



## Sentencia 535 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-535/08

Referencia: expediente D-6921

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 numeral 4.2 (parcial) y el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Demandante: Efrén Antonio Hernández Díaz.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil ocho (2008)

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

El trece de agosto de 2007, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Efrén Antonio Hernández Díaz formuló demanda contra el artículo 6 numeral 4.2 (parcial) y el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo 2006-2010".

Mediante Auto del siete de septiembre de 2007, el Magistrado Sustanciador resolvió ADMITIR la demanda presentada por el ciudadano Efrén Antonio Hernández Díaz y SUSPENDER los términos en el proceso, en especial en lo relacionado con las notificaciones, comunicaciones y fijación en lista de las normas demandadas, en atención a que en la misma providencia se inadmitió la demanda de inconstitucionalidad radicada bajo el número D-6925, formulada por el ciudadano Luís Enrique Olivera Petro contra las mismas normas, proceso acumulado al radicado bajo el número D-6921 por decisión de la Sala Plena de esta Corporación. La suspensión de los términos que se ordenó en el Auto referido se extendió hasta tanto se decidiera con respecto a la admisión de la demanda radicada bajo el número D-6925.

En Auto del siete noviembre de 2007, el Magistrado Ponente, tras rechazar la demanda radicada bajo el número D-6925, decidió LEVANTAR la suspensión de términos en el proceso de la referencia decretada en el Auto del 7 de septiembre de 2007. A su vez resolvió FIJAR en lista la norma acusada por el término de diez días con el fin de brindar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó COMUNICAR la demanda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del Rosario, Javeriana y Nacional para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso para impugnar o defender la disposición acusada. Igualmente, se ordenó DAR TRASLADO al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben los textos del artículo 6º numeral 4.2 y del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 46.700, del 25 de julio de 2007, destacando en negrilla y con subraya los apartes acusados.

"Ley 1151 de 2007

'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010'

ARTÍCULO 6o. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSIÓN. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es la siguiente:

(...)

#### 4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

(...)

##### 4.2. Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

En el marco de la Agenda Interna, se estructurará una estrategia de desarrollo productivo sostenible orientada a producir más y mejor, que a la vez se oriente hacia una transformación productiva. Esta estrategia se abordará de manera simultánea desde dos vertientes diferenciadas pero a la vez complementarias, una vertiente transversal y una estrategia de programas sectoriales de alto impacto.

Se implementarán acciones sobre las necesidades comunes a todos los sectores productivos. Las acciones estratégicas de tipo transversal prioritarias en materia de competitividad serán agrupadas en las siguientes líneas:

- i) Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico;
- ii) Ahorro, inversión y financiamiento;
- iii) Capital físico;
- iv) Capital humano; y
- v) Instituciones para el desarrollo productivo.

Habrà una política de desarrollo productivo selectiva que complementa las acciones necesarias orientadas a mejorar las condiciones macroeconómicas y el ambiente de los negocios, así como las acciones transversales que impactan sin distinción sobre el conjunto del aparato productivo. Serán actuaciones específicas sobre áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva.

La selectividad implica que en el marco de las estrategias generales, se implementarán acciones específicas de política de acuerdo a una combinación particular de cuatro factores: el sector productivo particular, la actividad sobre la cual se focaliza la política, el territorio que alberga el respectivo proceso y el nivel de intervención de la política pública. Esta política selectiva estará sustentada siempre en la medición de su impacto y la evaluación permanente de sus resultados. Para su buen desarrollo, se fortalecerá la capacidad pública y se continuará mejorando las condiciones para que el sector privado pueda prever los cambios del entorno nacional e internacional y adaptarse a ellos; permitir la movilidad de los recursos productivos y corregir las fallas susceptibles de ser cometidas en la asignación de recursos colectivos.

Los sectores o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento y desarrollo tecnológico serán el sujeto prioritario de la política selectiva de desarrollo productivo. Podrán ser consideradas como prioritarios y sujeto de programas sectoriales de alto impacto, aquellos sectores o actividades productivas que reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y que creen una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

Debido al carácter complejo y transversal de la competitividad, las iniciativas de la Agenda Interna deberán ser dinámicas y trascender programas particulares de Gobierno Nacional. Para que los programas de Agenda Interna sean exitosos, los esfuerzos que ha emprendido el Gobierno Nacional, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, serán complementados con iniciativas lideradas de forma sostenida y permanente por el sector privado y los entes territoriales.

En aras de un desarrollo regional y para minimizar los impactos generados al medio ambiente, los municipios de los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional que sean fronterizos y limiten con más de una entidad territorial generadora de recursos naturales renovables y no renovables, participarán de una cuarta parte de los recursos que por estos conceptos obtengan dichas entidades territoriales, aplicando el principio de la reciprocidad cuando hubiere lugar.

El DNP será el organismo encargado de recibir en calidad de depósito esta participación, para que las entidades beneficiadas accedan a ella a través de proyectos, los cuales serán priorizados y viabilizados por el titular de dichos recursos.

Mientras se cumple el término establecido en el artículo 54 de la Ley 863 de 2003, estos recursos y proyectos serán orientados, formulados y ejecutados exclusivamente por las entidades contempladas en el artículo arriba mencionado; se exceptúan las direcciones territoriales de salud.

(...)

ARTÍCULO 122. EQUIDAD REGIONAL. El Gobierno Nacional propenderá por la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional, de tal manera que en su asignación se tenga en cuenta, además de criterios contemplados en la Ley 152 de 1994, el esfuerzo fiscal de cada entidad territorial, la menor renta por habitante respecto del promedio nacional y la caracterización y topologías territoriales, de tal manera que la programación presupuestal del gasto de inversión se realice en la forma más general y equitativa posible. Para los efectos previstos en el presente artículo las rentas corresponden a las regalías directas y a los recursos propios de la entidad territorial, sin incluir los recursos del Sistema General de Participaciones".

## III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El señor Efrén Antonio Hernández Díaz considera que las normas demandadas son contrarias a los artículos 341 de la Constitución Política, 3 y 22 de la Ley 152 de 1994, y 47 y 177 de la Ley 5 de 1992. El demandante indica que de acuerdo con la Corte Constitucional, el ejercicio de la actividad legislativa para el trámite de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se sujeta a las normas constitucionales sobre la materia, a las normas generales que regulan el trámite de aprobación de leyes en el Congreso de la República, según lo establecido en la Ley 5 de 1992, y a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contenida en la Ley 152 de 1994. De esta forma, el análisis de constitucionalidad de los artículos acusados debe realizarse a la luz de lo dispuesto en las normas referidas que, según la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*.

El demandante formula los siguientes cargos contra el artículo 6, numeral 4.2 (parcial):

i). El aparte acusado resulta inconstitucional, como quiera que fue una adición propuesta por un Representante a la Cámara a un artículo que se encuentra en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 342 constitucional y 22 de la Ley 152 de 1994, que disponen que el Congreso de la República no puede introducirle modificaciones a la parte General del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el actor refiere que según el artículo 339 de la Carta Política, el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional y que, de acuerdo con el artículo 341 *eiusdem*, el Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. De otro lado, precisa que los artículos 22 y 23 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, consagran las modificaciones que a la Ley del Plan pueden introducir el Congreso y el Gobierno Nacional. Así, el artículo 22 dispone que, en cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas.

El artículo parcialmente acusado describe los principales programas de inversión para el período 2006-2010, por lo que se encuentra en la parte general del Plan y fue aprobado por primera vez en plenaria de Cámara de Representantes como resultado de una proposición presentada por el Representante Jorge Julián Silva Meche, actuación que desborda las facultades del Congreso de la República dentro del trámite de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que el texto de la adición demandada debe ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

ii). El asunto sobre el cual versa el artículo demandado fue negado en comisiones conjuntas, por lo que la plenaria de la Cámara de Representantes no podía conocer y aprobar nuevamente esta disposición sin contravenir lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992, circunstancia que, al ocurrir, la vicia de inconstitucionalidad. Para corroborar su aserto, el actor acompaña como anexo copia simple de la proposición que habría sido presentada a consideración de las comisiones conjuntas y en la que figura un sello con la expresión "NEGADO".

iii). El artículo acusado no fue leído ni discutido en la plenaria de la Cámara de Representantes, con lo que se desconocen los artículos 47 y 125 de la Ley 5 de 1992 que establecen el deber de dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria, y de leer nuevamente la proposición, una vez cerrada la discusión, para efectos de continuar con la votación.

