

Sentencia C-376/08

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010- Proceso reglado

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN LA APROBACION DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

La jurisprudencia ha explicado que los principios de consecutividad y de identidad flexible, en el caso concreto del proceso de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, permiten a las comisiones y a las plenarias de las cámaras legislativas introducir modificaciones a los proyectos en curso, modificaciones que pueden consistir en disposiciones nuevas, pues así lo autorizan expresamente los artículos 160 de la Constitución, 178 de la Ley 5ª de 1992 y 186 ibídem. No obstante, la Corte ha dicho que dado que el principio de identidad exige que el proyecto de ley sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las modificaciones o adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo que implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) y que estos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN LA APROBACION DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-No desconocimiento durante el trámite de la Ley

Los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona formaban parte del proyecto gubernamental original, fueron luego sustraídos por los ponentes de dicho texto, por lo cual no fueron objeto de debate ni de aprobación en las comisiones conjuntas ni en la plenaria de la Cámara de Representantes, y que, por insistencia del Gobierno, fueron introducidos, debatidos y aprobados en la Plenaria del Senado de la República durante el segundo debate, en desarrollo de las atribuciones conferidas a esa corporación por el segundo inciso del artículo 160 superior, en concordancia con el artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Sin embargo, la Corte pone en relieve con particular énfasis que dichos artículos nunca fueron votados negativamente o rechazados por las comisiones conjuntas durante el primer debate, ni por la plenaria de la Cámara durante el segundo. También la Corte aprecia y destaca que el tema general sobre el que versan dichos artículos siempre estuvo presente durante el trámite del proyecto, habiendo sido debatido y aprobado en todos los debates reglamentarios.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO- Implicaciones

La Corte ha señalado que el principio de identidad implica que las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, y ha precisado que la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también estos temas guarden relación estrecha con el contenido del proyecto.

COMISION DE CONCILIACION-Requisito para la conciliación de discrepancias provenientes de la inclusión de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas

En lo relativo a la facultad de introducción de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas durante el segundo debate parlamentario, la jurisprudencia ha precisado que en la circunstancia puntual que se presenta cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, para que la divergencia pueda ser conciliada es menester que el tema a que se refiera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente. En el presente caso se cumplen las exigencias jurisprudenciales relativas a que los artículos nuevos introducidos se refieren a un tema tratado y aprobado en primer debate y considerado por las plenarias de las dos corporaciones

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-No vulneración por inclusión de normas que crea COLPENSIONES y ordena la liquidación ISS, CAPRECOM y CAJANAL

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

El principio de identidad temática o unidad de materia en el trámite del proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social reviste connotaciones particulares, que se derivan de la naturaleza especial de la Ley del Plan, de la función de planeación en sí misma considerada y del principio de coherencia que domina su formulación. A este respecto ha indicado que, teniendo en cuenta que la material de la Ley del Plan comprende tanto una parte general compuesta por normas programáticas que señalan las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, como normas instrumentales destinadas a permitir que se cumplan tales objetivos señalados en esa parte general, tales instrumentos deben tener una relación de conexidad directa con los planes o metas contenidos en la parte general del plan, pues de lo contrario, por falta de coherencia, no se cumplirá con el principio de unidad de materia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de la introducción de nuevas disposiciones en segundo debate

La facultad de introducir disposiciones nuevas al proyecto de Ley del Plan de Desarrollo durante el segundo debate parlamentario se ajusta a la Constitución siempre y cuando se encuentren en una relación de conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan. De esta manera, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, que se incluyeron por la plenaria del Senado de la República durante el proceso de aprobación de dicha Ley, debían contener instrumentos presupuestales u otro tipo de disposiciones, normas o medidas directa o inmediatamente adecuadas para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental. Si su alcance no fuera éste, no podrían haber sido incluidos en el segundo debate, so pena de desconocer lo dispuesto en el artículo 158 superior, referente al principio de unidad de materia que de manera general preside la aprobación de las leyes.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

La Corte ha dicho que la conexidad de una norma instrumental con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución no es directa sino eventual, cuando del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ha agregado que tal conexidad no es inmediata sino mediata, cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia. En el presente caso, al parecer de la Corte puede darse por cumplida la exigencia de conexidad directa o inmediata, pues la superación de los problemas que dieron origen al programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media difícilmente pueden superarse sin el adelantamiento del proceso liquidatorio y la subsiguiente centralización de la información laboral y de la función administrativa del Régimen en una sola entidad.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Alcance respecto de la incorporación de normas que crea COLPENSIONES y ordena la liquidación del ISS, CAPRECOM y CAJANAL/**LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010**-Medidas instrumentales

La liquidación de las administradoras públicas del régimen de Prima Media dispuesta en el artículo 155 de la ley 1151 de 2007 y la creación de Colpensiones son medidas instrumentales que presentan una aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes, programas y las metas generales contenidas en dicha Ley, y de manera especial el programa de reorganización del marco institucional del régimen de Prima Media del orden nacional. En tal virtud, presenta una conexidad teleológica directa con dichos planes.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y COHERENCIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-
Respetados por decisión legislativa de crear la Unidad Administrativa Especial

La decisión de crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, presenta una relación de conexidad directa con programa del plan, con lo que se lograrán objetivos de eficiencia operativa que redundarán en la garantía y efectividad de los derechos de los asegurados.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y COHERENCIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-En decisión de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar normas sobre funciones y sistema específico de carrera para empleados de la Unidad Administrativa Especial

La Corte estima que existe una relación de conexidad teleológica directa e inmediata y de coherencia interna entre la decisión de otorgar al Presidente de La República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que determinen funciones y el sistema específico de carrera de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y las metas o proyectos generales del Plan de Desarrollo, en especial el programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-
Conexidad teleológica directa e inmediata en norma de autorizaciones

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Admite la inclusión de leyes en sentido general

La jurisprudencia ha admitido que dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir leyes en sentido general, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia. Exigir la

tramitación de una ley independiente y posterior para adoptar disposiciones normativas no presupuestales, no sólo resulta irrazonable sino que desvertebraría la unidad temática del Plan de Desarrollo

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-No vulnera el principio de participación ciudadana por la conformación de la junta directiva de Colpensiones

La jurisprudencia no ha afirmado que la participación ciudadana deba ser entendida como una facultad de coadministrar en forma generalizada, que exija que todos los órganos de dirección de las entidades públicas estén conformadas con representantes de grupos de la sociedad civil interesados en las decisiones que allí se adopten. La Carta se limita a consagrar la participación ciudadana como un principio, es decir como una cláusula abierta o concepto jurídico indeterminado, que permite al legislador diseñar diversas fórmulas que hagan efectiva la posibilidad de la intervención ciudadana en el ejercicio y control del poder político, y como un desarrollo de este principio la Carta consagra el derecho de los ciudadanos de organizarse en asociaciones para controlar la función pública administrativa en todos sus niveles.

