientes al desarrollo armónico, regional y sectorial, lo que incluye que se tracen metas de largo, de mediano y de corto plazo, todas enmarcadas dentro de propósitos comunes.

3.2.4. Diferente por completo de la ley del Plan de Desarrollo es la Ley Orgánica del Plan General de Desarrollo. A esta se refieren, de manera específica, los artículos 151 y 342 de la Carta Política.

Conforme a las normas anteriores, la Carta Política de 1991 establece que el propósito de la Ley Orgánica con arreglo a la cual ha de adoptarse el Plan Nacional de Desarrollo, es la reglamentación del procedimiento que ha de seguirse para dictar por el Congreso esta última ley, así como la determinación de las funciones de los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación que integran el sistema nacional de planeación y garantizan la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo.

En la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se señala el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, tanto nacionales como territoriales. Es una ley, que por sus finalidades señala el procedimiento que ha de seguirse para la adopción de la Ley del Plan de Desarrollo, y persigue que haya unificación en los procedimientos que necesariamente han de seguirse en la determinación de la planeación del desarrollo.

La Ley del Plan de Desarrollo, tanto en su parte general como en la específica de inversiones públicas, muestra claras diferencias con la Ley Orgánica a que ha de someterse su discusión y aprobación. En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en su parte general, a tenor de lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, deben señalarse, se repite, *"los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las*

metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno"; y, en cuanto hace relación al plan de inversiones públicas, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deben aparecer claramente especificados, "los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución".

3.2.5. En cuanto se refiere a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el artículo 339 de la Carta Política preceptúa que estas últimas "elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley", planes estos de desarrollo de las entidades territoriales que contendrán, a semejanza del Plan Nacional de Desarrollo, "un parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

3.3. La Ley Anual del Presupuesto, la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

3.3.1. Conforme a lo preceptuado por los artículos 150, numeral 11, 345 y siguientes de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto en la cual se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos del Estado por la vigencia fiscal, que es anual y se halla comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre correspondiente.

La aprobación por el Congreso del presupuesto nacional es aplicación directa del principio democrático, pues quiere la Constitución Política que, así como no puede existir impuesto sin representación, tampoco el cálculo de las rentas nacionales ni la autorización de los gastos del Estado se lleven a cabo por las autoridades sin la participación de quienes representan legítimamente al pueblo en el Congreso de la República y, en su caso, en las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales.

En la Ley de Presupuesto se concreta, a través de la asignación de recursos económicos la posibilidad de hacer efectivas las políticas estatales en cada uno de los distintos asuntos de trascendencia nacional. Por esa razón no es el presupuesto un simple acto de trámite de carácter administrativo para la ordenación del gasto público, sino esencialmente una decisión de carácter político a través de una ley sobre las prioridades estatales, razón esta por la cual es un axioma que la realidad de la política oficial en relación con la satisfacción de las necesidades públicas, más que en las declaraciones de los funcionarios ha de examinarse de manera concreta en los rubros que se les asignan a cada una en la Ley Anual de Presupuesto.

3.3.2. Dada la trascendencia jurídico - política, social y económica del presupuesto nacional, el Constituyente de 1991 estableció en el artículo 151 de la Carta que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe someterse a una Ley Orgánica. De esta suerte, si la Ley de Presupuesto se tramita con desconocimiento o violación de las normas a las cuales se encuentra sujeta la actividad legislativa para su expedición, se quebranta así la Constitución Política.