El demandante pone de presente que el artículo únicamente fue anunciado con una sucinta presentación que hizo el Subsecretario General de la Cámara de Representantes, sin que efectivamente haya sido leído y discutido, por lo que la Corte Constitucional debe declararlo inexecutable.

iv). La aprobación de la norma acusada viola el artículo 360 de la Constitución Política, que dispone que los municipios y departamentos, en cuyo territorio se realice explotación de recursos naturales no renovables, participan de forma directa en las regalías y compensaciones que de tal actividad se deriven, como quiera que elimina una cuarta parte de dicha participación para entregársela a los municipios y departamentos limítrofes, desconociendo que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tales entidades territoriales participan de ellas de forma indirecta, esto es, a través del Fondo Nacional de Regalías, de conformidad con el artículo 361 de la Carta Política.

De otra parte, el actor formula los siguientes cargos contra el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007:

i). El asunto sobre el cual versa el artículo demandado no fue aprobado en comisiones conjuntas, por lo que la plenaria de la Cámara de Representantes no podía conocer y aprobar esta disposición sin contravenir lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992, circunstancia que, al ocurrir, la vicia de inconstitucionalidad.

ii). El artículo acusado desconoce el principio de coherencia establecido en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, que exige que los programas y proyectos del plan de desarrollo tengan una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

En este sentido, el demandante establece que no existe relación de conexidad directa entre el artículo 122 y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto en la parte general del Plan contenido en la Ley 1151 de 2007, entre otras cosas, el gobierno apoya el proceso de descentralización en Colombia y reconoce la importancia de las regalías como fuente de financiación del desarrollo territorial, sin que mencione, en ninguna parte, la intención de reasignar las rentas de regalías o los recursos propios de las entidades territoriales, mientras que el artículo 122 aludido sí parece contener dicho propósito, como quiera que al señalar que el gobierno nacional propenderá por la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional, otorga facultad al ejecutivo de reasignar las rentas de las entidades territoriales.

iii). La norma demandada, de acuerdo a la interpretación presentada en el numeral anterior, contraviene el artículo primero de la Carta Política, en cuanto desconoce el carácter descentralizado inherente a nuestro modelo de Estado, como quiera que el ejecutivo central dispondría de los

recursos que son propiedad de las entidades territoriales. En el mismo sentido, esta norma viola el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en los artículos 287 y 360 de la Constitución.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación que declare la exequibilidad del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, sobre equidad regional, en atención a que el mismo se ajusta plenamente a la Constitución Política, a la Ley 5ª de 1992 y a la Ley 152 de 1994.

El Ministerio señala que el artículo acusado fue presentado por el Gobierno Nacional, respetando la iniciativa legislativa que respecto de la materia le asiste de forma exclusiva, y fue objeto de deliberación y de estudio en el primer debate en comisiones conjuntas, al punto que frente a la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el contenido del texto, pero con el reconocimiento de la trascendencia de la materia, fue puesto en conocimiento de las plenarias, para que siguiera el trámite legislativo.

Así, el interviniente señala que los principios de consecutividad e identidad en el trámite legislativo se cumplieron en el proceso que culminó con la aprobación del artículo 122 censurado, como quiera que fue debatido, deliberado, nunca negado y finalmente aprobado, de manera que no puede invalidarse su procedimiento de formación, a la luz de la interpretación propuesta por el demandante en el sentido de que las normas deben ser aprobadas rígidamente en cada uno de los debates legislativos.

De otra parte, señala que es errónea la interpretación que el accionante hace del artículo 122 demandado en el sentido de que éste confiere al Gobierno la facultad de redistribuir las regalías y recursos de las entidades territoriales, como quiera que dichas rentas de las entidades territoriales se mencionan en la disposición demanda con el objeto de que constituyan criterio de distribución de los recursos de inversión nacional conforme al principio de equidad, de suerte que desarrolla el artículo 3 de la Ley 152 de 1994.

##### 2. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación solicitó a esta Corporación que declarara la inexecutable del artículo 6, numeral 4.2 y la exequibilidad del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 por las razones que a continuación se sintetizan y que fueron expuestas por el interviniente tras presentar una caracterización del Plan Nacional de Desarrollo, en la que destaca que i) se trata de una norma que concreta el carácter social del Estado, ii) consta de una parte general, un plan de inversiones y unos mecanismos de ejecución, iii) goza de prelación frente a las demás leyes, iv) está sujeta a la ley orgánica del Plan, v) el proyecto de ley es susceptible de modificación en el Congreso siempre que no se afecte el equilibrio financiero, vi) su iniciativa legislativa es privativa del Gobierno, y vii) se somete al principio de unidad de materia.

En relación con los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6º, numeral 4.2 de la Ley 1151 de 2007, acusados, señaló que resultan inconstitucionales por cuanto i) carecen de aval gubernamental, no obstante que afectan el equilibrio financiero del plan de inversiones; ii) no desarrollan el principio de unidad normativa, dado que se trata de normas marginales que no tienen relación con las metas, objetivos y mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; iii) desconocen los principios de equidad y de reducción de los desequilibrios regionales, de manera que si bien las normas acusadas parecen propender por la equidad regional, en realidad pretenden beneficiar a un municipio particular, cual es, La Primavera, Vichada; iv) vulneran el procedimiento fijado constitucional y legalmente para su adopción y v) afectan el régimen de regalías y el derecho a la igualdad.

De otra parte, en lo que guarda relación con el artículo 122 acusado, el Departamento Nacional de Planeación considera que se encuentra ajustado a la Carta Política, en la medida en que su objetivo es el de asegurar que los recursos de inversión previstos en el Plan Nacional de Inversiones y, en general, los recursos de inversión, sean destinados conforme al principio de equidad.

El artículo acusado, de acuerdo con el interviniente, guarda relación con el principio de prioridad del gasto público social consagrado en el literal e del artículo 3 de la ley 152 de 1994, en la medida en que establece incentivos para una adecuada gestión administrativa y manejo de las finanzas territoriales, a la vez que protege las condiciones de desigualdad de las entidades territoriales y se asegura una mayor inversión en aquellas en donde la renta por habitante es inferior en relación con la de las demás.

En el mismo sentido, indica que el hecho de que el artículo 122 demandado haga alusión a los recursos provenientes de las regalías y los recursos propios de las entidades territoriales, ello no implica dotar de competencia al Gobierno Nacional para su asignación.

Finalmente, el interviniente realiza un análisis del trámite de aprobación del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, atendiendo al cargo formulado por el demandante, según el cual el mismo no podía haber sido debatido en las plenarias de cada cámara legislativa, por cuanto no fue aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate.

Para tal efecto, pone de presente que en el trámite de aprobación de toda ley debe atenderse a los principios de identidad, consecutividad y no elusión del debate. En el caso de la norma acusada, refiere que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo contiene dos tipos de normas, unas que indican los programas, objetivos y metas nacionales, y otras que especifican los mecanismos idóneos para su ejecución. Así, al observar el trámite de aprobación de la Ley 1151 de 2007 se tiene que, durante todas las etapas del proceso legislativo, siempre se encontró como objetivo el de reducir los desequilibrios regionales.

En lo que guarda relación con los mecanismos idóneos de ejecución de la política dirigida a reducir los desequilibrios en las regiones, el

interviniente precisa que el Gobierno propuso, en el texto original del proyecto de ley, el artículo 93 sobre equidad regional cuyo tenor literal era casi idéntico al artículo 122 finalmente aprobado y, actualmente, demandado. Ahora bien, los ponentes para primer debate, tras realizar foros regionales, mesas de trabajo y sesiones conjuntas previas de las comisiones económicas del Congreso, decidieron mantener la estructura del proyecto formulado por el Gobierno Nacional y presentar propuestas de modificación, entre otros, en el tema de equidad regional, en atención a que debía propiciarse la participación de las entidades territoriales en su definición.

De esta forma se tiene que los ponentes no pusieron en consideración de las comisiones conjuntas el artículo sobre los mecanismos idóneos de ejecución de los programas tendientes a la equidad regional, no obstante que fue aprobado el programa mediante el cual se propugna por la reducción de los desequilibrios en las regiones.

Por su parte, los ponentes para segundo debate, presentaron a consideración de las plenarias de las cámaras legislativas el texto aprobado manteniendo la estructura del proyecto presentado por el Gobierno Nacional y adjuntando pliego de modificaciones en el que, en lo que interesa para efectos de este proceso, se incluyó un nuevo artículo sobre equidad regional, con el que se pretendía que el Gobierno Nacional propendiera por una adecuada y equitativa distribución de los recursos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de los presupuestos de inversión.