Referencia: expedientes D-6914 y D-6926 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.”

Actores: Jorge Humberto Valero Rodríguez (Expediente D-6914) y Luis Alberto Cáceres Arbeláez (Expediente D-6926).

Magistrado Ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Clara Inés Vargas

Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Humberto Valero Rodríguez demandó la inconstitucionalidad de la expresión “y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales”, contenida en el artículo 155 de la Ley 1155 de 2007, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.*” Simultáneamente, en ejercicio de la misma acción, el ciudadano Luis Alberto Cáceres Arbeláez demandó a inconstitucionalidad de los artículos 155 y 156 de tal Ley. En decisión de agosto 22 de 2007, la Sala Plena de esta Corporación decidió acumular las dos demandas anteriores, para que fueran decididas dentro del mismo proceso.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones impugnadas, tal como aparecen publicadas en el Diario Oficial N. 46700 del 25 de julio de 2007:

**“LEY 1151 DE 2007
(julio 24)**

**“POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2006-2010.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“(…)”

“Artículo 155. *De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de*

sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

“Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

“Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

“Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República.

*“**Artículo 156.** Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:*

“i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

“ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

“La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del Presidente de la República.

“De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la

UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

“La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

“El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

“1. Todas las entidades que administran contribuciones parafiscales de la Protección Social estarán obligadas a adelantar las acciones de cobro persuasivo que tienen en sus competencias. Así mismo, cuando el empleador o afiliado cotizante ha omitido liquidar y pagar o lo ha hecho incorrectamente, dichas entidades están en la obligación de adelantar procedimientos persuasivos para que se cumpla con las obligaciones en debida forma.

“2. Una vez agotada la fase de cobro persuasivo, las entidades que tengan la facultad de adelantar cobro coactivo deberán realizar esta actuación.

“3. Las entidades integrantes del sistema que no puedan adelantar cobro coactivo deberán acreditar ante la UGPP haber agotado todas las instancias y acciones persuasivas pertinentes para el cobro, que señale el reglamento, sin haberla obtenido. En tal caso la UGPP adelantará el proceso de cobro correspondiente.

“4. Cuando a pesar de la solicitud a que se refiere el numeral 1, el empleador o el afiliado cotizante no hayan hecho la liquidación correspondiente o no hayan corregido la liquidación incorrecta, se procederá así:

“a) Las entidades administradoras de carácter público procederán a efectuar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente;

“b) Las entidades administradoras que no tengan carácter público, deberán informarlo a la UGPP para que esta proceda a expedir el acto de liquidación oficial correspondiente. Para realizar la liquidación a que se refiere este numeral las administradoras públicas y la UGPP tendrán las facultades a que se refiere el artículo 664 y demás normas concordantes del Estatuto Tributario.

“5. En todo caso, cualquier entidad de sistema de seguridad social integral podrá celebrar convenios con la UGPP para adelantar las gestiones de determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Las entidades que acuden a la UGPP para estos fines deberán asumir el costo de la gestión.

“Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el máximo de un (1) posterior a la interposición de recursos, agotará vía gubernativa.

“En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

“En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios.”

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-6914

1.1 Consideraciones generales de la demanda. Esta primera demanda recae exclusivamente sobre la expresión *“y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere”*, contenida en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007. A juicio del

demandante, esta expresión desconoce el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 150 numeral 3º, 154, 157, 158, 160, 339, 341 y 342 de la Constitución Política, así como los artículos 1º, 2º, 3º literal m), 4º, 5º, 6º, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, y 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 147, 169 y 178 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Tras referirse al contenido de todas las normas que se estiman vulneradas, y de precisar que algunas de ellas conforman el “bloque de constitucionalidad *stricto sensu*” mientras que otras integran el “bloque de constitucionalidad *lato sensu*”, la demanda entra a recordar la jurisprudencia vertida por esta Corporación relativa al alcance de los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia, en el caso concreto de la aprobación de la ley cuatrienal que contiene el Plan de Desarrollo Económico y Social.

Explicado lo anterior, el demandante señala que, a su juicio, la Constitución establece que ciertas materias sólo pueden estar incluidas en ciertos tipos de leyes que generalmente son aprobadas mediante un procedimiento especial y pueden tener un nivel jerárquico superior al de las leyes ordinarias, como sucede, por ejemplo, con las leyes orgánicas. Así, afirma que es constitucionalmente obligatorio regular ciertos temas especiales mediante el tipo de ley que según la Constitución les corresponde, y que está constitucionalmente prohibido regular temas no especiales mediante leyes destinadas en forma exclusiva para cierto tema que deba ser objeto de legislación especial.

No obstante lo anterior, sostiene que “otro es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, si bien tiene un procedimiento especialmente regulado por la Ley 152 de 1994, no está sometido a reglas de votación que tiendan a hacer su trámite más exigente. Así, lo único que hace que una Ley de Plan Nacional de Desarrollo sea especial, además del procedimiento legislativo especial en algunos aspectos,... es la existencia de normas constitucionales que no sólo establecen que tal tipo de leyes deben seguir un procedimiento especial, sino que delimitan el contenido de tales leyes de forma precisa, en un grado tal que una disposición que no corresponda al tema especial, no pueda ser introducida en la ley...”.

Agrega que conforme a lo prescrito por los artículos 4º y 5º de la Ley 152 de 1994, el contenido de la Ley del Plan está estructurado en dos partes: una general, que incluye los objetivos y metas de la política en el cuatrienio, y otra denominada “Plan de inversiones”, que contiene los programas y demás mecanismos de ejecución de dichos objetivos y metas, que debe ser concordante con el presupuesto. Por lo anterior, estima que “el contenido de la ley del Plan, a diferencia de otros tipos

especiales de leyes, no admite normas que no correspondan a su objeto.”

