



Sentencia 373 de 2004 Corte Constitucional

SENTENCIA C-373/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006

ENTIDAD NACIONAL DE PLANEACION-Diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultado de la administración relacionado con políticas y proyectos de inversión

ORGANISMO DEPARTAMENTAL DE PLANEACION DE PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO E INVERSIÓN DE DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO-Evaluación de gestión y resultados y participación en preparación de presupuestos

LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO-Finalidad

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA EN MATERIA DE PLANES DE DESARROLLO-Apoyo técnico y administrativo/DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION EN MATERIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Apoyo técnico y administrativo

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-Sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Evaluación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Nominación de dos miembros del Congreso para seguimiento, evaluación y presentación de informe semestral de resultados

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-Sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión y no al Plan de Desarrollo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006-Participación del Congreso en la evaluación

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Apoyo técnico y administrativo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Participación del Congreso en seguimiento y evaluación a través de miembros de comisiones económicas para presentar informe de resultados

CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Seguimiento y evaluación

CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Miembros designados para seguimiento y evaluación se distinguen de autoridades administrativas en materias señaladas por ley orgánica

Dado que la intervención que pueda darse por parte del Congreso de la República en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo se enmarca exclusivamente dentro del ejercicio del control político que le asigna la Constitución, las expresiones "parte del" contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 deben ser declaradas inexequibles por cuanto éstas pueden llegar a entenderse en el sentido de que los miembros de las comisiones económicas del Congreso designados por dichas Corporaciones para hacer seguimiento y evaluación del plan forman parte de las autoridades administrativas a las que la Ley orgánica del plan de desarrollo les atribuye competencias respecto del diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión (art. 29), así como en materia de apoyo técnico y administrativo respecto del Plan nacional de desarrollo y los planes de las entidades territoriales (art. 49). Siendo competencias - las del Congreso en materia de control político y las de las autoridades administrativas en las materias señaladas por los artículos 29 y 49 de la ley orgánica del plan de desarrollo- con un contenido claramente diferente, ninguna duda debe haber sobre el alcance de cada una de ellas.

Referencia: expediente D-4840

Demanda de inconstitucionalidad contra 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".

Actores: Claudia Blum de Barberi

Rafael Pardo Rueda

Andrés González Díaz

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil cuatro (2004).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Claudia Blum de Barberi, Rafael Pardo Rueda y Andrés González Díaz presentaron demanda contra los artículos 6º 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".

Mediante auto del 11 de septiembre de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario con el mismo fin.

En el mismo auto ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que enviaran a la Corte con destino al presente proceso, copia auténtica del expediente completo que contiene el trámite del proyecto que se convirtió en Ley 812 de 2003 y los ejemplares de las Gacetas del Congreso en los que se publicó el proyecto presentado por el Gobierno y su exposición de motivos, así como las ponencias para primer y segundo debate en Senado y Cámara y los respectivos textos definitivos. Igualmente solicitó certificar sobre el quórum deliberatorio y decisorio con los que fue discutida y aprobada la Ley 812 de 2003.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.321 del 27 de junio de 2003. Se subraya lo demandado.

"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	Valores
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
Sucre	29.221
Tolima	28.943
Valle del Cauca	48.094
Vaupés	21.400
Vichada	25.068
TOTAL COLOMBIA	

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

Los demandantes, afirman que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 154, 157, 339, 341, 342, 343, 344, 345 y 346 de la Constitución Política.

3.1 Los actores afirman que se vulnera el artículo 157 constitucional que establece los requisitos que debe cumplir un proyecto para convertirse en Ley de la República, pues las expresiones "*y del Congreso Nacional*" contenida en el artículo 6º 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" no cumplieron con los respectivos debates en las Comisiones y en las Plenarias de las dos Cámaras, vulnerando en esa misma forma el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso).