Esa decisión del Constituyente para someter la expedición de la Ley Anual de Presupuesto a unas reglas preestablecidas en la Ley Orgánica, había sido ya planteada desde el año de 1944 en la exposición de motivos de lo que se convirtió luego en el Acto Legislativo No. 1 de 1945 por el Ministro de Gobierno de entonces, doctor Alberto Lleras, en el cual expresó la necesidad de la existencia de leyes "orgánicas o normativas", a las cuales debería ceñirse el legislador para la expedición de otras, pues, según su afirmación, de no ser así, "el legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice cómo se ha de elaborar el presupuesto. Pero si en el momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio presupuesto modificando una ley normativa. El legislador, dice sabiamente que ha de haber una precisión determinada de gastos o un plan de inversión. Pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley deroga la sabia norma ordenadora". Precisamente con ese fundamento la Asamblea Constituyente de 1991, con cita expresa del antecedente acabado de mencionar, introdujo en la Carta Política como una categoría especial la de las leyes orgánicas y como otra la de las leyes estatutarias. Las Leyes Orgánicas, son según la Constituyente de 1991 normas de "superior jerarquía, casi constitucional, de naturaleza ordenadora y autolimitante, y sin despojar a las cámaras de su potestad legislativa..." son "un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándoles límites y condicionamientos" (Gaceta Constitucional No. 79, mayo 22 de 1991).

3.3.3. Como resulta apenas obvio, el Plan Nacional de Desarrollo sería inane sino se reflejara luego en las leyes anuales de presupuesto. Los planes de desarrollo trazan metas y propósitos de largo, mediano y corto plazo, que precisamente se cumplen por etapas, que requieren presupuesto. De no ser así, se tornarían en ineficaces, servirían tan sólo como catálogos de lo que podrían haber sido las políticas del Estado. La planeación del desarrollo, lo sería sólo de nombre. Se constituiría en una ilusión momentánea y coyuntural carente de seriedad y de propósitos definidos.

Precisamente por ello, la Constitución Política en su artículo 346 de manera perentoria ordena que "el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones" que se formule como proyecto por el Gobierno "deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo". Y, en el inciso segundo de la norma constitucional mencionada se prohíbe que en la ley de apropiaciones se incluyan partidas no destinadas "a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo", o gastos decretados conforme a ley anterior o propuestos por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público o al servicio de la deuda.

3.4. La prohibición de otorgar auxilios a todas las ramas u órganos del poder público con cargo al presupuesto del Estado.

3.4.1. La Asamblea Constitucional que expidió la Carta Política de 1991, con el propósito de impedir la desviación que en algunos casos ocurrió de dineros oficiales destinados en apariencia al fomento de entidades de derecho privado dignas de estímulo y apoyo o para solucionar necesidades apremiantes de pequeñas comunidades regionales, optó por prohibir, en el artículo 355, a todas "las ramas u órganos del poder público" el decreto de "auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".

En la misma norma se autorizó al Gobierno Nacional, a las autoridades departamentales, distritales y municipales la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de idoneidad reconocida para el impulso de "programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo", contratos para cuya ejecución podrán utilizarse "recursos de los respectivos presupuestos", con arreglo a la reglamentación que se expida por el Gobierno Nacional.

3.4.2. La Corte Constitucional en Sentencia C-506 de 24 de noviembre de 1994 (magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz) expresó que tales "auxilios" se encuentran prohibidos por el artículo 355 de la Carta, cuando son "decretados sin fundamento en programas y actividades de interés público acorde con los planes nacional y seccional de desarrollo y por fuera de los contratos que se deban celebrar exclusivamente con dichos fines".

En Sentencia C-230 de 25 de mayo de 1996, la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia anterior y expresó que las asociaciones y fundaciones que por la participación estatal en su capital puedan ser consideradas como "entidades descentralizadas indirectas de segundo grado", pueden realizar actividades constitutivas de "modalidades de la descentralización por servicios", razón por la cual "son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos", doctrina reiterada luego en Sentencia C-316 de 19 de julio de 1995, en la cual se expresó que "la destinación de recursos públicos con la participación de los particulares en las actividades relativas al desarrollo y fomento de la ciencia y la tecnología, constituye una excepción a la norma del artículo 355 de la Constitución", por lo que la destinación de recursos para ese fin encuentra entonces legitimidad constitucional en lo dispuesto por los artículos 65 inciso segundo, 69 inciso tercero, 70 aparte final del inciso dos, 71 y 67 de la Carta.