Aduce también, que en el caso de las leyes orgánicas o estatutarias, ellas pueden incluir disposiciones que no sean de esa misma naturaleza; pero que por el contrario, en el caso de la ley del Plan, las únicas normas instrumentales admisibles son las que permiten de forma directa adelantar los programas descritos en la parte general del Plan.

De las anteriores aseveraciones concluye que: (i) “en virtud de la regla del contenido especial de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, está prohibido constitucionalmente incluir normas que no sean o bien un objetivo, que es la norma principal, o bien un programa, que es la norma accesoria e instrumental”; (ii) que esta prohibición está justificada, por cuanto el contenido de la Ley del Plan está constitucionalmente definido en lo referente a las necesidad de que incluya normas principales y normas instrumentales; y (iii), que la anterior regla es diferente al principio de unidad de materia, e implica que “una norma solo puede ser introducida en la Ley del Plan si y sólo si es un objetivo o un programa destinado a cumplir con ese objetivo”, de modo que no hay lugar a establecer si hay una relación de conexidad entre la norma y el núcleo temático de la ley, si previamente no está definido que las dos disposiciones son, o normas de objetivos, o normas instrumentales.

Dicho lo anterior, la demanda hace un recuento extenso de la jurisprudencia de esta Corporación relativa al contenido de la Ley del Plan de desarrollo económico y a los principios de coherencia y unidad de materia que presiden su expedición, tras de lo cual concluye que resulta inconstitucional una norma instrumental contenida en una ley de esta naturaleza, si no tiene una conexidad directa e inmediata con las normas que describen los objetivos del Plan. Adicionalmente, indica en este examen debe obedecer a un grado de intensidad estricto, dado que la mencionada conexidad debe ser “directa e inmediata”, como lo ha establecido, dice, la misma jurisprudencia. Finalmente, sostiene que el principio de unidad de materia implica estudiar si una norma de la Parte general del Plan realmente hace parte del núcleo temático constitucionalmente determinado para este tipo de leyes. Es decir, si tiene una relación de conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con la planeación económica.

Expuesto lo anterior, y recordada exhaustivamente la jurisprudencia de esta Corporación relativa al tema del principio de unidad de materia en la Ley del Plan, la demanda entra a formular concretamente los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

1.2 Cargos de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento.

Para fundamentar la existencia de un vicio de inexecutable por violación de los principios de consecutividad e identidad, la demanda inicialmente transcribe algunos apartes que considera relevantes del texto del Proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico presentado a consideración del Congreso de la República, tanto de la Parte General como del Proyecto de Inversiones, de cuyo examen concluye que “en el proyecto original, si bien se hace referencia directa a la institucionalidad del Régimen de prima media con prestación definida, en el marco de los programas de inversión de reducción de pobreza, y, más precisamente, concernientes al modelo administrativo para la intervención del Estado en la economía, **nunca se hizo referencia a la liquidación del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, CAPRECOM Y CAJANAL EICE.**”(Negrillas del original)

Enseguida la demanda transcribe apartes de la exposición de motivos al mencionado proyecto, de los cuales llega a concluir que en los mismos “**no se hace referencia a la liquidación del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, de CAPRECOM y de CAJANAL EICE**”. (Negrillas el original). Sin embargo, admite que en dichos apartes hay una referencia a la Unidad Administrativa Especial que entraría a asumir la administración de las pensiones ya reconocidas por las entidades cuya liquidación se llegara a decretar.

Prosigue el demandante fundamentando el primer cargo de inconstitucionalidad formal, y para ello afirma que en el informe de ponencia para el primer debate conjunto del Proyecto de Ley cuyo trámite se viene analizando, “fueron excluidos los artículos 30 y 31, que creaban COLPENSIONES y la Unidad Administrativa Especial ya citada.” Y que en dicho informe de ponencia no se hizo ninguna referencia a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, de CAPRECOM, ni de CAJANAL. Adicionalmente, señala que en el texto aprobado por las comisiones conjuntas en donde se surtió el primer debate, no se incluyeron tampoco los mencionados artículos 30 y 31 del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno, ni se hizo la más mínima referencia a la liquidación de las entidades en mención.

Continúa entonces la demanda explicando que en la ponencia para segundo debate tampoco aparece el artículo 31, correspondiente al 155 aquí demandado, ni referencia alguna a la mencionada liquidación de entidades; y que como se puede evidenciar al leer el pronunciamiento del Gobierno sobre la ponencia para segundo debate¹, fue el Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien propuso, sin dar una justificación específica, incluir en la Ley los artículos mediante los cuales se decreta la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL. Es decir, el demandante estima que el Gobierno utilizó,

¹ La demanda cita la Gaceta del Congreso N° 154 del 2 de mayo de 2007.

para fundamentar la liquidación de dichas entidades, la misma justificación que adujo para la creación de COLPENSIONES.

Finalmente, la demanda reseña cómo el artículo propuesto por el Gobierno fue aprobado sin cambios durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, y que el texto unificado por la Comisión de Conciliación acogió dicha redacción.

Explicado el trámite anterior, prosigue la demanda arguyendo que, conforme al principio de consecutividad, “le está constitucionalmente prohibido al legislador discutir proyectos de ley en menos de tres debates, como sucede con el procedimiento legislativo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.” Además, “según el principio de identidad, le está constitucionalmente prohibido al legislador incluir normas cuyos temas no han sido objeto de discusión en el primer debate...”. Y añade que “si el legislador incurre en una de las prohibiciones que se derivan de estos dos principios, se produce un vicio insubsanable de procedimiento, que determina la inconstitucionalidad de la ley aprobada...”.

En seguida, refiriéndose concretamente al artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 que demanda, afirma que si bien durante el trámite de su aprobación, desde el proyecto inicial, pasando por el primer debate en las comisiones conjuntas, se habló de la creación de COLPENSIONES como un mecanismo para institucionalizar la administración del Régimen de Prima Media cuando se llegara a decretar la liquidación de las entidades que actualmente administran dicho régimen, nunca se hizo referencia a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, de CAPRECOM ni de CAJANAL; más bien, prosigue la demanda, los términos del proyecto dan a entender que la liquidación sería un tema que sería tratado posteriormente.