Se propuso, entonces, un artículo cuyo tenor literal corresponde al artículo 122 demandado, el cual fue debatido y aprobado por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de manera que, en consideración del interviniente, contrario a lo señalado por el demandante, el trámite dado al artículo acusado se ajusta a lo establecido tanto por la Constitución Política, como por las leyes 5 de 1992 y 152 de 1994, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En este sentido, como quiera que el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 guarda relación directa e inmediata con el propósito de reducir los desequilibrios en las regiones, materia debatida en la totalidad de las etapas que constituyen el trámite legislativo, era perfectamente posible que dicha norma fuera propuesta para ser discutida y aprobada en el segundo debate, como efectivamente ocurrió, en atención a que no se trataba de un tema autónomo de contenido jurídico propio sino que era uno de los mecanismos idóneos de ejecución de la reducción de los desequilibrios regionales.

### 3. Intervención Ciudadana

El ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega intervino en el proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación que declare la exequibilidad del artículo 122 demandado y la inconstitucionalidad del artículo 6, numeral 4.2 acusado, por las razones que a continuación se sintetizan.

En relación con el artículo 122, el interviniente señala que desde un principio el Gobierno Nacional previó la equidad regional como una herramienta para alcanzar las metas trazadas y que si bien el texto del artículo finalmente aprobado no es idéntico al originalmente propuesto, en esencia es el mismo, con lo que se respetan los principios de coherencia y unidad temática.

De otra parte, hace énfasis en el hecho de que si bien el artículo no fue incluido dentro del articulado aprobado en primer debate sí fue discutido y estudiado por los ponentes de comisiones conjuntas, por lo que no puede dársele el tratamiento de artículo nuevo. En efecto, en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes ante las comisiones conjuntas se señaló que el tema de equidad regional debía discutirse a fondo por parte del Congreso de la República.

De esta forma, el interviniente considera que el trámite del artículo acusado se ajustó a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, en atención a que las comisiones conjuntas, lejos de rechazarlo, consideraron importante continuar con su discusión para que el tema fuera definido por las plenarias como en efecto ocurrió.

Ahora bien, sobre la posibilidad de introducir artículos nuevos durante el segundo debate de un proyecto de ley, el ciudadano señaló que de conformidad con el artículo 178 de la ley 5ª de 1992, es posible que durante el debate de plenaria se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a un proyecto de ley, sin que para su resolución éste tenga que regresar a la Comisión permanente respectiva. En este sentido la inclusión que se hizo del artículo 122 demandado en el informe de ponencia para el segundo debate, se ajusta a lo dispuesto por el artículo citado y, adicionalmente, su inclusión guarda estrecha relación con las bases del Plan.

De otra parte, cita el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, para concluir que el hecho de que el artículo demandado haya sido aprobado por las plenarias de Cámara y Senado y no por las comisiones, no conduce a su inconstitucionalidad. En el mismo sentido, refiere el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, en virtud del cual es posible introducir modificaciones al proyecto de ley durante el debate adelantado en sesiones plenarias, sin que se requiera que éste vuelva a las comisiones, siempre que se obtenga la aprobación de la otra Cámara como ocurrió en el trámite del artículo demandado.

Respecto de los incisos 7, 8 y 9 del numeral 4.2 del artículo 6º acusados, el interviniente coadyuvó la demanda, por cuanto éstos no hacían parte integrante del texto inicial del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, de manera que se violó la iniciativa privativa que el Gobierno tiene en esta materia y se introdujo una modificación a la parte general del Plan, que escapa del resorte de competencia del Congreso. Adicionalmente, el ciudadano manifiesta que los apartes demandados no contaron con el aval del Gobierno, sino que por el contrario fueron expresamente objetados por el mismo.

### 4. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de la referencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma acusada y concluyó, a la luz de los argumentos que a continuación se reseñan, que, siempre que se demuestre

que en el trámite de los artículos demandados no se incurrió en ningún vicio de forma, éstos deben ser declarados exequibles.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 6, numeral 4.2 del Plan Nacional de Desarrollo, el interviniente plantea dos problemas que entra a resolver, a saber: i) si en realidad la norma demandada corresponde a la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y ii) si un miembro del Congreso de la República puede introducirle modificaciones a la parte general del Plan.

Sobre el particular, sostiene que el artículo acusado se encuentra ubicado dentro del título II "Plan de Inversiones Públicas" y que tiene por objeto realizar una descripción de los principales programas de inversión. Así, no obstante su ubicación, en atención a su finalidad, el artículo 6 hace parte sustancialmente del aspecto general del Plan Nacional de Desarrollo. En esta medida, como quiera que respecto de la parte general del Plan, el gobierno ejerce de forma exclusiva la iniciativa legislativa, los miembros del Congreso carecen de competencia para introducir modificaciones, de manera que, si se demuestra que fue un Representante a la Cámara el que introdujo el artículo 6, numeral 4.2 deberá ser declarado inexecutable.

De otra parte, entra a analizar el cargo de inconstitucionalidad consistente en que no podían las plenarias aprobar el artículo 6, numeral 4.2, dado que fue negado en comisiones conjuntas, respecto del cual afirma que los incisos 7, 8 y 9 de la norma en cita fueron introducidos para el debate en la plenaria de la Cámara, por lo que no es posible afirmar que fueron negados en los procedimientos legislativos previos, por cuanto no fueron considerados por las comisiones conjuntas. Señala que el hecho de la negación debe ser probado y que, en caso de encontrarse cierto, conduciría a la inexecutable de las disposiciones acusadas.

En cuanto al vicio que el demandante imputa a la norma bajo estudio, en relación con su falta de lectura y discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, señala que de encontrarse cierto, deberá declararse la inexecutable de la misma.

Finalmente, en relación con la trasgresión del artículo 360 constitucional, que consagra el derecho que tienen las entidades territoriales de participar directamente de las regalías y compensaciones cuando en su territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, señala que el derecho de participación allí consagrado no comporta la definición de un porcentaje determinado, que ello es competencia del legislador según lo dispone el artículo 361 superior y que lo que hace el inciso 7 del numeral 4.2 del artículo 6 del Plan Nacional de Desarrollo es establecer un nuevo método de reparto de los ingresos provenientes de las regalías por explotación de recursos no renovables.

Ahora, en lo que guarda relación con el cargo formulado contra el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, consistente en que éste no podía ser aprobado por la plenaria de la Cámara de representantes por no haber sido aprobado en comisiones conjuntas, señala que, de probarse que se trató de un asunto nuevo, cuya materia general no haya sido tratado en comisiones y por la plenaria de la otra Cámara legislativa, debe ser declarado inexecutable.

En relación con la falta de conexidad del artículo con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que alega el demandante, señala que, contrario a lo que éste argumenta, del apartado 7.4 de la Ley 1151 de 2007 se desprende la importancia que el Plan otorga a la dimensión regional, a la reducción de los desequilibrios regionales y a las regalías como fuente de financiación para el desarrollo territorial, de suerte que, el artículo 122 demandado, al adicionar los criterios de distribución de las regalías, resulta conforme a las estrategias consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente establece que el hecho de que el artículo demandado establezca el porcentaje de participación en las regalías por parte de las entidades territoriales que no se encuentran bajo los supuestos fácticos del artículo 360 constitucional, no viola los principios de descentralización administrativa, de autonomía presupuestal de las entidades territoriales o su derecho a participar en las regalías, como lo pretende hacer ver el demandante.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4454 del 22 de enero de 2008, solicitó a la Corte Constitucional que declarara la inexecutable de los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6 numeral 4.2 de la Ley 1151 de 2007 y la exequibilidad del artículo 122, a la vez que se declarara inhibida para decidir sobre el cargo formulado contra este último artículo por reasignación de renta, por inepta demanda, de acuerdo con los argumentos que a continuación se refieren y que fueron formulados tras una presentación de los conceptos de planeación y de unidad de materia.

Respecto del trámite legislativo que se surtió en relación con los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6 numeral 4.2 el Procurador señala que éstos aparecen por primera vez en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y que son resultado de una proposición formulada por el Congresista Jorge Julián Silva Meche. De igual forma destaca que sobre los incisos 7 y 8 de la misma norma recae una objeción presidencial a la que no se dio trámite por haberse publicado extemporáneamente.

La vista fiscal concluye que los incisos demandados del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 desconocen las normas orgánicas y constitucionales que rigen el trámite de expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dado que fueron presentadas con posterioridad a la formulación del proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional, sin contar con su aval.

El Procurador señala que los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6 numeral 4.2 del Plan Nacional de Desarrollo constituyen una modificación a la parte general del Plan para lo cual no se contó con la aprobación escrita del Gobierno Nacional. De otra parte destaca que su contenido material viola el principio de unidad de materia porque no guarda relación de conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora, en lo que tiene que ver con el artículo 122 demandado, el Procurador General de la Nación analiza su trámite de aprobación a la luz del

artículo 22 de la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, y concluye que aquél no se trata de un artículo nuevo por cuanto fue contemplado en el proyecto de ley presentado originalmente por el Gobierno Nacional; de igual forma colige que, a la luz del artículo 21 de la ley 152 de 1994, el asunto fue tratado por las comisiones conjuntas y propuesto por las mismas para segundo debate en plenaria. En el mismo sentido, afirma que el artículo guarda relación de conexidad con los planes y metas contenidos en la parte general de la Ley 1151 de 2007, de manera que no se presenta violación del principio de unidad de materia.