Afirman que estas expresiones: "...no fueron previstas por el texto original presentado por el Gobierno ante el Congreso de la República, ni introducidas ni discutidas durante el primer debate en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, de manera que no se surtieron todos los debates que requieren la Constitución y la Ley para la aprobación de un proyecto de ley...". Al respecto citan apartes de las sentencias C-543/98 y C-760/01.

En ese sentido precisan que en la aprobación del artículo 6º acusado de la Ley 812 de 2003, todos los debates y discusiones giraron en torno al tema del plan de presupuesto de inversiones, objeto del proyecto de ley del que se ocupaban las Cámaras, pero es claro que la intervención de los miembros del Congreso en la etapa de definición de gasto de recursos de inversión no fue discutida, ni prevista, durante el primer debate en las Comisiones Conjuntas, de forma tal que: "...la participación de miembros del Legislativo en el proceso de concurrencia con el Gobierno que se desarrollaría previa la realización de audiencias públicas, con posterioridad a la aprobación del Plan de Desarrollo, no fue discutida ni debatida en el ámbito de las comisiones económicas Terceras y Cuartas del Senado y Cámara, de manera que no se surtió los cuatro debates que la Constitución exige...".

Frente a la inclusión del aparte acusado del artículo 11 de la Ley 812 de 2003 estiman que la frase fue introducida por los ponentes en el pliego de modificaciones adjunto a la ponencia para segundo debate sin que se hubiese dado alguna explicación sobre su inclusión, máxime si se tiene en cuenta que con esa enmienda se modifica el sentido, alcance y sentido de la norma y en consecuencia el tema del que ésta se ocupa.

3.2 Aducen que el artículo 6º acusado vulnera igualmente los artículos 154 y 346 constitucionales que prevén la iniciativa exclusiva del Gobierno en la presentación de proyectos relativos al Presupuesto General de la Nación o de las leyes que fijen gastos de administración, en la medida que no existe discrecionalidad del Gobierno para tener en cuenta o no en los resultados del proceso de concurrencia, sino una obligación de aceptarlos y tendría por ende que incorporarlos en el proyecto de presupuesto que presente al Congreso, propósito que se percibe cuando la Ley 812 de 2003 dispone que los proyectos de inversión deberán realizarse con anterioridad a la presentación del proyecto de presupuesto para la vigencia de 2004, medida que significa el menoscabo de la autonomía del Gobierno de poder ejercer su facultad de iniciativa legislativa, situación no prevista en el actual ordenamiento constitucional.

3.3. Los actores tampoco encuentran sustento constitucional a la previsión contenida en el artículo 11 acusado, relativa a la participación del Congreso en la evaluación del Plan de desarrollo. Consideran que en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 se crea una nueva instancia en esta materia en cabeza de unos cuantos Congresistas que le permite al Legislativo participar en el seguimiento permanente de una gestión de la Rama Ejecutiva, generando interferencia de una rama con respecto a la otra que va más allá de las atribuciones constitucionales que le son propias, desconociéndose así lo dispuesto en los artículos 343 y 344 superiores así como la Ley Orgánica del Plan en relación con el órgano competente para cumplir la función de evaluación.

3.4. De otra parte consideran que al permitirse a los Congresistas concertar con el Gobierno proyectos de inversión regional para la vigencia de 2003 se vulnera igualmente el artículo 342 superior en relación con la aprobación y ejecución del Plan, pues no es posible atribuir unas facultades al Congreso que no se encuentran previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto. Aducen que con ello se vulneran así mismo los artículos 345 y 346 constitucionales, pues se desconoce el principio de legalidad allí previsto.