Así pues, concluye la demanda que la liquidación de esas entidades mediante la misma Ley del Plan no fue un tema aprobado en primer debate, ni mucho menos la liquidación de las mismas. Por lo cual, le estaba prohibido al legislador incluir una norma como la demandada, cuyo tema no fue discutido ni aprobado en primer debate, ni tratado durante la elaboración del Plan.

1.3. Cargos de inconstitucionalidad material.

Sostiene en este acápite la demanda, que al legislador le está prohibido incluir en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones cuyo contenido, o bien no corresponda al de la parte general de dicho Plan, esto es a objetivos y metas de desarrollo económico o social, o bien no consistan en instrumentos para la ejecución de las anteriores metas. Dicho lo anterior, afirma que el contenido normativo de la disposición que acusa, en cuanto ordena liquidar tres entidades públicas, no corresponde a un programa que permita llevar a cabo

ninguna de las metas y objetivos definidos en la parte general del Plan de Desarrollo Económico 2006- 2010. A su parecer, la creación de una persona jurídica de derecho público como COLPENSIONES sí puede ser entendida como un *programa* de esta naturaleza, mas no así la liquidación del ISS, CAPRECOM o CAJANAL, puesto que una liquidación no es una serie de operaciones encaminadas a lograr un propósito, es decir un *programa*, sino el acto final de un proceso con el que concluye la existencia jurídica de una entidad. Adicionalmente, la liquidación de entidades tampoco puede ser mirada como una forma de planeación económica, ni durante el trámite del proyecto se suministró ninguna justificación sobre la naturaleza planificadora de esa medida.

Lo anterior, concluye la demanda, implica que el Congreso carecía de competencia para aprobar dentro de una ley del Plan de desarrollo económico, una norma como contenida en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, en cuanto liquida las citadas entidades.

De otro lado, afirma que dicha norma implica una vulneración de la regla de unidad de materia y del principio de coherencia que preside la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, pues el único objetivo enunciado en la parte general de la Ley 1151 que podría justificar la liquidación de las tres entidades mencionadas en el artículo 155 sería el propósito mencionado en el numeral 6.2.1 de la Parte General (participación directa el Estado en actividades empresariales y organización del marco institucional del Régimen de Prima Media con prestación definida) y la creación de la Unidad Administrativa Especial prevista en el artículo 172 (Colpensiones). No obstante la relación de conexidad de la medida liquidatoria con dichos objetivos, dice la demanda, no es directa ni inmediata.

Finalmente, a manera de conclusión dice la demanda que no es un objetivo de la Ley del Plan Nacional de desarrollo liquidar personas jurídicas de derecho público del orden nacional, cometido que debe lograrse mediante la función que se le asigna al Congreso de la República en el numeral 7º del artículo 150 superior; y que en el caso concreto, la norma acusada es una disposición instrumental indirecta, desconectada del contexto de la ley en que se inserta, que además, no contiene propiamente un programa orientado a la ejecución de la metas señaladas en la parte general de dicha ley.

2. Expediente D-6926

Esta segunda demanda recae sobre los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. Al parecer del actor, ellos desconocen los artículos 150 numeral 3º, 150 numerales 7º y 10º, y 157 de la Constitución Política.

Tras referirse a los antecedentes históricos de la actividad pública de planeación económica que regula la Constitución Política, y al fundamento normativo con base en el cual se expide cada cuatro años la Ley del Plan de Desarrollo Económico, la demanda entra a explicar las razones de la violación constitucional por parte de las normas acusadas.

Al respecto señala que cuando el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 crea una entidad administradora de pensiones, que se denominará COLPENSIONES, vulnera las normas superiores relativas a la expedición del Plan de Desarrollo, pues dicha ley se debe expedir con base en las normas de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y en las facultades que le confiere al Congreso el numeral 3º del artículo 150 superior, al paso que las leyes de modificación de la estructura de la Administración Pública deben expedirse con base en el numeral 7ª del artículo 150 de la Carta y en la Ley 489 de 1998. Es decir, a juicio del demandante la modificación de la estructura de la Administración no puede llevarse a cabo mediante la expedición de una Ley del Plan de Desarrollo.

Adicionalmente, indica que los incisos siguientes del mismo artículo 155 (incisos tercero y cuarto) vulneran las mismas normas constitucionales mencionadas, porque contienen aspectos reglamentarios, de ejecución y cumplimiento de esta reestructuración administrativa, que deben desarrollarse mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y por último, afirma que la conformación de la junta directiva de COLPENSIONES dispuesta en el artículo 155 viola el canon 103 de la Constitución, pues no tiene en cuenta a los pensionados, a los servidores públicos, a la comunidad ni a los trabajadores, que en virtud del principio de participación deben ser parte en la fijación de políticas en materia pensional. Se desconoce también, dice, el mandato legal contenido en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, relativo a la democratización de la Administración Pública.

Pasando a referirse a la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley acusada, sostiene que esta norma está afectada de los mismos vicios de inconstitucionalidad de la anterior. Lo anterior, por cuanto dicho artículo es también una modificación de la Administración Pública. Adicionalmente, dicha disposición crea un sistema especial de carrera administrativa para los empleados de la nueva entidad, sin que se ofrezca ninguna justificación para la creación de tal régimen especial, como ha sido exigido por la jurisprudencia.

Agrega también que el contenido de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 no tiene ninguna relación objetiva y razonable con la temática general y dominante de la Ley en que se insertan.

Reitera entonces la demanda que los artículos 155 y 156 superiores representan cada uno una ley ordinaria que corresponde al ejercicio de facultades que por separado otorga la Constitución al Congreso, a saber: las mencionadas en el numeral 3º del artículo 150, relativas a la expedición del Plan de Desarrollo Económico; las que regula el numeral 7º del mismo artículo, concernientes a la determinación de la estructura de la Administración y, finalmente, aquellas que menciona el numeral 10º del mismo canon 150 constitucional, referentes a la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo. Esta circunstancia evidencia, sugiere la demanda, que dichas normas irrespetan el principio de unidad de materia y que su título no corresponde al de la materia que regulan.