Finalmente, la Vista Fiscal señala que el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante contra el artículo 122, relativo a las presuntas facultades que éste otorga al Presidente de la República para redistribuir las rentas de las entidades territoriales captadas por concepto de regalías directas, se basa en supuestos normativos que éste no consagra, por lo que no procede el análisis de constitucionalidad.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

### 2. El problema jurídico que se plantea

Para el demandante los apartes acusados del numeral 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 son contrarios a la Constitución por las siguientes razones: (i) Porque se trata de una adición propuesta por un Representante a la Cámara a un artículo que se encuentra en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 342 constitucional y 22 de la Ley 152 de 1994, que disponen que el Congreso de la República no puede introducirle modificaciones a la parte general del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) Porque el asunto sobre el cual versa el artículo demandado fue negado en comisiones conjuntas, por lo que la plenaria de la Cámara de Representantes no podía conocer y aprobar nuevamente esta disposición sin contravenir lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992; (iii) Porque la proposición que dio lugar a la referida adición en el texto del artículo 6º no fue leída ni discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes, con lo que se desconocen los artículos 47 y 125 de la Ley 5 de 1992, y (iv) Porque las disposiciones acusadas desconocen los criterios de distribución de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables previstas en los artículos 360 y 361 de la Constitución.

Por otra parte, el actor considera que el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 debe ser declarado inexecutable porque: (i) Su contenido no fue aprobado en las comisiones conjuntas, por lo que las plenarias de Senado y Cámara no podían conocer y aprobar nuevamente esta disposición sin contravenir lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992; (ii) Desconoce el principio de coherencia establecido en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, que exige que los programas y proyectos del plan de desarrollo tengan una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste y (iii) Resulta contrario al carácter descentralizado que de acuerdo con el artículo 1º Superior es inherente a nuestro modelo de Estado, y viola el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en los artículos 287 y 360 de la Constitución, como quiera que el ejecutivo central dispondría de los recursos que son propiedad de las entidades territoriales.

En general<sup>1</sup>, los intervinientes coinciden con el Ministerio Público en solicitar a la Corte que declare la inexecutable de los incisos 7, 8 y 9 del apartado 4.2. del artículo 6º y la executable del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007. En relación con la primera disposición acusada, expresan que, efectivamente, en su trámite se desconoció la reserva de iniciativa legislativa, su contenido afecta el equilibrio financiero del plan de inversiones y resulta contradictorio con los postulados generales del Plan Nacional de Desarrollo. En cuanto hace al artículo 122 señalan que la equidad regional es un tema que siempre estuvo presente en el trámite de la iniciativa legislativa y que si bien el artículo ahora demandado, que hacía parte del proyecto original, no fue puesto a consideración de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara por decisión de los ponentes, el tema general de la equidad regional si fue discutido y hace parte de otros apartados normativos que sí fueron aprobados, razón por la cual válidamente podía ser introducido como artículo nuevo en las sesiones plenarias. También coinciden los intervinientes en relación con la ineptitud del cargo por las presuntas facultades que el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 conferiría al Ejecutivo para redistribuir las rentas propias de las entidades territoriales, por considerar que ese contenido no se desprende de la disposición acusada.

En relación con todos los anteriores planteamientos observa la Corte que antes de identificar los problemas jurídicos que habrán de resolverse en la presente providencia es necesario hacer dos precisiones: Por un lado, en cuanto hace a la demanda contra el artículo 122 de la Ley, dos de los cargos planteados por el demandante adolecen del requisito jurisprudencial de la certeza, porque parten de un contenido normativo que no está presente en la disposición acusada. En efecto, para el actor, el citado artículo 122 resulta contrario a la coherencia que debe tener el Plan de Desarrollo y es violatorio de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, porque, conforme a una interpretación plausible del mismo, estaría facultando al Gobierno Nacional para reasignar los recursos provenientes de las regalías directas y de las rentas propias de las entidades territoriales. Para la Corte es claro que el contenido normativo que da piso a los anteriores cargos no se desprende de la disposición acusada, la cual simplemente establece que esas rentas propias de las entidades territoriales serán un factor a tener en cuenta con miras a propender por la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional. De este modo, la demanda, en este acápite resulta inepta y la Corte no se pronunciará en relación con estos cargos. Por otro lado, en cuanto hace a los distintos cargos presentados frente a los incisos 7, 8 y 9 del apartado 4.2 del artículo 6º de la ley, observa la Corte que basta con que alguno de ellos esté llamado a prosperar para que se proceda a la declaratoria de inexecutable de la norma acusada, sin que la Corte deba, necesariamente, pronunciarse sobre todos ellos.

Con las anteriores precisiones, observa la Corte que los problemas jurídicos que plantea la presente demanda de inconstitucionalidad son, en relación con el artículo 6º de la Ley 1151 de 2007: (i) Si con la probación de los apartes acusados del numeral 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151

de 2007 se vulneraron los principios de consecutividad y de identidad relativa debido a que el asunto sobre el cual versan los apartes demandados fue negado en comisiones conjuntas, por lo que la plenaria de la Cámara de Representantes no podía conocer y aprobar nuevamente esta disposición; (ii) Si en la aprobación de dichos apartes normativos se desconocieron las normas constitucionales sobre el debate y la votación porque la proposición que los contenía no fue leída previamente a su votación en la Plenaria de la Cámara; (iii) Si en el trámite legislativo de las referidas disposiciones se vulneró la reserva de iniciativa legislativa que a favor del gobierno se desprende de los artículos 341 constitucional y 22 de la Ley 152 de 1994; (iv) Si los apartes acusados del artículo 6º desconocen los criterios de distribución de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables previstas en los artículos 360 y 361 de la Constitución; y en relación con el artículo 122, si se vulneraron los principios de consecutividad y de identidad flexible al haberse aprobado en las Plenarias un artículo que no había sido aprobado en las comisiones.

### 3. Consideraciones

#### 3.1. Marco normativo del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En desarrollo de esta disposición constitucional, en los artículos 5º y 6º de la Ley 152 de 1994 se establece que la parte general del plan contendrá: a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes; que el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución; y que se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.

Por otra parte, la Corte<sup>2</sup> ha puesto de presente que, de acuerdo con lo previsto en el ordinal 4º del artículo 150 de la Constitución, la ley del plan debe contener no sólo los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse, sino también "*las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*" y que, en este sentido, "*...la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan señala que la parte general del plan de desarrollo debe incluir no sólo los objetivos y metas nacionales y sectoriales de largo y mediano plazo sino también 'los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos' (art. 5º lit. c), y añade que el plan de inversiones debe incluir 'la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución' (art. 6º lit d).*"<sup>3</sup> De esta manera, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, es posible que dentro de la ley por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "... se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo."<sup>4</sup>

A su vez, el artículo 342 Superior dispone que la correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo.

En ese contexto, la Corte, en la Sentencia C-305 de 2004 expresó que "*... la actividad legislativa de expedición del Plan Nacional de Desarrollo está sujeta a: (i) las normas constitucionales que se refieren al asunto; (ii) las normas orgánicas generales que regulan el trámite de aprobación de las leyes, contenidas hoy en día en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso; y (iii), de manera especial, a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contenida actualmente en la Ley 152 de 1994.*"

La Constitución, en su artículo 341, se refiere expresamente a la forma en que debe aprobarse el Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República, y dispone que una vez que el Gobierno ha elaborado el proyecto correspondiente con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y habiendo consultado al Consejo Nacional de Planeación, tras hacer las enmiendas que considere pertinentes, lo presentará a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Según lo previsto en el inciso segundo de esa misma disposición constitucional, las comisiones conjuntas de asuntos económicos deben elaborar un informe con base en el cual se debe producir el segundo debate en la plenaria de la Cámara y del Senado. A su vez, en el inciso cuarto de la citada norma, se dispone que el Congreso "*podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero*" y añade que "*cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.*"

Por su parte, en la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, se regula la aprobación del proyecto del plan en el Congreso de la República y, en los aspectos que tienen que ver con los problemas jurídicos que se han planteado en el presente proceso, dispone que "*El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días*" (Artículo 20); que "*... con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto*

presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días" (Artículo 21) y que en cualquier momento durante el trámite legislativo, tanto el Congreso como el gobierno podrán introducir modificaciones al proyecto, conforme a las reglas contenidas en los artículos que se transcriben a continuación:

**ARTÍCULO 22. MODIFICACIONES POR PARTE DEL CONGRESO.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

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

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

**Artículo 23. MODIFICACIONES POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL.**

En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente."