Concluyen que: "...si bien se ha aceptado jurisprudencialmente que los Congresistas puedan interceder por proyectos de orden regional para defender su inclusión en las leyes de presupuesto y podría suceder entonces también en las de Plan de Desarrollo, este tipo de defensa debe realizarse durante los debates legislativos de los proyectos de ley, para ser incluidos si el Gobierno así lo avala, y para que esos rubros sean conocidos por todos los Congresistas y sean debatidos a la luz del interés nacional, la equidad regional y la priorización debida. No resulta aceptable, ni jurídicamente viable que puedan los Congresistas defender sus proyectos en concertaciones directas con el Gobierno, que se surtan debates por fuera de los debates legislativos, y mucho menos para definir la inversión de rubros ya aprobados previamente en la ley...".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el presente proceso a través de apoderado judicial y solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

El interviniente recuerda que en la Constitución Política de 1991 el trámite legislativo fue flexibilizado radicalmente en comparación al que establecía la Constitución de 1986, por esa razón la disposición contenida en el numeral 2º del artículo 157 superior no debe ser entendida como la necesidad de que los textos sean exactamente los mismos durante los cuatro debates, para el presente caso al haber sido debatido el texto del proyecto por las Comisiones Económicas de Senado y Cámara en sesión conjunta, sino que se requiere la existencia de una unidad temática objeto de discusión o aprobación, de forma tal que relativizar la unidad temática de la discusión a un tema específico, sería desconocer las modificaciones, adiciones o supresiones que pueden ser propuestos por los Congresistas dentro del trámite legislativo de un proyecto de ley. Al respecto cita apartes de las sentencias C-222/97, C-702/99, C-922/00, y C-1488/00.

Afirma que no es cierto que la enmienda incluida en el texto del artículo 11 parcialmente acusado modifique el sentido, alcance y contenido de esa disposición, pues aparte de tratar un tema que ha sido discutido ampliamente durante el debate en las Comisiones Económicas en sesiones conjuntas, este mecanismo reitera la inmediata ejecución del Plan Nacional de Desarrollo bajo una participación democrática, es decir, bajo la representación que el Congreso hace de la comunidad en general, lo que garantiza la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación de dichos recursos y su ejecución.

De otra parte señala que: "...si el Plan Nacional de Desarrollo establece mecanismos de ejecución y seguimiento en los cuales participa, entre otros, el Congreso de la República, lo que está haciendo es reconocer la necesaria participación democrática que debe existir en los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, sin romper la unidad de materia de la Ley del Plan...".

Señala que el principio de participación democrática no se vulnera ni rompe con las disposiciones acusadas dado que los mecanismos en ellas previstos son idóneos para poner en marcha sus disposiciones con respeto a la participación democrática y por ende tampoco modifican ni violan la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo sino por el contrario fortalecen su régimen de seguimiento y evaluación. Al respecto cita apartes de las sentencias C-737/01 y C-191/96.

Considera así mismo que la participación democrática que tiene que imperar dentro del Plan Nacional de Desarrollo se refuerza y consolida si se permite que el Congreso de la República participe en la ejecución, seguimiento y evaluación del mismo, toda vez que es el máximo organismo de representación popular y por tanto aparte de sus funciones legislativas y de control político le compete velar por los intereses y el bienestar de las comunidades que representa.

Aclara que el mismo Plan Nacional de Desarrollo establece el marco dentro del que debe participar el Legislativo en la definición de proyectos, de modo que su intervención no puede estar determinada por sus propios intereses, sino encaminada a dar cumplimiento a las normas establecidas para esos efectos.

Considera que los recursos a que alude el artículo 6º acusado tienen una destinación concreta y un alto control político y social en su determinación, debido a que se deben realizar audiencias públicas consultivas como paso previo para la concertación entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Territoriales y el Congreso. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-1168 de 2001.

Señala que el principio de legalidad del gasto público tiene dos momentos, a saber, i) la autorización del gasto mediante el máximo instrumento de planeación del Gobierno en su periodo presidencial y ii) la inclusión en la Ley Anual del Presupuesto mediante la que se autoriza ese gasto.

En ese sentido precisa que para la ejecución de los programas y proyectos a los que se refiera el aparte final del artículo 11 acusado se deben respetar los principios de legalidad y gasto público, respetándose de esa forma el mandato constitucional contenido en el inciso final del artículo 113 superior,

2. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, actuando mediante apoderado judicial interviene en el presente proceso y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los apartes acusados de los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003 a partir de los argumentos que se resumen a continuación.