Por último, la demanda afirma que los artículos 155 y 156 no fueron aprobados en primer debate en la comisión permanente de cada cámara legislativa, ni en segundo debate en cada una de las plenarios de ambas cámaras. Finalmente, tampoco obtuvieron sanción presidencial, por lo cual no pueden ser considerados como leyes de la República.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término legalmente previsto para ello, se recibieron en la Secretaría General de la Corte Constitucional las siguientes intervenciones:

1. Intervención de la Universidad del Rosario

En forma oportuna intervino dentro del proceso el ciudadano Alejandro Venegas Franco, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, quien sostuvo que los cargos de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento formulados en la demanda son infundados, pues al revisar el contenido de los textos propuestos a consideración de las cámaras legislativas, se observa que “desde el principio aparecen los elementos que permiten identificar que los artículos demandados tuvieron los debates exigidos reglamentariamente, pues si bien su redacción fue variando, los temas de que ellos tratan se consideraron expresamente en todos los debates.”

Sin embargo, el interviniente estima que el problema de fondo que sí debe resolver la Corte es el concerniente a si mediante la ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo es posible crear entidades que hagan parte de la estructura de la Administración Pública. Al respecto, estima que ello sólo sería posible si entre las entidades creadas y los objetivos del Plan existe una correspondencia.

En el caso presente, sostiene el interviniente que en cuanto uno de los objetivos del Ley 1151 de 2007 es el reseñado en el literal f) del artículo 1º, relativo a la intervención económica del Estado en el marco de actividades empresariales, objetivo para cuyo cumplimiento la misma ley prevé un programa dirigido a “organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional”, se tiene que “el contenido del artículo 156 encuentra asidero en el texto del propio Plan”, pero no así el texto del artículo 155 de la Ley acusada.

En consecuencia, la Universidad del Rosario aboga por la declaratoria de inexecutable del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y la constitucionalidad del artículo 156 de la misma Ley.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estando dentro del término legalmente previsto, intervino dentro del proceso el ciudadano Germán Eduardo Quintero Rojas, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Defendió la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

Refiriéndose al procedimiento de expedición de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, destaca la intervención que ambos fueron presentados por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República en la versión original del proyecto. Dichos artículos, agrega, respondían a los nombres de “Administración del Régimen de Prima Media con prestación definida” y “Gestión de Obligaciones Pensionales y fiscalización de contribuciones parafiscales”, los cuales estaban referidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el acápite denominado “Modelo Administrativo para la intervención económica del Estado.”

Prosigue la intervención señalando que presentadas esas iniciativas por el Gobierno Nacional, esos artículos fueron abordados por los ponentes designados para el primer debate, quienes decidieron no incluirlos en el proyecto que sometieron a consideración de las comisiones conjuntas; no obstante, expresamente indicaron que debía continuarse con la discusión del asunto dentro del trámite parlamentario, y así fue aprobado por dichas comisiones. Al respecto, en fundamento de estas afirmaciones citan apartes del acta que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 85 del 21 de marzo de 2007.

Continúa el Ministerio de Hacienda señalando que en desarrollo de esa decisión de las comisiones conjuntas, los artículos fueron nuevamente abordados por los ponentes designados para segundo debate. Es esta oportunidad, nuevamente dejaron constancia de la discusión surtida y del desacuerdo existente entre ellos, razón por la

cual remitieron la decisión del asunto a las plenarias. En fundamento de estas aseveraciones citan la Gaceta 142 de 26 de abril de 2007.

Posteriormente, mediante carta dirigida al Congreso de la República, el Gobierno insistió en las iniciativas contenidas en los dos artículos, sugiriendo y aprobando la inclusión de los mismos en el Segundo debate. La intervención transcribe dicha carta, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso 154 de 2 de mayo de 2007.

Afirma enseguida la intervención, que luego de ser incluidos y aprobados por la Plenaria (no dice de qué cámara), los artículos fueron aprobados por la comisión accidental de conciliación y finalmente incluidos en el texto definitivo de la Ley.

De todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda concluye que el Congreso nunca negó la iniciativa, sino que al contrario siempre manifestó y resaltó la importancia del asunto que se debatía.

Entra luego el Ministerio de Hacienda a referirse a los principios de identidad y consecutividad, y al alcance que a los mismo le ha dado la jurisprudencia constitucional, destacando que la obligación del legislador consiste en que los artículos nuevos que se introduzcan durante el trámite legislativo correspondan a temas y asuntos tratados previamente en las comisiones. Y refiriéndose al caso de las normas acusadas, señala que, a su parecer, es innegable que la institucionalidad pensional fue abordada por el legislador desde el inicio del trámite parlamentario.

Pasa entonces la intervención a estudiar el tema del principio de coherencia que preside la aprobación del Plan nacional de desarrollo, y afirma que en el caso de las normas en discusión resulta claro que tanto la creación de la nueva entidad administradora del régimen de prima media, como la liquidación de las existentes y la creación de la unidad administrativa especial de gestión de pensiones y contribuciones parafiscales guardan una relación de conexidad teleológica con los objetivos y programas incluidos en el Plan.

Refiriéndose entonces al principio de unidad de materia, destaca el Ministerio que la presentación inicial del Plan de Desarrollo por parte del Gobierno Nacional planteaba ya la necesidad y conveniencia de reformular la institucionalidad del régimen de prima media con prestación definida y las dificultades e inconsistencias encontradas en el mismo, asuntos que se encontraban recogidos en las Bases del Plan, concretamente en el artículo que corresponde al actual 3º de la Ley 1151 de 2007. Estas reflexiones guardan, agrega, una relación de coherencia con los propósitos recogidos en el mismo Plan, relativos a la reorganización de la prestación estatal de dicho régimen, en una única entidad pública del orden nacional. Consecuencia obvia de lo

cual es la liquidación de las entidades que actualmente llevan a cabo dicha administración.

Finalmente, el Ministerio arguye que si bien es cierto que el Plan Nacional de Desarrollo tiene un contenido específico y que no puede ser empleado para expedir normas indiscriminadamente, ello no significa que la reestructuración administrativa no guarde una relación de conexidad directa con los objetivos del Plan en ciertos casos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 la Ley 1151 de 2007.