De manera general la Corte ha sostenido que "[t]ratándose de una ley de iniciativa gubernamental, el Congreso puede introducir modificaciones a este tipo de proyectos siempre que se trate de adiciones, supresiones o modificaciones que no alteren sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental<sup>5</sup>, [pero que cuando] las modificaciones propuestas tienen el alcance de alterar sustancialmente la iniciativa gubernamental, se requiere el aval del gobierno.<sup>6,7</sup> Así, ha dicho la Corte, "[d]e conformidad con la sentencia C-094 de 1996,<sup>8</sup> la ley mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones sólo puede ser dictada o reformada por el Congreso a iniciativa del gobierno, las modificaciones que introduzca deben cumplir dos condiciones: (i) tener el aval del gobierno; y (ii) si se trata de modificaciones al plan de inversiones, deben mantener el equilibrio financiero."<sup>9</sup> Específicamente en relación con el Plan de Inversiones, la Corte ha puntualizado que las modificaciones al mismo deben mantener el equilibrio financiero (C.P. art. 341, Ley orgánica art. 22) y que, además, cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno y escrito del Gobierno Nacional<sup>10</sup>. No obstante, ha dicho la Corte, "... interpretando contrario sensu estas normas, debe admitirse que las demás modificaciones al plan de inversiones no requieren dicho visto bueno gubernamental."<sup>11</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional también se ha referido a las normas que, de manera general, y específicamente en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, regulan los principios de consecutividad y de identidad flexible y conforme a las cuales es posible que en segundo debate se introduzcan modificaciones a los proyectos en curso, incluso mediante la adición de disposiciones nuevas.

Así ha mostrado la Corte cómo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución<sup>12</sup> y en el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso,<sup>13</sup> es posible que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene. Esta posibilidad, ha dicho la Corte, no implica que cuando en las plenarias se adicionen disposiciones nuevas a un proyecto de ley se desconozca el principio de consecutividad, por cuanto las mismas no habrían surtido los cuatro debates reglamentarios -o los tres, en los casos en los que el primer debate se adelante en comisiones conjuntas-, por cuanto el principio de consecutividad rige para el proyecto en sí, más no para todos y cada uno de sus artículos.

Para la Corte, lo anterior "... ha llevado a la jurisprudencia a explicar que el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos."

Tal como ha sido decantado por la jurisprudencia, el principio de identidad flexible exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.<sup>14</sup>

Ha destacado la Corte que, tratándose de la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, existe una disposición especial, contenida en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, que alude a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias, y conforme a la cual en ese caso "... no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara." Para la Corte "... esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley."<sup>15</sup>

Ha puntualizado también la Corte que, los principios de unidad de materia y de identidad flexible en el trámite del proyecto de Ley del Plan de

Desarrollo Económico y Social revisten connotaciones particulares, "...que se derivan de la naturaleza especial de la Ley del Plan y de la función de planeación en sí misma considerada."<sup>16</sup> Entre tales elementos distintivos, la Corte ha destacado el hecho de que, conforme a su régimen constitucional, "...el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución<sup>17</sup>), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual."<sup>18</sup>

De este modo, ha concluido la Corte que la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario resulta constitucionalmente posible, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la Ley del Plan, siempre y cuando se observe el principio de identidad temática concebido en términos que consulten las particularidades del régimen constitucional y legal del proceso de planeación.

### 3.2. Verificación del trámite de la Ley 1151 de 2007

A continuación se resume, en relación con cada una de las disposiciones demandadas, el trámite del Proyecto de Ley número 201 Cámara, 1999 Senado, de 2007 que devino en la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010".

3.2.1. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, respecto de los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6° sección 4.2, se tiene que el trámite fue el siguiente:

.-El Proyecto de Ley fue presentado por el Gobierno a consideración del Congreso y su texto, con la correspondiente exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 32 de 2007. En este proyecto inicial, en el Título II, que corresponde al Plan de Inversiones Públicas, en el Capítulo II, que tiene por epígrafe "*descripción de los principales programas de inversión*", se encuentra el artículo 6º, denominado "*Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo*", en cuyo texto no figuran los incisos 7, 8, y 9 de la versión finalmente aprobada (pp. 9 y 10, obrantes a folios 9 y 10 del Cuaderno de Anexos No. 1 del expediente).

.-En el informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 85 de 2007, en el correspondiente pliego de modificaciones tampoco figuran los incisos demandados (P. 19, obrante a folio 306 del Cuaderno de Anexos No. 1 del expediente).

.-En la Gaceta del Congreso No. 137 de 2007 aparece publicado el "*texto definitivo aprobado en primer debate por las comisiones terceras y cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República en sesión ordinaria del día 22 de marzo de 2006 al Proyecto de Ley Número 201 Cámara, 199 Senado de 2007, por el cual se expide el 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010'*". En dicho texto no figuran los incisos demandados.

.-En el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara y en el correspondiente pliego de modificaciones tampoco figuran los incisos demandados. (Gaceta del Congreso No. 142 de 2007, p. 16)

.-Los incisos 7, 8 y 9 del artículo 6° sección 4.2, demandados, aparecen por primera vez en el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes<sup>19</sup> y fueron el resultado de una proposición presentada por el Representante Jorge Julián Silva Meche, como consta en la Gaceta N° 288 del viernes 15 de junio de 2007 (Pg.46).

Tal como figura en el acta de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de mayo de 2007, el Subsecretario General leyó una nota explicativa de la proposición suscrita por el Representante Silva Meche, a continuación de lo cual, y sin leer el texto de la proposición, la misma fue aprobada por la plenaria.<sup>20</sup> En la misma sesión plenaria, y ante el gran número de proposiciones de iniciativa parlamentaria que estaban siendo aprobadas, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó, de manera general, que se estaba aprobando una lista interminable de artículos que no había sido previamente discutidos con el Gobierno Nacional como lo exige la Ley lo cual podría crear serios vicios de inconstitucionalidad. Expresó el Ministro que no entendía la razón por la cual, pese a que se había designado una subcomisión para el estudio de las proposiciones nuevas, "... *simultáneamente se preparan una serie de proposiciones y se van aprobando sin previamente ser estudiadas y analizadas y que el Gobierno no conoce*".<sup>21</sup> Posteriormente en el texto de las objeciones presentadas por el gobierno pero que no fueron consideradas por el Congreso al estimar que habían sido publicadas de manera extemporánea, de manera específica se manifestó que el articulado en cuestión no contaba con el aval del gobierno.<sup>22</sup>

.-En las Gacetas del Congreso números 159 y 160 de 2007 se publicó el informe de conciliación rendido por las comisiones designadas para el efecto que se acompaña de un articulado que incorpora los incisos demandados del artículo 6º. Ese informe fue aprobado en la plenaria del Senado de la República del 4 de mayo de 2007, según consta en el Acta No. 54 publicada en la Gaceta del Congreso No. 271 de 2007, y en la plenaria de la Cámara de Representantes de la misma fecha, como consta en el Acta No. 46 publicada en la Gaceta del Congreso No. 241 de 2007.

3.2.2. El siguiente es el trámite que se cumplió en relación con el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007:

.-En el texto del proyecto original, publicado en la Gaceta del Congreso No. 32 de 2007, aparece un artículo 93, titulado "equidad regional", y cuyo texto, salvo algunos detalles que se puntualizarán más adelante, coincide con el que finalmente fue aprobado como artículo 122. (p. 30 obrante a folio 30 del Cuaderno de Anexos No. 1 del expediente).

.-En el informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 85 de 2007, figura la siguiente observación en relación con el contenido del artículo 93, el cual no fue incluido en el correspondiente pliego de modificaciones: "*Equidad Regional: En opinión de los ponentes, los criterios que el Gobierno Nacional sugiere para determinar la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional deben discutirse a fondo por parte del Congreso de la República, con el fin de propiciar la participación de las entidades territoriales en el presente Plan de Desarrollo.*" (P. 19, obrante a folio 306 Cuaderno de Anexos No. 1 del expediente).

.-En la Gaceta del Congreso No 137 de 2007 aparece publicado el "texto definitivo aprobado en primer debate por las comisiones terceras y cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República en sesión ordinaria del día 22 de marzo de 2006 al Proyecto de Ley Número 201 Cámara, 199 Senado de 2007, por el cual se expide el 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010'". En dicho texto no figura el artículo demandado sobre "equidad regional".