Adicionalmente, en Sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001 (magistrado ponente, doctor Luis Eduardo Montealegre Lynett) se expresó por la Corte que el demandante en el proceso D-3432 "acierta en señalar que la prohibición de los auxilios y donaciones (C.P. art. 355) cubre también aquellos casos en que el ejecutivo utiliza la oferta de determinadas partidas presupuestales para limitar la independencia de la deliberación política del Congreso, puesto que, reitera la Corte, uno de los efectos más deleterios de los llamados auxilios parlamentarios fue precisamente permitir esas injerencias indebidas del Gobierno. Así, si el ejecutivo ofrece determinadas partidas presupuestales a ciertos Congresistas para obtener su apoyo para determinadas decisiones legislativas, es claro que estamos frente a una práctica inconstitucional, no sólo porque en ese evento el parlamentario ya no estaría votando 'consultando la justicia y el bien común' (C.P. art. 133), sino porque se estarían reproduciendo las prácticas de auxilios parlamentarios que la Constitución intenta eliminar. Por ello, esta Corte ha precisado que la prohibición del artículo 355 superior incluye la interdicción de todas aquellas 'prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios' (Sentencia C-254 de 1996)". En la misma sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001, se expresó por la Corte que: "25- Todo lo anterior muestra entonces que los congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, contrariamente a lo sostenido por el demandante, pues esas partidas deben sujetarse a las normas orgánicas que regulan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto. Igualmente, la ejecución de esas partidas y la asignación de los proyectos específicos debe consultar criterios de equidad entre las entidades territoriales, a fin de promover un desarrollo regional armónico (CP art. 334).

Esa sujeción a esos principios implica que, conforme al artículo 68 del estatuto orgánico del presupuesto, los proyectos y programas que piensan ser financiados con esas partidas deben haber sido decretados en ley previa antes de que sea aprobada la correspondiente ley de presupuesto. Estos proyectos que hayan sido decretados en ley previa no requieren de su inscripción específica en el ya que, conforme al artículo 9º del estatuto orgánico del presupuesto (decreto 111 de 1996), "los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos". Por su parte, aquellos proyectos y programas destinados financiados con las partidas acusadas, que pretendan dar cumplimiento al plan de desarrollo, y que no hayan sido decretadas en ley previa, deberán estar registrados en el Banco de Proyectos con anterioridad a la expedición de la ley del presupuesto, como lo ordena el mencionado artículo 68 del estatuto orgánico del presupuesto. Así, es cierto que esa disposición orgánica hace referencia a la fase de ejecución del presupuesto, por lo cual podría entenderse que no condiciona la validez de la aprobación de esas apropiaciones. Sin embargo, la fuerza de los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto, conforme a los cuales debe ser interpretada esa regulación orgánica, implican que ese registro de los programas o proyectos debe ser previo a la aprobación de las apropiaciones en la ley de presupuesto, por las siguientes dos razones: de un lado, porque si se permitiera un registro posterior, entonces el Congreso estaría aprobando partidas indeterminadas, cuyo contenido sería llenado posteriormente por las autoridades administrativas encargadas de ejecutar el presupuesto, lo cual vulnera el principio de legalidad del gasto y la fuerza restrictiva del presupuesto (CP arts. 345, 346 y 347). De otro lado, el registro de los proyectos en el Banco de proyectos, previamente a la aprobación de las partidas, es un mecanismo mínimo de planeación del gasto, pues no tiene sentido que el Congreso apropie dineros para el desarrollo regional sin que exista un registro de determinados programas y proyectos que justifiquen la asignación de esos dineros".