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

En representación de la entidad pública de la referencia, intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano César Fabián Romero Roa, quien defendió la exequibilidad de las normas demandadas a partir de las siguientes consideraciones:

Inicialmente el interviniente se refiere a las falencias que llegaron a detectarse en el régimen pensional de prima media con prestación definida y a las posibles soluciones que fueron planteadas para remediar tales falencias. Al respecto, destaca cómo este régimen se fundamentó en un mecanismo de solidaridad intergeneracional, en el que los trabajadores debían aportar para pagar las pensiones de las personas ya retiradas, y en el cual se acumulaban pequeñas o ninguna reserva. Consecuencia de esta característica fue que inevitablemente el sistema se hizo insostenible con el paso del tiempo, debido a los cambios demográficos ocurridos en Colombia, pues los pensionados constituyen un porcentaje cada vez mayor de la población, y sus mesadas deben ser pagadas cada vez por más tiempo. De otro lado, el esquema institucional del régimen pensional de prima media, con múltiples administradores, incidió en que los costos de las decisiones tomadas por cada uno de ellos fuera efectivamente asumida por el administrador, costos que se transmitieron a lo largo del sistema, perjudicando tanto a los pensionados como a los mismos aportantes.

En este escenario, la intervención explica que las normas demandadas constituyen un esfuerzo necesario para fortalecer institucionalmente al Estado en su papel de reconocedor de derechos pensionales en condiciones de igualdad y justicia, y para garantizar una viabilidad en el esquema. Dichas normas establecen un único responsable de la administración del régimen de prima media, el cual estará encargado de su viabilidad.

Dicho lo anterior, la intervención entra a refutar las acusaciones relativas a presuntos vicios en el trámite de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, por supuesto desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad. Tras recordar la amplia jurisprudencia vertida por esta Corporación sobre el alcance de tales principios, sostiene que en el trámite de expedición de la ley acusada, dentro de la principales metas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo siempre se encontró, en el numeral 6.2.1 del acápite 6º del artículo 6º, una propuesta para organizar el marco institucional del régimen de prima media en el orden nacional. Dicha propuesta de reingeniería, agrega, estuvo presente en todas las etapas del proceso aprobatorio de dicha Ley, desde la exposición de motivos, pasando por las ponencias para primero y segundo debate, y en los textos aprobados por las comisiones conjuntas y las plenarias.

Ahora bien, precisando la forma en que se surtió el trámite de esta propuesta reorganizativa del marco institucional del régimen pensional de prima media, el Departamento Nacional de planeación señala que en la ponencia para primer debate se mantuvo la estructura del proyecto de ley presentado por el Gobierno, pero que en cuanto a la administración del régimen de prima media no se incluyeron en el proyecto presentado por los ponentes los artículos 30 y 31 relativos al tema, que contenían los mecanismos que el Gobierno consideraba idóneos para la reingeniería del mismo. Sin embargo, las comisiones conjuntas dejaron constancia de que el Congreso de la República consideraba importante continuar con la discusión dentro del trámite del proyecto de ley. Así pues, el texto aprobado por las comisiones terceras y cuartas contenía el programa de reingeniería del régimen de prima media, pero no los mecanismos para llevar a cabo tal reorganización. Ello en virtud de que los ponentes no los incluyeron dentro del proyecto que fue sometido a consideración y votación.

En este punto, Planeación destaca que del artículo 22 de la Ley 152 de 1994 se desprende que si un asunto fue aprobado por la comisiones conjuntas, el tema tratado puede presentar modificaciones en las plenarias, sin que el proyecto deba regresar a comisiones.

Ahora bien, explicando cómo prosiguió el trámite legislativo, Planeación dice que al preparar la ponencia para segundo debate, los ponentes no lograron ponerse de acuerdo para presentar una propuesta de articulado en lo relativo a la institucionalidad de la seguridad social y la administración del régimen de prima media con prestación definida, por lo que dejaron el asunto a la definición de las plenarias. En este estado, el Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de que la reingeniería del régimen de prima media tuviera mecanismos idóneos para lograr calidad y oportunidad en los servicios al pensionado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 23 de la ley 152 de 1994, presentó una propuesta de modificación a algunas disposiciones del proyecto en curso, incluyendo los artículos relativos

a la institucionalidad de la seguridad social y la administración del régimen de prima media con prestación definida, así como a la gestión de las obligaciones pensionales y las contribuciones parafiscales de la protección social. Posteriormente, las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes aprobaron los artículos propuestos por el Gobierno, bajo los números 173 y 174 en la cámara alta y 171 y 172 en la baja. Como eran idénticos, sobre ellos, dice Planeación, no se pronunció la comisión de Conciliación.

Pasa la intervención a referirse a la presunta violación del principio de consecutividad, que según una de las demandas se habría producido porque la liquidación del ISS, CAPRECOM y CAJANAL no fue propuesta por el Gobierno y tampoco fue abordada por el legislador en el primer debate. Al respecto, indica que la Corte ha explicado que la obligación de surtir los cuatro debates se predica de los proyectos de ley y no de cada artículo en particular, y que el principio de identidad es flexible. Destaca entonces que existe una relación estrecha entre los artículos propuestos inicialmente, en donde se hablaba de que Colpensiones sería la *única* administradora del Régimen de prima media, y la liquidación de las entidades mencionadas.

Prosiguiendo con el tema de la conexidad inmediata entre el Plan de Desarrollo y las medidas adoptadas en las normas acusadas, Planeación refuta el cargo de una de las demandas, según el cual la reforma de la estructura de la administración nacional no puede ser objeto de la Ley del Plan de desarrollo, sino de otra ley expedida con fundamento en las facultades legislativas asignadas al Congreso por el numeral 7º del artículo 150 superior. Para ello recuerda que la planeación ha sido entendida como el intento de articular el conjunto de instrumentos de regulación del Estado para el cumplimiento de objetivos de desarrollo, en el mediano y largo plazo. Así las cosas, la determinación acerca de la pertinencia de una norma instrumental contenida en el Plan de Desarrollo debe pasar por establecer si la misma constituye una herramienta necesaria para llevar a cabo los propósitos del mismo plan. Destaca entonces la intervención, que en el caso de la Ley 1151 de 2007, dentro de los objetivos de Plan el artículo 1º incluye el propósito de encontrar soluciones a las deficiencias en la cobertura y calidad en la seguridad social, y que el artículo 8ª *ibídem*, contenido de los principales programas del Plan, incluye la intervención estatal en la economía buscando entre otras metas la de mantener los derechos de los asegurados y garantizar la continuidad en la prestación de los servicios, implantando un nuevo modelo de aseguramiento público en salud, pensiones y riesgos profesionales. Dentro de este contexto, prosigue la intervención de Planeación, la propuesta de creación de una nueva entidad administradora del régimen de prima media y la liquidación de las actualmente existentes responde a un objetivo claramente establecido, no sólo en el mencionado artículo 8º, sino en todas las bases del plan, no modificadas durante el trámite legislativo.