.-No obstante lo anterior, el tema del equilibrio regional fue presentado de manera general en la exposición de motivos al proyecto de ley y desarrollado en diversos artículos, entre ellos el excluido por los ponentes. En las comisiones conjuntas de Senado y Cámara se sometió a debate y se aprobó el programa de equilibrio regional contenido en el numeral 7.4 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, tal y como puede constatar en las Gacetas del Congreso números 32, 87, 142, 143 224 y 233 de 2007.<sup>23</sup>

.-En el informe de ponencia para segundo debate aparece con el número 134, el artículo 122 de la ley, sobre equidad regional (Gaceta 142 de 2007, p. 42). En ese informe se señaló, bajo el epígrafe "equidad regional": "*En la presente ponencia se incluye un nuevo artículo con el cual se pretende que el Gobierno Nacional propenda por una adecuada y equitativa distribución de los recursos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de los presupuestos de inversión.*"

.- En el texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes figura el referido artículo. (Gaceta del Congreso No. 233, p. 30)

.-En la Gaceta del Congreso No. 224 de 2007 aparece publicado el "texto definitivo aprobado en sesión plenaria del honorable Senado de la República, los días 2 y 3 de mayo de 2007 al Proyecto de Ley Número 199 de 2007 Senado, 201 de 2007 Cámara, por el cual se expide el 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010'". En dicho texto aparece, como artículo 134 el contenido finalmente aprobado como artículo 122. (p 79 418 de expediente)

.-En el articulado contenido en el informe de conciliación rendido por las comisiones designadas para el efecto, publicado en las Gacetas del Congreso números 159 y 160 de 2007, figura, como artículo 134, el actual artículo 122 de la Ley 1151 de 2007. Ese informe fue aprobado en la plenaria del Senado de la República del 4 de mayo de 2007, según consta en el Acta No. 54 publicada en la Gaceta del Congreso No. 271 de 2007, y en la plenaria de la Cámara de Representantes de la misma fecha, como consta en el Acta No. 46 publicada en la Gaceta del Congreso No. 241 de 2007.

### 3.2.3. Estudio de la constitucionalidad del trámite de las disposiciones demandadas

3.2.3.1. Al revisar el trámite cumplido en el Congreso en relación con los incisos 7, 8 y 9 del apartado 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, lo primero que advierte la Corte es que, en un capítulo de la ley cuyo propósito es el de describir los proyectos de inversión, se incorporaron unas disposiciones que tienen un claro sentido preceptivo sobre la manera de distribuir unas rentas entre las entidades territoriales. En otras palabras, los incisos agregados en la plenaria de la Cámara de Representantes no se orientan a complementar la descripción de los proyectos de inversión a los que se refiere el apartado 4.2. del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, ni contemplan medidas necesarias para la ejecución de los mismos, sino que buscan regular la manera como, en relación con los municipios que cumplan con las características allí previstas, habrán de distribuirse las rentas que determinadas entidades territoriales obtengan de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. Se trata, pues, de la incorporación de un criterio general de distribución de las regalías y las compensaciones provenientes de la explotación de los recursos naturales, que de considerarse conducente, podría encuadrarse dentro de las estrategias y orientaciones generales que, de acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, conforman la parte general del plan y que, en todo caso, no guarda relación de conexidad con las materias propias del acápite de la ley en el que fue introducido.

En efecto, la adición realizada por el Congreso se orienta a regular una participación especial de los municipios de los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución que sean fronterizos y limiten con más de una entidad territorial generadora de recursos naturales renovables y no renovables, en las compensaciones y regalías que se obtengan por la explotación de tales recursos. Por su parte, el apartado 4.2. del artículo 6º del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la descripción de los principales programas de inversión del plan, se refiere a la "Agenda interna" como una "... estrategia de desarrollo productivo sostenible orientada a producir más y mejor ...", dentro de la cual se contemplan "...actuaciones específicas sobre áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva." En ese contexto, ciertamente la descripción inicialmente contenida en el proyecto, y aprobada en las comisiones conjuntas, alude a la necesidad de que, para que "...los programas de la Agenda Interna sean exitosos, los esfuerzos que ha emprendido el Gobierno Nacional, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, serán complementados con iniciativas lideradas en forma sostenida y permanente por el sector privado y los entes territoriales", pero nada se dijo en relación con la manera como habrían de distribuirse las rentas de las entidades territoriales provenientes de regalías y compensaciones por la explotación de los

recursos naturales, tema que es ajeno al de la propuesta inicial y que fue objeto de debate. De este modo, la adición realizada por el Congreso no sólo no tiene una relación de conexidad con la materia propia de la norma que se propuso modificar, sino que, además, como se señaló por el gobierno en el escrito de objeciones, la fijación de una participación automática del 25% de unos municipios en unas rentas que, en principio corresponden a otros, "... *sin consultar criterios como las Agendas Internas, necesidades insatisfechas y estrategias nacionales de desarrollo productivo, impide su articulación y armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*"

De este modo, observa la Corte que la adición realizada por el Congreso no tiene una relación de conexidad temática con los asuntos que habían sido debatidos y aprobados en las comisiones conjuntas y no se sujeta al requisito de la coherencia conforme al cual los programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

Las consideraciones anteriores muestran que, en relación con los incisos que son objeto de consideración, se desconocieron los principios de consecutividad y de identidad flexible, en la medida en que la introducción de una fórmula especial de distribución de regalías y compensaciones en favor de determinados municipios, no fue materia que hubiese sido debatida y aprobada en el primer debate.

Por otra parte, el recuento del trámite legislativo muestra que no se dio lectura a la proposición suscrita por el Representante Silva Meche, cuyo texto, por tratarse de un asunto nuevo, no era conocido por la Plenaria. El Subsecretario General se limitó a leer la nota introductoria que precedía al texto de la proposición, pero no hizo lo mismo con la proposición propiamente dicha. Ese procedimiento resulta violatorio del artículo 94 del reglamento del Congreso, conforme al cual constituye el debate el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación, y de los artículos 123 y 125 del mismo estatuto, conforme a los cuales, con las excepciones previstas en el reglamento, todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse y, una vez cerrada la discusión, debe leerse nuevamente la proposición que haya de votarse. El hecho de no haberse leído la proposición del Representante Silva Meche en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en estricto sentido, implica que la misma nunca fue sometida a debate y, por consiguiente, que no podía tenerse por aprobada.

Por las anteriores consideraciones en relación con el trámite que cumplieron los incisos demandados del aparte 4.2 del artículo 6º, los mismos serán declarados inexecutable, sin que sea necesario que la Corte se pronuncie sobre los demás cargos presentados contra estas disposiciones.

3.2.3.2. Tal como se ha señalado, el problema jurídico que debe estudiar la Corte en relación con el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 se reduce a establecer si resulta contrario a los principios de consecutividad y de identidad flexible que el mismo haya sido incorporado en las plenarios de Senado y Cámara sin que previamente hubiese sido aprobado por las comisiones económicas conjuntas de dichas corporaciones.

Observa la Corte que el actual artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, sobre equidad regional, con algunas diferencias de contenido -básicamente la adición de los criterios originalmente propuestos con una remisión a los contenidos en la Ley 152 de 1994-, hacía parte, como artículo 93, del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno. Por decisión de los ponentes, dicho artículo no fue incluido en el pliego de modificaciones que se sometió a consideración de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, con la consideración de que los criterios sugeridos por el Gobierno Nacional para determinar la equidad regional en la distribución de los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional "...*debían discutirse a fondo por parte del Congreso de la República, con el fin de propiciar la participación de las entidades territoriales en el presente Plan de Desarrollo.*" Por consiguiente, el artículo en cuestión, no hizo parte del articulado aprobado en primer debate. Con algunas modificaciones, el artículo fue luego incorporado como nuevo en los informes de ponencia para segundo debate en las plenarios de Senado y Cámara y finalmente aprobado en estas corporaciones.

En relación con el anterior recuento del trámite legislativo que se cumplió en torno al artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, estima la Corte necesario puntualizar, en primer lugar, que la decisión de no someter a consideración de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara el artículo inicialmente presentado por el gobierno sobre la materia, no puede calificarse como una elusión del debate, por las razones que se exponen a continuación:

La jurisprudencia constitucional ha señalado que como un desarrollo del principio de *consecutividad*<sup>24</sup>, tanto las comisiones como las plenarios de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa con el fin de que posteriormente sea considerado un asunto. A este respecto ha dicho la Corte que son obligaciones de las células legislativas: "(a) *estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al art. 157 Superior, (b) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (c) debatir y aprobar o improbar la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adiciones.*" La Corte ha expresado<sup>25</sup> también que una modalidad de elusión del debate se da cuando "... *aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarios omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido.*" En este contexto, puede señalarse que para que se configure una elusión del debate contraria a la Constitución sería preciso que la respectiva célula legislativa se sustrajera de su deber de discutir y decidir en relación con un determinado tema que le ha sido propuesto, sin que tal obligación recaiga sobre todos y cada uno de los artículos que lo desarrollan, puesto que, la dinámica del proceso legislativo puede comportar modificaciones en el articulado que, precisamente como resultado del debate, sea sometido a votación.