El interviniente recuerda que el Congreso puede realizar modificaciones en cualquier momento del trámite legislativo a los proyectos de ley. Precisa así mismo que: "...los artículos 157 y 160 de la Constitución en modo alguno resultan violados, como equivocadamente lo alegan los demandantes, por la sencilla razón de que esas normas no son aplicables al trámite de la Ley del Plan, puesto que el trámite de dicha ley se encuentra regulado en forma especial por los artículos 341 y 342 de la Constitución y se desarrolló en la Ley 152 de 1994...".

Señala que la Constitución le asigna al Congreso la competencia de aprobar la ley contentiva del Plan Nacional de Inversiones lo que constituye una etapa diferenciable dentro del proceso de planeación económica, respecto del proceso de programación, aprobación y ejecución del gasto.

En esa medida aduce que las normas acusadas no establecen inflexibilidades de ningún tipo frente a la aprobación del gasto, sino que simplemente señalan de una parte la distribución departamental de los recursos a través de la "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, un mecanismo de concertación entre el Gobierno y el Congreso para la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro "inversiones regionales por sectorizar".

Destaca que el contenido de las disposiciones acusadas no permite inferir que ellas autoricen el desvío de recursos a favor de particulares, ni que sean partidas de libre disposición por parte de los Congresistas. Aclara que tratándose de recursos del Plan Plurianual de Inversiones estos se encuentran sujetos al principio de legalidad del gasto, y por ello no son de libre disposición de los Congresistas. Cita como sustento de sus aseveraciones un aparte de la sentencia C-1168 de 2001.

Considera que si bien las normas acusadas prevén la participación del Congreso de la República en la definición de los proyectos específicos objeto de financiamiento e igualmente establecen la posibilidad por parte del Legislativo de concertar con el Gobierno Nacional la inclusión de algunos de ellos en el presupuesto de la vigencia 2003, esa circunstancia no implica el otorgamiento de auxilios a favor de los parlamentarios ni de ningún particular.

En el mismo sentido precisa que: "...los Congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, y por

ende no existen factores que afecten su independencia, contrariamente a lo sostenido por los demandantes, 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...". Al respecto cita igualmente apartes de las sentencias C-1168/01 y C-651/01.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3430, recibido el 24 de noviembre de 2003, en el cual solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas por las razones que a continuación se sintetizan.

La vista fiscal aclara que no existe vulneración al artículo 157 superior toda vez que, las modificaciones incluidas para el debate en las plenarias en relación con el artículo 6º y en el texto aprobado en las comisiones en relación con el artículo 11 acusado tenían como punto en común el hacer parte de la materia que se venía discutiendo, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo y la forma como éste se ejecutaría al punto que el texto de estas dos normas tuvo como sustento preceptos elaborados por el Gobierno Nacional.

Estima igualmente que esas modificaciones tuvieron como sustento el inciso segundo del artículo 160 superior, que autoriza a las Plenarias de las Cámaras para introducir modificaciones en los proyectos de ley, facultad ésta que en términos de la jurisprudencia constitucional solamente tiene un límite que es la *unidad de materia*, unidad que reunían las disposiciones acusadas y en consecuencia los textos no requerían ser devueltos a las comisiones constitucionales para su conocimiento.

Precisa que si bien el numeral 4º del artículo 6º acusado 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 exactamente a la figura de los auxilios parlamentarios por cuanto no se faculta al Congreso o a sus miembros para asignar discrecionalmente recursos públicos teniendo en cuenta que su actuación se enmarca en un proceso de concertación previo a la presentación del proyecto de presupuesto y además no se permite que los recursos regionales por sectorizar sean otorgados directamente por estos servidores públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin contraprestación alguna.