3.4. Los apartes acusados de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003 son contrarios a la Constitución.

3.4.1.1. Como puede observarse el artículo 6º de la Ley 812 de 2003 preceptúa que para proyectos de inversión regional se incluirán \$1.000.000.000 distribuidos por departamentos en miles de millones de pesos de 2002, y agrega que la Nación, directamente o indirectamente adelantará proyectos de inversión sujetos, entre otros criterios a que ellos se definan mediante la "conurrencia" del Ejecutivo "y del Congreso Nacional", con participación de los delegados de los Alcaldes, "previa la realización de audiencias consultivas", definición de los proyectos específicos respectivos que "deberá concretarse con anterioridad a la presentación de la ley general de presupuesto para la vigencia 2004".

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 812 de 2003, destinado a regular lo atinente a la "evaluación del plan de desarrollo" a cuyo efecto dispone que dos miembros de las comisiones económicas del Congreso realizarán un informe semestral de los resultados del plan de desarrollo y,

además, les asigna a ellos la función de concertar "con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'Inversiones regionales por sectorizar' de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia 2003".

3.4.1.2. La intervención de los miembros del Congreso en la discusión y aprobación de la Ley del Plan, así como su activa participación en los debates y en la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, inclusive para la determinación de proyectos específicos de inversión regional, por sí misma, no resulta extraña a la Constitución.

Lo que resultaría contrario a la Carta sería el favorecimiento indirecto a miembros del Congreso para destinar a obras señaladas por ellos partidas determinadas de inversión regional, bajo la aparente constitucionalidad del destino de los fondos encomendando la ejecución de tales partidas a autoridades del Ejecutivo, ya sea a nivel nacional, departamental o municipal. En tal caso, no podría alegarse en pro de la constitucionalidad del destino de esas partidas que la acción de los miembros del Congreso se limita a sugerir obras de interés público, según cupos preasignados, sin que puedan disponer de dichos recursos, que fue lo que se conoció en el pasado como "cupos indicativos", asunto objeto de discusiones públicas sobre la naturaleza de los mismos y sobre su exequibilidad.

3.4.1.3. De las normas acusadas no podría predicarse de manera directa la violación de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta, como quiera que no se trata de la asignación de recursos a personas naturales o jurídicas de derecho privado sin contraprestación alguna, sin razón constitucional que así lo justifique. Tampoco salta a la vista que con las normas acusadas se autorice de por sí la desviación de dineros del presupuesto que afecte el principio de la legalidad del gasto, como quiera que los apartes normativos objeto de la acusación no se encuentran contenidos en la ley de presupuesto sino en la ley del Plan de Desarrollo para los años 2003 a 2006.

3.4.1.4. De lo expuesto, no aparece demostrada la violación del artículo 355 de la Constitución, así como tampoco el quebranto del artículo 13 de la Carta, ni tampoco se observa vulneración de los numerales 4º y 1º del artículo 136 de la Constitución. Y, siendo ello así, ha de concluirse que las demás normas constitucionales que se dicen infringidas, en realidad, según las razones aducidas por el actor, no lo han sido por los textos normativos acusados. Como es claro, la Corte, en esta oportunidad, no se pronuncia sobre la integridad de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, sino, únicamente, sobre los segmentos normativos que fueron objeto de la acusación por el actor.

3.4.2. Conforme a lo dispuesto por el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, corresponde a la Corte Constitucional "confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución", deber que se acentúa en este proceso como quiera que el señor Procurador General de la Nación, como Jefe del Ministerio Público y representante de la sociedad, de manera expresa solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartes normativos objeto de la demanda, pero por razones diferentes a las propuestas por el actor.

3.4.2.1. En ese orden de ideas, se encuentra por la Corte que las expresiones acusadas son contrarias a la Constitución Política por las razones que a continuación se expresan:

3.4.2.1.1. Mediante la Ley 812 de 2003 el Congreso de la República impartió aprobación al Plan Nacional de Desarrollo para el período comprendido entre el año 2003 y el año 2006.