En el caso que ahora es objeto de consideración, el artículo 122 demandado no fue sometido a consideración de las comisiones conjuntas, luego desde una perspectiva puramente formal, éstas no se sustrajeron del deber de debatirlo. Adicionalmente, no se trata de un asunto autónomo y

separable del resto del proyecto, de modo tal que la ausencia de pronunciamiento en relación con el mismo comportase la imposibilidad de que el tema se retomase en plenaria porque, en tal evento, se estaría ante un asunto absolutamente novedoso, no planteado en las comisiones. En este caso el artículo desarrollaba un aspecto del equilibrio regional, que fue un tópico presente en la discusión del proyecto y que se vio plasmado incluso en algunas disposiciones que fueron aprobadas en primer debate.<sup>26</sup>

En un contexto como este, la elusión del debate se presentaría cuando un asunto que, por su contenido, es autónomo y separable de los demás aspectos que hacen parte de un proyecto de ley, es sometido a la consideración de las correspondientes comisiones constitucionales legislativas y éstas deciden omitir un pronunciamiento de aprobación o rechazo en relación con el asunto y deferirlo a la decisión de una instancia legislativa posterior.

En este caso, como se ha visto, el asunto, i) no se sometió a la consideración de las comisiones conjuntas y, como se puntualizará con mayor detalle más adelante, ii) no versa sobre una materia autónoma y separable en relación con los contenidos que fueron efectivamente debatidos y aprobados en el seno de las comisiones conjuntas. Lo que ocurrió fue que, en una materia que, de manera general hacía parte del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno, como es la de promover el equilibrio regional, la comisión de ponentes para primer debate, después de unas sesiones informales de discusión, consideró que los criterios contenidos en el proyecto del gobierno para distribuir la inversión nacional de una manera equitativa entre las regiones, debían ser objeto de una más amplia consideración y definidos finalmente en las plenarias.

Habiendo establecido que no se está ante un caso de elusión del debate legislativo en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, es preciso determinar ahora si el hecho de que el artículo demandado haya sido aprobado como nuevo en las plenarias de esas corporaciones resulta contrario a los principios de consecutividad y de identidad relativa.

Tal como se aprecia en el recuento del trámite legislativo, el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 fue aprobado como nuevo en las plenarias de Senado y Cámara. Ello no contraría la Constitución, puesto que, como se ha dicho, es posible, en el trámite del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 154, 160 y 342 de la Constitución, dadas ciertas condiciones, introducir modificaciones en segundo debate, incluso artículos nuevos, sin que el proyecto deba regresar a las comisiones, siempre y cuando se respete el principio de identidad relativa, lo cual, como se ha dicho, se dio en el presente caso, puesto que si bien el artículo 122 se aprobó como una disposición nueva que no había sido discutida ni aprobada en primer debate, tiene una estrecha relación de conexidad temática con la materia del equilibrio regional, que sí estuvo presente en la discusión del proyecto en las comisiones conjuntas, al punto que se aprobó un acápite conforme al cual es necesario lograr un mayor impacto de las políticas públicas en la reducción de los desequilibrios regionales, para lo cual "se diseñarán estrategias que se ajusten a los diferentes niveles de desarrollo territorial" y se realizarán "ejercicios de caracterización y definición de tipologías territoriales que permitan orientar estrategias integrales y diferenciadas para promover un desarrollo territorial más equilibrado." De acuerdo con el modelo aprobado, en relación con la descentralización territorial, las acciones del gobierno "...estarán orientadas a los siguientes elementos fundamentales i) Competencias, ii) Saneamiento financiero, iii) Recursos financieros; y iv) Gestión pública territorial." El artículo que se aprobó como nuevo se inscribe precisamente en ese marco orientado hacia la obtención del equilibrio regional en el desarrollo, mediante la fijación de unos criterios de equidad en la distribución regional de los recursos de inversión nacional, con base en consideraciones de esfuerzo fiscal, menor renta por habitante respecto del promedio nacional y la caracterización y tipologías territoriales.

Adicionalmente el contenido del artículo 122 demandado desarrolla los criterios que para la priorización del gasto público social se fijaron en la Ley 152 de 1994, en cuyo artículo 3º se dispone que "[p]ara asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación." Así mismo, dicho artículo está en armonía con lo dispuesto en el literal i) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, de conformidad con el cual para asegurar el desarrollo armónico de las regiones, los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de éstas, y se encuadra dentro de los parámetros de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad previstos en el párrafo del mismo artículo de la Ley Orgánica del Plan.

De este modo el artículo que ahora es objeto de consideración no solo tiene una relación de conexidad temática con una materia que siempre estuvo presente en el trámite de discusión y aprobación de la ley, sino que además se inscribe dentro de parámetros y criterios previstos como imperativos en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

En una situación similar, en la reciente Sentencia C-376 de 2008 la Corte, en relación con los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, consideró que no obstante que los mismos fueron incluidos en la Plenaria del Senado de la República, el trámite no desconoció los principios de identidad flexible y de consecutividad, porque si bien dichos artículos, que formaban parte del proyecto original presentado por el Gobierno, fueron luego sustraídos por los ponentes, por lo que no fueron objeto de debate ni aprobación en las comisiones conjuntas ni en la Plenaria de la Cámara de Representantes, ni tampoco fueron votados negativamente, "... por insistencia del Gobierno presentada con fundamento en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Económico (Ley 152 de 1994), fueron introducidos, debatidos y aprobados por la Plenaria del Senado de la República durante el segundo debate, en desarrollo de las facultades conferidas a las cámaras legislativas por el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, en concordancia con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Plan." Agregó la Corte que debía tenerse en cuenta, además, que el tema general sobre el que versan dichos artículos (organización del marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional) siempre estuvo presente durante el trámite del proyecto y que las medidas legislativas contenidas en ellos guardan una relación de medio a fin con el programa general de reorganización del marco institucional del Régimen de Prima Media, razón por la cual

concluyó que ambas disposiciones guardan el principio de coherencia y unidad de materia que exige la Constitución.

En este caso, reitera la Corte, la disposición del artículo 122 demandado, sobre equidad regional, tiene plena coherencia con el objetivo, esbozado desde la exposición de motivos del proyecto de ley, considerado en las ponencias para primer debate e incluido en algunas disposiciones aprobadas por las comisiones conjuntas, y que tiene que ver con la promoción del equilibrio regional como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual podía ser aprobado como artículo nuevo en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, sin vulnerar los principios de consecutividad y de identidad relativa.

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de los incisos demandados del apartado 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007.

SEGUNDO. Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos analizados, del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*  
MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado  
*Ausente en comisión*  
JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado  
RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado  
*Ausente en comisión*  
MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado  
NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado  
CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-535 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Referencia: expedientes D-6921

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 numeral 4.2 (parcial) y el artículo 122 de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*"

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente decisión de la Corte en relación con la declaración de exequibilidad del artículo 122 de la Ley 1151 de 2007, contenida en el ordinal segundo del presente fallo, por cuanto considero que esta norma otorga al Gobierno Nacional, con el pretexto de propender por la equidad regional, una atribución para terminar redistribuyendo los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional y con ello, modificando la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aprobada por el Congreso, lo cual resulta violatorio de la Constitución Política, por exceder el ámbito de competencia del Gobierno Nacional en materia de ejecución de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, a juicio del suscrito magistrado el artículo 122 demandado otorga al Gobierno Nacional una competencia por fuera del marco constitucional, lo cual no se puede justificar con el argumento de propender por la equidad regional, por cuanto el Gobierno termina redistribuyendo los recursos del Presupuesto de Inversión Nacional y con ello modificando la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aprobada por el Congreso, excediendo con ello el ámbito de competencia propio del Gobierno Nacional en materia de ejecución de la Ley del Plan, todo ello en clara contravención de la Constitución Política. Por esta vía, se llega al extremo de que habrá un Plan de Desarrollo para cada momento y contexto a juicio del Gobierno Nacional.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

## NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 En cuanto hace a los vicios de forma, quien interviene por la Universidad del Rosario presenta una argumentación hipotética, cuyas conclusiones se supeditan a lo que la Corte encuentre probado en relación con el respectivo trámite legislativo.