Aduce que el objetivo de las normas acusadas fue principalmente 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 se presume que ella está orientada a proteger el interés general, toda vez que, no existen elementos que permitan demostrar que con su aprobación se buscó una desviación del poder del Legislador.

Considera empero que si el Gobierno Nacional debe concertar la destinación de los recursos del rubro de *inversiones por sectorizar* no solo con el Gobierno Departamental y Local sino con los parlamentarios que actúen en representación del Congreso, esa participación afecta la independencia del legislador para el cumplimiento de la función relativa al control político que debe ejercer sobre el Gobierno y la Administración de conformidad con el artículo 114 superior.

En ese sentido considera que las normas acusadas atribuyen al Congreso una intervención que no fue prevista por el Constituyente en el sistema de planeación y como tal resulta contraria a dicho sistema.

Afirma al respecto que: "...resulta contrario a la Constitución que se concedan facultades al Congreso para concertar en igualdad con el Gobierno la definición de partidas específicas que por ser resultado de esta concertación, el Gobierno estará obligado a incluir en el proyecto de presupuesto, contrariando los preceptos constitucionales que otorgan al Gobierno de manera privativa la iniciativa legislativa en esa materia...".

En ese orden de ideas aduce que con esa medida no solo se vulnera el ordenamiento constitucional sino que ella constituye un procedimiento no participativo que no puede aceptarse con la sola justificación de que se trata de un mecanismo transitorio para lograr la elaboración del presupuesto de la vigencia 2003, pues el proceso participativo de formulación del presupuesto y su correspondiente debate en el Congreso no puede reemplazarse por una decisión que al respecto tomen dos miembros de cada una de las Comisiones Económicas, nombrados por esas mismas células legislativas, pues las modificaciones al presupuesto deben observar las regulaciones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Presupuesto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. Incidencia del fenómeno de la cosa juzgada en el presente caso

2.1. Existencia de cosa juzgada constitucional absoluta en relación con las expresiones "y del Congreso Nacional" contenida en el artículo 6º numeral 4º de la Ley 812 de 2003 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", 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".

La Corte constata que en el presente caso en relación con las expresiones "y del Congreso Nacional" contenida en el artículo 6º numeral 4º de la

Ley 812 de 2003 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", 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", demandadas en este proceso, la Corte profirió la Sentencia C-022 del 20 de enero de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En la referida sentencia la Corte Constitucional consideró lo siguiente:

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 orden la participación en las rentas nacionales o su trasferencia 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 decretan 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)."

En consecuencia la Corte decidió: "Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "y del Congreso Nacional" contenida en el artículo 6º numeral 4º de la Ley 812 de 2003 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", 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".

Ha operado entonces el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de los cargos formulados contra las expresiones aludidas contenidas en los artículos 6º y 11 de la Ley 812 de 2003, por lo cual habrá de estarse a lo resuelto en la citada sentencia y así se dispondrá en la parte resolutiva de la presente providencia.

2.2. Ausencia de cosa juzgada en relación con las expresiones "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." contenidas 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".

La Corte constata que los actores en el presente proceso demandaron igualmente las expresiones "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" contenidas 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" en relación con las cuales formulan un cargo sobre la supuesta vulneración de los artículos 343 y 344 superiores así como la Ley Orgánica del Plan, que no fue analizado en la sentencia C-022 de 2004 al hacer análisis de los apartes del mismo artículo que fueron declarados inexequibles en la referida sentencia¹.

Cabe recordar al respecto que en dicha providencia la Corte precisó que en esa oportunidad no se pronunciaba 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".

En consecuencia dado que se trata de expresiones diferentes a las que se analizaron en la referida sentencia y que el cargo igualmente es diferente de los que allí se estudiaron, deberá procederse por la Corte a efectuar el correspondiente examen de los argumentos expuestos por los demandantes en el presente proceso.