Como ya se advirtió, el Plan Nacional de Desarrollo contiene dos partes perfectamente diferenciadas, a saber: a) una parte general, que contiene las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, en la cual se señalan objetivos a largo plazo que el Congreso adopta como propósitos nacionales, así como metas a mediano y corto plazo en la que se indican las prioridades estatales en los distintos sectores de su actividad; y b) el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, así como las inversiones regionales que hayan de emprenderse o continuarse para buscar el desarrollo armónico de las entidades territoriales de la República.

Desde luego, el Plan de Desarrollo se adopta por el legislador en obediencia al artículo 339 de la Carta, y bajo el mandato constitucional establecido en el artículo 334 de la misma en el cual se prescribe que la Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado.

3.4.2.1.2. También se dijo ya en esta sentencia que el Presupuesto General de la Nación, como un instrumento de la intervención del Estado en la economía, ha de corresponder tanto en el cálculo de las rentas como en la ley de apropiaciones al Plan Nacional de Desarrollo, porque así lo ordena el artículo 346 de la Carta Política. Ello explica que en esa misma norma constitucional se establezca prohibición de incluir en la Ley Anual de Presupuesto partidas para gastos que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o decretados en ley anterior, o propuestos como necesarios para atender el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de la deuda, o destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

3.4.2.1.3. Se observa por la Corte que el artículo 6º de la Ley 812 de 2003 distribuye por departamentos la suma de \$1.000.000.000 del año 2002 para que se adelanten proyectos de inversión conforme a cuatro criterios señalados en esa norma, el último de los cuales será el de "la definición de los proyectos específicos" como "resultado de un proceso de concurrencia" del Ejecutivo en sus distintos niveles "y del Congreso Nacional", con la participación de los delegados de los Alcaldes y previa "realización de audiencias públicas consultivas". Estos proyectos específicos, deberán "concretarse con anterioridad a la presentación de la Ley General de Presupuesto para la vigencia 2004".

En armonía con la norma anterior, el artículo 11 de la Ley 812 de 2003, en su parte final, preceptúa que dos miembros de cada una de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, "concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar' de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia 2003".

3.4.2.1.4. Es extraño por completo a las funciones del Congreso de la República ordenar por medio de una ley su participación con los Alcaldes en la definición de proyectos específicos de inversión regional para que esta aparezca como *"el resultado de su concurrencia con el Ejecutivo Nacional, Departamental y de Bogotá"*. Las funciones del Congreso de la República se ejercen directamente por él, tanto cuando ejerce la atribución de dictar las leyes como cuando realiza el control político o cualquiera otra función pública. El Congreso ejerce su competencia como legislador únicamente con sujeción a la Constitución o a las leyes orgánicas que regulan la función legislativa. No puede, en consecuencia, la Ley del Plan, imponerle una concurrencia obligada con el Ejecutivo, ni con la participación de los delegados de los Alcaldes, ni previa la realización de audiencias consultivas, para que pueda definir proyectos específicos de inversión regional.

Es de anotar que, además de que no existe disposición normativa que de manera expresa le atribuya la competencia al Congreso para intervenir en la elaboración del proyecto de ley de presupuesto -hecho que se generaría si se elabora con la concertación dispuesta en los apartes normativos demandados -, de participar en tal etapa, este organismo invadiría una competencia que la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto reservaron para el Gobierno. En efecto, el artículo 346 constitucional señala que corresponde al Gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para presentarlo ante el Congreso. Por su parte, la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) -a la cual debe sujetarse el trámite de la ley de presupuesto por disposición constitucional (art. 352 C.P.)- indica en su artículo 47 que compete al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, y en ningún momento incluye la participación del Congreso en esta etapa.