Visto lo anterior, se pregunta Planeación si existe una limitación por razón de la materia, adicional al principio de conexidad inmediata, que impida al legislador modificar la estructura de la administración nacional mediante una norma contenida en la Ley del Plan de Desarrollo, teniendo que producir tal reforma mediante una ley ordinaria; al respecto, señala que tal limitación conduciría a la inejecutabilidad del Plan, pues “rompería el silogismo que se construye en el proceso de planeación, vale decir, una secuencia entre los objetivos, los programas, los recursos para su cumplimiento y las medidas para su ejecución”. Añade que si tal limitación existiera “el Plan adoptado mediante una ley que debería ser título suficiente para su cumplimiento, requeriría de otras leyes para su perfeccionamiento”, lo cual no sólo atentaría contra su naturaleza, sino que dilataría su cumplimiento en el tiempo. Adicionalmente, la intervención destaca que esta Corporación, en fallos precedentes, no ha dudado en considerar que, en cuanto tenga un nexo de conexidad inmediata, resulta viable la modificación de la estructura de la Administración mediante una medida adoptada en una norma contenida en la Ley del Plan.²

Finalmente, la intervención de Planeación Nacional se refiere a otros cargos de inconstitucionalidad formulados en una de las demandas, en especial al relativo a la conformación de la Junta directiva de Colpensiones, y al respecto indica la participación no está constitucionalmente concebida como un mecanismo de coadministración, y que ninguna norma superior así lo indica.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, Planeación Nacional solicita a la corte que los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 sean declarados exequibles.

4. Intervención de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E.

Oportunamente intervino el ciudadano Fernando Antonio Torres Gómez, quien en representación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E., manifestó a la Corte que coadyudaba las intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación presentadas dentro de este proceso.

5. Intervención del Instituto de Seguros Sociales.

² La intervención cita la sentencia C-305 de 2004, en lo relativo a la norma que se refería al liquidación de las Empresas Municipales de Cali.

Estando dentro del término, intervino el ciudadano Sergio Armando Colmenares Porras, Director Jurídico Nacional del Instituto de Seguros Sociales, quien expuso ante la Corte que los cargos de inconstitucionalidad material esgrimidos en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, a su parecer, no cumplían los requisitos exigidos para proceder al examen de constitucionalidad respectivo, pues partían de equívocos, supuestos falsos o meras apreciaciones subjetivas del accionante. Y en cuanto a los cargos de inconstitucionalidad formal, sostuvo también si lo que las demandas pretendían era atacar tales normas por vicios en su formación, tenían que haber señalado claramente el trámite establecido en la Constitución y el defecto procedimental del acto acusado, exigencia que a su parecer no se cumplió en la presente oportunidad.

De cualquier manera, el interviniente solicita que se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

6. Intervención del ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega.

Estando dentro de la oportunidad legal prevista, intervino dentro del proceso el ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega, quien en defensa de la constitucionalidad de los artículos acusados, expuso lo siguiente respecto de los vicios de forma planteados en las dos demandas acumuladas:

Destaca inicialmente el ciudadano, que las normas constitucionales y legales pertinentes contemplan la posibilidad de incluir artículos nuevos durante el segundo debate de un proyecto cualquiera de ley, y también del proyecto del ley del Plan de Desarrollo Económico. Al respecto relaciona y comenta el contenido normativo de los artículos 178 de la Ley 5ª de 1993, 186 *ibídem* y 22 de la Ley 152 de 1994. Así mismo, trae a colación la jurisprudencia vertida por esta Corporación sobre el tema, en especial la contenida en la Sentencia C-305 de 2004³, en donde se hizo ver cómo las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso.

Más adelante, refiriéndose de manera concreta al trámite surtido para la aprobación de los actuales artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, el ciudadano Plazas Vega explica por qué las iniciativas legislativas contenidas en ellos (i) formaron parte del proyecto presentado por el ejecutivo desde el primer momento; (ii) fueron tratadas en primer debate en las comisiones conjuntas; (iii) las comisiones, en los informes que estaban obligadas a rendir, lejos de rechazarlas, consideraron importante continuar con la discusión del asunto dentro del trámite legislativo, para que el tema fuera decidido

³ M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

en las plenarios; (iv) el Gobierno insistió en su inclusión en el texto presentado a consideración de las plenarios; (v) fueron aprobadas por las Plenaria del Senado e incluidas en el texto conciliado bajo los artículos 171 y 172, correspondientes a los actuales artículos 155 y 156 demandados.

Con fundamento en el anterior recuento, el interviniente afirma que el trámite legislativo de las normas acusadas no desconoció los principios de consecutividad ni de identidad flexible que presiden la aprobación de las leyes.

V. Concepto del Procurador General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, por los aspectos por él analizados, y la inexecutable de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 y el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. En sustento de esa solicitud, expuso las siguientes consideraciones:

Dice el señor procurador que “(e)s propio del procedimiento legislativo que se puedan introducir por parte de una Cámara modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley que su homóloga ha estudiado y aprobado, modificaciones que sólo encuentran un límite y es el que se señala en el artículo 158 constitucional, es decir, que las modificaciones que se introduzcan a los proyectos de ley, **incluso en la forma de preceptos nuevos**, deberán respetar de manera inequívoca la regla de la unidad de materia...”. Agrega que para superar las divergencias que puedan surgir por el hecho de que una Cámara introduzca modificaciones al proyecto en curso, se ideó el mecanismo de las comisiones de conciliación.