3. El cargo planteado por los demandantes

Los actores afirman que la previsión contenida en el artículo 11 acusado, relativa a la participación del Congreso en la evaluación del Plan de desarrollo cuando señala que "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" implica la creación de una nueva instancia de evaluación en cabeza de unos cuantos Congresistas, que permite al Legislativo intervenir en el seguimiento permanente de una gestión de la Rama Ejecutiva, lo que genera una interferencia de una rama con respecto a la otra que va más allá de las atribuciones constitucionales que le son propias desconociéndose así lo dispuesto en los artículos 343 y 344 superiores así como la Ley Orgánica del Plan en relación con el ente competente para cumplir la función de evaluación.

Al respecto el interviniente en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace énfasis en que la Constitución no se vulnera con las disposiciones acusadas y por ende tampoco modifican ni violan la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo sino por el contrario fortalecen su régimen de seguimiento y evaluación. Precisa que la participación democrática que tiene que imperar dentro del Plan Nacional de Desarrollo se refuerza y consolida si se permite que el Congreso de la República participe en la ejecución, seguimiento y evaluación del mismo, toda vez que es el máximo organismo de representación popular y por tanto aparte de sus funciones legislativas y de control político le compete velar por los intereses y el bienestar de las comunidades que representa.

El Procurador General de la Nación, si bien no alude específicamente al aparte referido, considera que en general las normas acusadas por los actores atribuyen al Congreso una intervención que no fue prevista por el Constituyente en el sistema de planeación y como tal resulta contraria a dicho sistema.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar si las expresiones "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." contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 vulneran o no los artículos 343 y 344 superiores así como la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo.

4. Las competencias en materia de evaluación asignadas por la Constitución y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y el alcance de las expresiones acusadas

De acuerdo con el artículo 343 de la Constitución la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Por su parte el artículo 344 superior señala que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. Así mismo dicho artículo señala que en todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

Cabe señalar, de otra parte, que el Legislador en desarrollo de los artículos 151 y 342 superiores² expidió la Ley 152 de 1994 "por la cual se expide la ley orgánica del Plan de Desarrollo" cuyo artículo primero estableció que dicha ley tiene como propósito "establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación."

Dicha Ley en la que se asigna en el artículo 8º al Congreso de la República la calidad de instancia nacional de planeación³, señaló en el capítulo VII relativo a la evaluación del plan lo siguiente:

ARTÍCULO 29. EVALUACIÓN. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.

El Departamento Nacional de Planeación presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

De acuerdo con la organización del sistema las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación y el DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad, conforme lo disponga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente.

ARTÍCULO 30. INFORMES AL CONGRESO. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropiaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.

De otra parte, en el artículo 49 de dicha ley contenido en el capítulo XII sobre disposiciones generales se asigna al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, así como al Departamento Nacional de Planeación responsabilidades de apoyo técnico y administrativo en esta materia.

Dicho artículo señala:

ARTÍCULO 49. APOYO TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO. Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley asígnanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento. (...)

De dichas normas se desprende que corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. (Art. 29). Así mismo que a dicha entidad se le asignan responsabilidades de apoyo técnico y administrativo consistentes en organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento (Art. 49-2).

A su vez que corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, el establecimiento de un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación (artículo 49-1).

Cabe precisar que la competencia asignada al Departamento Nacional de Planeación en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 que corresponde a la atribución establecida en el artículo 343 superior, alude al diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en tanto que la competencia asignada en el artículo

49 de la Ley 152 de 1994 en materia de apoyo técnico y administrativo se refiere específicamente al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes de las entidades territoriales. Dichas competencias aunque guardan relación no cabe confundirlas.

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario", contenido en la sección uno sobre disposiciones de carácter general del capítulo IV sobre mecanismos para la ejecución del Plan, tal como hoy rige luego del control de constitucionalidad efectuado por esta Corporación en la sentencia C-022 de 2004⁴ es del siguiente tenor:

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 resultados⁵.*

De dicho texto se desprende que en lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un estado comunitario, el Legislador decidió ordenar i) que para fortalecer la gestión pública orientada al logro de los resultados de dicho plan, corresponderá al Gobierno en el marco del Sistema Nacional de Evaluación reglamentar los esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, con el fin de garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación de recursos⁶, y ii) que se proceda a la nominación de dos miembros de cada una de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, para que hagan parte del seguimiento y la evaluación de dicho Plan, y presenten a cada una de las Cámaras un informe semestral de sus resultados.