2 Ver sentencias C-191 de 1996 y C-305 de 2004.

3 Sentencia C-191 de 1996,

4 Ibid.

5 Ver por ejemplo, las sentencias C-475 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía. Se demanda el art. 128 de la Ley 100/93 que consagra el arbitrio rentístico de la nación sobre los juegos de azar a favor del sector salud, proyecto de iniciativa gubernamental, que fue objeto de modificaciones por el Congreso. Para la Corte, las modificaciones introducidas por el Congreso no cambian el sentido de la propuesta gubernamental - son principalmente modificaciones de redacción para efectos de mayor claridad y adiciones para complementar su sentido. La norma es declarada exequible. La Corte afirma que las Cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, siempre que tales modificaciones no cambien la materia de iniciativa gubernamental. C-270 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo - La Corte declara fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de iniciativa parlamentaria dirigido a interpretar el alcance de normas sobre régimen salarial y prestacional de los empleados de la Contraloría General de la República, porque desbordó la norma interpretada, incluyendo temas de exclusiva iniciativa gubernamental. *"La ley interpretativa bajo estudio se refiere al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, lo cual está regulado por el artículo 150-19 lit. e) C.P., y requiere iniciativa gubernamental - esto no se dió. Además las normas demandadas rebasan el marco de la interpretación y regulan el régimen prestacional de servidores públicos, sin haber cumplido con el trámite de leyes marco requeridas por la Carta para esta materia."*

6 Ver por ejemplo, las sentencias C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte declaró la inexecutable del artículo 106 de la Ley 715 de 2001, que establecía recursos complementarios al Sistema General de Participaciones del Sector Salud, por desconocer la iniciativa privativa del gobierno en la regulación de los monopolios rentísticos. El artículo es cuestionado por varios vicios de trámite, pero la Corte se limita a examinar uno de ellos, el de la iniciativa. Según el demandante la norma debía ser de iniciativa gubernamental -regulación de monopolios rentísticos-, pero fue introducida por los parlamentarios durante los segundos debates en las Plenarias de las Cámaras, sin el debido aval del gobierno. El proyecto inicial, dirigido a la distribución de competencias y participaciones (normas orgánicas de ordenamiento territorial), de iniciativa gubernamental, no incluía ninguna norma similar al artículo 106 cuestionado. Ni en el informe de ponencia para primer debate en comisiones (que sesionaron de manera conjunta), ni en el texto aprobado en primer debate, ni en la ponencia para segundo debate en el Senado, ni en el texto aprobado por esta plenaria existía una norma similar a la cuestionada. El texto fue introducido en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes. No existió evidencia de coadyuvancia ni de aval del gobierno. Para la Corte, si bien el Congreso podía introducir modificaciones a proyectos de iniciativa gubernamental, cuando se trata de iniciativa privativa deben ser convalidados o coadyuvados por Gobierno. C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara. La Corte declara la executable de la Ley 119 de 1994, que reestructura el SENA y que fue cuestionada porque supuestamente desconocía la iniciativa gubernamental en materia de reestructuración de entidades descentralizadas. El proyecto inicial es de iniciativa ciudadana y solo contenía 2 artículos, uno que derogaba una norma y el otro reviviendo el régimen anterior. Este texto es modificado por una comisión en la que participan el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, representantes de los trabajadores, representantes de los gremios y congresistas y se convierte en un proyecto de más de 50 artículos. Para la Corte a pesar de que el proyecto no era desde un principio de iniciativa gubernamental, ello no es contrario al artículo 154 de la Constitución, pues esta norma establece que *"el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley"*.

7 Sentencia C-473 de 2004, que reitera la doctrina sentada en la Sentencia C-094 de 1996.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Dijo la Corte entonces: *"El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. El Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del gobierno, (...)"*.

9 Sentencia C-473 de 2004

10 C.P art. 341, inciso final: *// "El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional." // Ley 152 de 1994. "Artículo 22. Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas,*

*siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.*

11 C-305 de 2004

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

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

14 Ver sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004 y C-376 de 2008

15 Sentencia C-305 de 2004

16 Ibid.

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

18 Sentencia C-557 de 2000, M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

19 El Texto del proyecto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta N° 233 de 2007, en cuya página 9 figuran los incisos 7, 8 y 9 del aparte 4.2 del artículo 6.

20 El trámite de la proposición quedó registrado así en el Acta publicada en la página 46 de la Gaceta del Congreso 288 de 2007: Representante Alfredo Cuello Baute: // Le pregunto a la Plenaria, ¿quieren que vayamos entonces evacuando las proposiciones de Congresistas que se encuentren en el Recinto? // El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa: Así lo quiere la Plenaria. // Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Sigamos señor Secretario. // El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa: Señor Presidente el Subsecretario va a leer las propuestas de diferentes bancadas avaladas por los Ponentes. // (...) // El Subsecretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa: El artículo tiene que ver con el engranaje armónico del desarrollo regional pretendiéndose consultar los principios de justicia, y equidad, para fortalecer la dinámica Municipal donde recíprocamente las entidades territoriales vecinas participan de los diferentes proyectos de producción. Firma Julián Silva. // Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: En consideración la proposición del Representante Julián Silva, de Apertura Liberal, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Corporación? // Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: // Ha sido aprobado el artículo nuevo.

21 Gaceta del Congreso 288 de 2007, p 47.

22 El Proyecto de Ley 199 de 2007 Senado, 201 de 2007 Cámara, fue objetado por el Presidente de la República, mediante documento que fue publicado en el Diario Oficial No. 46.674 de 29 de junio de 2007. Allí el Gobierno, de manera general señaló que "... *teniendo en cuenta que algunos apartes del artículo 6º, referente a los principales programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y algunos artículos que hacen parte de los mecanismos de ejecución de dichos programas y proyectos los cuales adelante se detallan, fueron aprobados sin el correspondiente aval gubernamental, el Gobierno Nacional se permite solicitar al Congreso de la República retirar del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo las normas referidas y acoger en ese sentido la objeción de inconstitucionalidad en los términos expuestos.*" De manera específica, en relación con los incisos que ahora son objeto de consideración, el gobierno expresó: *"Justificación de la objeción:* El inciso que acaba de transcribirse, que también carece de aval del Gobierno Nacional, es inconstitucional por violar los artículos 158, 341, 360 y 361 de la Constitución Política, sin mencionar la vulneración del derecho fundamental a la igualdad contenido en el artículo 13 superior, según se expone a continuación: // Aunque la redacción de la norma parecería estar orientada a beneficiar a varios municipios, generando equidad regional y una distribución adecuada de las cargas y beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales, lo cierto es que, en la práctica, está planteada para beneficiar a un municipio en particular. Esta situación, contraria al alcance abstracto y general que debe tener toda ley, y particularmente aquella que señala los lineamientos de la actuación estatal a mediano plazo, genera una iniquidad en contra de las entidades territoriales en que se explotan recursos naturales, las cuales verán disminuidos, entre otros, los ingresos por concepto de regalías a que tienen derecho por mandato constitucional, en particular el artículo 360 de la Constitución. El inciso objetado no contempla un verdadero mecanismo para la consecución de las metas y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo sino que, contraría los postulados esenciales para el Plan, como son la equidad y la reducción de los desequilibrios regionales, comprometiendo el cumplimiento de las metas establecidas en el mismo. Esa contradicción entre la norma objetada y el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso, hace que se rompa la unidad de materia en el proyecto, ya que el todo y una de sus partes resultan contradictorios."

23 En lo pertinente el apartado 7.4 del artículo 6º establece: Dimensión regional. Ante la necesidad de lograr un mayor impacto en las políticas públicas en la reducción de los desequilibrios regionales, se diseñarán estrategias que se ajusten a los diferentes niveles de desarrollo territorial, con base en ejercicios de caracterización y definición de tipologías territoriales que permitan orientar estrategias integrales y diferenciadas para promover un desarrollo territorial más equilibrado. // En relación con la descentralización territorial en Colombia, esta es un modelo integral que combina aspectos políticos, administrativos y fiscales, y crea las condiciones básicas para que las entidades territoriales cumplan un papel

importante en el logro de las finalidades del Estado, en especial en la política social y en la reducción de la pobreza. Este modelo, requiere algunos ajustes para mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado en cuanto a los objetivos de las políticas de desarrollo y el mejoramiento de los niveles de bienestar, y por ello, las acciones del Gobierno estarán orientadas a los siguientes elementos fundamentales: // i) Competencias; // ii) saneamiento financiero; iii) Recursos financieros; y vi) Gestión pública territorial.

24 Ver la sentencia C-801 de 2003.

25 Sentencia C-370 de 2004.

26 Ver Gacetas del Congreso números 32, 87, 142, 143 224 y 233 de 2007.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 17:08:17*