El cercenamiento de las atribuciones del Congreso por vía legislativa, o el incluir en leyes distintas de su reglamento requisitos adicionales para la expedición de las leyes, es contrario al principio democrático. Cuando la Constitución así lo dispone, es ella la Norma Superior y bien puede, dada su jerarquía, limitar de esa manera las atribuciones del legislador. Así sucede, por ejemplo, con respecto a las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta; o, con las leyes que ordena la participación en las rentas nacionales o su transferencia a las entidades territoriales; o con aquellas que versen sobre la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; o con las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, porque así lo establece expresamente el artículo 154 de la Constitución; o con el proyecto de presupuesto anual de rentas y ley de apropiaciones, que debe ser formulado por el Gobierno Nacional dentro de los primeros diez días de cada legislatura, por expreso mandato del artículo 346 de la Carta.

3.4.2.1.5. De la misma manera resulta contrario a la Carta Política ordenarle al Congreso de la República la designación de dos miembros de cada una de las comisiones económicas para que, por su conducto, ellos cumplan el mandato según el cual *"concertarán"* con el Ejecutivo Nacional *"la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar' de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el presupuesto de la vigencia 2003"*.

El Congreso de la República no tiene entre sus funciones el adelantar concertaciones sobre la ejecución de inversiones de carácter regional que deban incluirse en el presupuesto de una determinada vigencia fiscal, que, en este caso comienza con la inmediatamente siguiente al año en que se aprueba la Ley del Plan para un cuatrienio, y que se prolonga por los años subsiguientes, bajo el criterio según el cual la asignación de los primeros \$1.000.000.000 millones de pesos es en pesos a valor del año 2002, lo que significa que para mantenerlo habrá de realizarse la operación matemática que corresponda en los años posteriores.

Además, ha de observarse que esa atribución otorgada por la ley al Congreso coincide con la aprobación de otros proyectos de ley de iniciativa gubernamental, entre ellos el del presupuesto anual de rentas y ley de apropiación para el año 2003 al cual en apariencia le serviría como título jurídico para decretar esos gastos la Ley del Plan, sin que se especifique a cuales proyectos concretos se refiere, pues se trata de partidas para inversiones regionales por sectorizar asignadas a cada departamento sin que en ninguna se señale proyecto concreto al que deba ser aplicada.

3.4.2.1.6. Mucho menos puede aceptarse como función del legislador la de designar dos delegados suyos, de unas comisiones determinadas del Congreso, para que lleven a cabo esa concertación no prevista en la Constitución. El Congreso no puede actuar a través de nuncios o representantes, ni investir a dos Congresistas del carácter de plenipotenciarios suyos para convenir con el Gobierno Nacional cómo se invierten partidas para proyectos específicos de interés regional. Ninguna norma de la Constitución confiere tal atribución y, en cambio, en ella sí se indica con absoluta claridad el trámite al cual se sujetan los proyectos respectivos para ser leyes y, tratándose de la ley del plan se señala por la Carta que su expedición se debe llevar a cabo en la forma prevenida en la Ley Orgánica del Plan.

3.4.2. Fluye entonces de lo expuesto que las expresiones acusadas de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003 quebrantan el artículo 150 de la Constitución Política, así como los artículos 339, 346 y 349 y 352 de la Carta Política, pues sujeta la expedición de las futuras leyes de presupuesto durante la vigencia de esa ley a requisitos no señalados en la Carta Política para el Congreso de la República, establece una concertación no prevista en ella para la ejecución de proyectos específicos de inversión regional, crea la institución novísima de unos delegados del Congreso para actuar como representantes de este en la aludida concertación con el Gobierno Nacional, nada de lo cual se encuentra previsto ni para la expedición del Plan de Desarrollo, ni para la expedición de la Ley Anual de Presupuesto en las normas constitucionales mencionadas, así como tampoco en la Ley 152 de 1994, que es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, ni tampoco en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (Decreto 111 de 1996).

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "y del Congreso Nacional" contenida en el artículo 6º numeral 4º de la Ley 812 de 2003 y, "Así mismo concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de 'inversiones regionales por sectorizar' de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el Presupuesto de la vigencia 2003", contenida en el artículo 11 de la citada Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E).

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 03:56:08