Esta última preceptiva es precisamente la que los demandantes encuentran contraria a la Constitución.

5. La intervención de los miembros de las comisiones económicas en el seguimiento y evaluación del plan nacional de desarrollo 2003-2006, para presentar un informe semestral de sus resultados frente al cargo planteado y la función de control político asignada al Congreso.

Frente al cargo planteado por el supuesto desconocimiento de los artículos 343 y 344 de la Constitución así como de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, por la intervención de los miembros de las comisiones económicas en el seguimiento y evaluación del plan 2003-2006 "hacia un Estado comunitario" para presentar un informe semestral de sus resultados a que alude el aparte acusado del artículo 11 de la Ley 812 de 2003, la Corte considera necesario precisar que como se desprende de las consideraciones hechas en el aparte precedente de esta sentencia las competencias que se asignan al Departamento Nacional de Planeación por el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 en desarrollo del artículo 343 superior aluden es a los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión y no al Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido ninguna vulneración de dicho texto superior ni del artículo de la Ley orgánica que lo desarrolla puede invocarse en relación con la competencia establecida en relación con el plan 2003-2006 "hacia un Estado comunitario".

Así mismo, debe indicarse que la preceptiva contenida en el artículo 344 superior alude a la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, sin que en ninguno de estos casos la preceptiva contenida en el aparte acusado del artículo 11 de la Ley 812 de 2003 respecto de la participación del Congreso en la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 esté desconociendo las competencias asignadas en dicho texto constitucional o en la Ley orgánica de Planeación al Departamento Administrativo de Planeación Nacional o a los organismos departamentales de planeación.

Ahora bien, en lo que hace relación con la competencia asignada al Departamento Nacional de Planeación en el artículo 49 de la Ley 152 de 1994 específicamente en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte constata que la responsabilidad allí prevista para organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento, es una responsabilidad exclusivamente de apoyo técnico y administrativo.

Dicha competencia en manera alguna inhibe la posibilidad de que el Congreso en ejercicio del control político que le asigna la Constitución pueda participar del seguimiento y evaluación del plan de desarrollo a través de los miembros de las Comisiones Económicas del Congreso que éste designe con el único fin de que presenten a las respectivas Corporaciones un informe sobre sus resultados.

En ese orden de ideas para la Corte el aparte acusado del artículo 11 de la Ley 812 de 2003 en el que se ordena la designación de dos miembros de cada una de las Comisiones Económicas del Congreso para que participen del seguimiento y la evaluación del Plan, y presenten a cada una de las Cámaras un informe semestral de sus resultados, ha de entenderse enmarcado necesariamente dentro de la función de control político asignada al Congreso de la República por la Constitución, sin que dicha preceptiva pueda tener un alcance que vaya más allá del establecimiento de un mecanismo interno al Congreso de la República para adelantar y facilitar dicho control político sobre el desenvolvimiento y el cumplimiento de las metas fijadas en el plan de desarrollo.

Al respecto cabe recordar que de acuerdo con el artículo 138 superior corresponde al Congreso de la República en cualquier tiempo ejercer la función de control político que le es propia y que le permite por ejemplo i) solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado ii) determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos, iii) recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones, iv) citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones, v) proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, vi) emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante. (arts 135, 136 y 137 C.P.).

Cabe señalar igualmente que de acuerdo con el artículo 113 superior los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines y que en este sentido la intervención que pueda tener el Congreso de la República en el seguimiento y evaluación del plan para fines del control político que le asigna la Carta no puede entenderse como una intromisión indebida en las competencias de la Rama Ejecutiva y específicamente del Departamento Administrativo Nacional de Planeación.

No sobra precisar igualmente que la designación de los miembros de las Comisiones económicas a que alude el aparte acusado y el informe que ellos presenten no puede entenderse tampoco como la única manifestación posible del ejercicio de dicho control político en relación con el Plan de Desarrollo, sino que éste es apenas un simple mecanismo interno al Congreso, entre otros, para facilitar dicho control.

6. La inconstitucionalidad de las expresiones "parte del" contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003.

Ahora bien, dado que como acaba de explicarse la intervención que pueda darse por parte del Congreso de la República en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo se enmarca exclusivamente dentro del ejercicio del control político que le asigna la Constitución, las expresiones "parte del" contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 deben ser declaradas inexequibles por cuanto éstas pueden llegar a entenderse en el sentido de que los miembros de las comisiones económicas del Congreso designados por dichas Corporaciones para hacer seguimiento y evaluación del plan forman parte de las autoridades administrativas a las que la Ley orgánica del plan de desarrollo les atribuye competencias respecto del diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión (art. 29), así como en materia de apoyo técnico y administrativo respecto del Plan nacional de desarrollo y los planes de las entidades territoriales (art. 49).

Siendo competencias - las del Congreso en materia de control político y las de las autoridades administrativas en las materias señaladas por los artículos 29 y 49 de la ley orgánica del plan de desarrollo- con un contenido claramente diferente, ninguna duda debe haber sobre el alcance de cada una de ellas.

Así las cosas, la Corte considera que con excepción de las expresiones "parte del" contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003, a que acaba de hacerse alusión, el cargo planteado por los actores en contra de las expresiones acusadas de dicho artículo no está llamado a prosperar y así lo señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

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:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-022 de 2004, que declaró INEXEQUIBLES las expresiones "y del Congreso Nacional" contenida en el artículo 6º numeral 4º de la Ley 812 de 2003 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 11 de la citada Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario".

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "parte del" contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario".

Tercero. Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado en esta sentencia las expresiones "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 seguimiento y la evaluación del Plan, y presentarán a cada una de las Cámaras un informe semestral de sus resultados." contenidas en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 "por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario".

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNELL

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena.

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Téngase en cuenta en efecto que en la sentencia C-022 de 2004 el problema jurídico analizado en relación con las expresiones "*y del Congreso Nacional*" contenida en el artículo 6º numeral 4º 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*", contenida en el artículo 11 de la Ley 812 de 2003 fue resumido por la Corte en los siguientes términos: "(H)abrá 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 11 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". Sentencia C-022/04 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

2 ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

ARTÍCULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

3 ARTÍCULO 80. AUTORIDADES E INSTANCIAS NACIONALES DE PLANEACIÓN. Son autoridades nacionales de planeación:

- *1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.
- *2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
- *3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
- *4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
- *5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

- *1. El Congreso de la República.
- *2. El Consejo Nacional de Planeación.
- (...)

ARTÍCULO 33. AUTORIDADES E INSTANCIAS DE PLANEACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

- *1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
- *2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
- *3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.
- *4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

- *1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.
- *2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

PARÁGRAFO. Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquéllas.

4 Dicha sentencia declaró la inexequibilidad de las expresiones " *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" contenidas en el aparte final de dicho artículo.

5 Itálica fuera de texto que corresponde al aparte acusado por los actores.

6 De conformidad con el mandato contenido en el aparte final del artículo 29 de la Ley 152 de 1994 el Sistema Nacional de Evaluación. deberá reglamentarse por decreto.

Al respecto hasta el momento solamente ha sido expedida la resolución N° 63 de 1994 del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes "por el cual se organiza el sistema nacional de evaluación de gestión y resultados y se establecen algunos procedimientos" en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 3 y los artículos 1 y 22 del decreto 2167 de 1992 por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación".

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 07:56:12