Entrando a referirse al caso objeto de estudio, dice el Ministerio Público que al incorporarse las disposiciones acusadas, durante el segundo debate del proceso legislativo en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, “se cumplió con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza la inclusión de adiciones en dicho debate”. De la misma forma, agrega, “se cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, relacionados con la integración de la comisión de conciliación para zanjar las diferencias que se presentaron en relación con el proyecto...”.

Establecido lo anterior, el concepto fiscal entra a estudiar si se observó la regla de la unidad de materia en la incorporación de los artículos nuevos introducidos en el segundo debate. Al respecto señala que las normas del Plan de Desarrollo “pueden establecer mecanismos

distintos a la política económica estatal, y el Estado como director de la economía pública y privada, puede crear, modificar y, derogar normas, que si bien, en principio corresponden a distintas leyes o estatutos, están íntimamente ligadas al concepto de desarrollo...". Agrega que tratándose de la Ley del Plan, "ella puede contemplar un universo muy amplio no solamente de metas económicas sino de normas jurídicas tendientes a **consagrar los mecanismos para la correcta ejecución del mismo**, de allí que puede referir a un sinnúmero de temas, sin que ese sólo hecho pueda dar lugar a que se hable del desconocimiento de la regla contenida en el artículo 158 constitucional." Sin embargo, destaca que lo anterior no significa que mediante la Ley del Plan se puedan modificar o adicionar disposiciones que no tengan conexidad alguna con lo regulado en dicha ley.

Basándose en las conclusiones anteriores, prosigue la vista fiscal indicando cómo a su parecer los contenidos normativos establecidos en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, que se refieren a la creación y liquidación de entidades públicas, son elementos ajenos al Plan Nacional de Desarrollo que por lo tanto desconocen la regla de unidad de materia.

Para fundamentar esta opinión, señala que el inciso primero del artículo 155, que se titula "*De la institucionalidad de la Seguridad Social del Régimen de Prima Media de Prestación de Definida*", establece unos parámetros generales que resultan compatibles con los objetivos del plan, pues dicho inciso señala que con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía se mantendrá una participación pública en su prestación; así mismo, dicho inciso autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con los particulares para la constitución de sociedades que administren estos riesgos o participen en el capital de los existentes, o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de sus negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas, cosa que, a juicio del Ministerio Público, resulta coherente con los objetivos generales del Plan, que consagran como una política estatal la promoción y reducción de la pobreza y el atacar las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social. Por ello, el señor Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad del inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

No obstante, estima la vista fiscal que no sucede lo mismo con los siguientes incisos del mencionado artículo 155 en donde se crea una empresa industrial y comercial del Estado, denominada Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida, pues "si bien, esta disposición puede ser consecuencia del

inciso primero con el fin de materializar el alcance del mismo, ésta es una decisión que le corresponde expedir al Congreso de la República en otro momento, en el desarrollo ordinario de la actividad legislativa, pues no es admisible que se utilice el Plan Nacional de Desarrollo como el medio para modificar la estructura de la administración nacional...”. Y lo mismo sucede, dice, con los incisos tercero y cuarto que establecen la naturaleza de Colpensiones y ordenan la liquidación de Cajanal, Caprecom y del Instituto de los Seguros Sociales, “lo cual se erige en una norma que no le correspondía al legislador expedir como componente del Plan de Desarrollo”, pues “en nada se relaciona la creación y liquidación de entidades públicas con los objetivos primarios del Plan Nacional de Desarrollo”. Por esa razón, el señor Procurador solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

Refiriéndose por último a la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, dice la vista fiscal que dicha norma modifica la estructura de la administración nacional al crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, a la cual se le asignan funciones relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales. Agrega que la disposición también consagra la forma de administración de la mencionada entidad pública y le concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera de los empleados de la entidad.

Al respecto, afirma que “si se revisa detenidamente la integridad de la disposición acusada, ésta contiene un desarrollo legal minucioso que es propio del Sistema de Seguridad Social en pensiones, que sin lugar a dudas puede ser importante para la cobertura y eficacia del sistema, pero que no se vislumbra la conexidad que se debe predicar de normas como estas, respecto de los objetivos perseguidos con la adopción de un Plan Nacional de Desarrollo.” Por esa razón, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que forma parte de una ley de la República, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. El problema jurídico que plantean las demandas

2.1 En conjunto las dos demandas acumuladas acusan de inconstitucionales los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, pero las acusaciones cuestionan específicamente los apartes normativos de dichas disposiciones que se refieren a: (i) la creación de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional denominada Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida; (ii) la liquidación de CAJANAL, CAPRECOM y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere; (iii) la forma en que está conformada la Junta Directiva de COLPENSIONES; y (iv) el otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que determinen el sistema específico de carrera para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, cuya creación se decreta en el artículo 156 de la Ley acusada.

En contra de estas disposiciones legislativas, se formulan, en síntesis, los siguientes cargos:

- Respecto de la liquidación de las tres entidades mencionadas a que se refiere el artículo 155 de la Ley acusada, dice la primera demanda que dado que ni en el proyecto de ley original, ni el informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas, ni en el proyecto aprobado en primer debate en dichas comisiones, se hizo referencia a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL, sino que fue el Ejecutivo quien propuso, sin dar una justificación específica, incluir en la Ley los artículos mediante los cuales se decretaba tal liquidación, se tiene que el Congreso al aprobarlos en segundo debate violó la prohibición constitucional de discutir proyectos de ley en menos de tres debates, y aquella otra derivada del principio de identidad que le impide aprobar en segundo debate disposiciones nuevas cuyos temas no hayan sido objeto de discusión en el primer debate. Por lo anterior, encuentra que se configura vicio de inexecutable formal por violación de los principios de consecutividad e identidad.

- Un segundo cargo de carácter material, formulado en la primera de las demandas, consiste en afirmar que el artículo 155, en cuanto ordena liquidar las tres entidades públicas antes mencionadas, no corresponde a un *programa* que permita llevar a cabo ninguna de las metas y objetivos definidos en la parte general del Plan. Lo anterior porque, a juicio del actor, la liquidación de una entidad no es

propiamente un *programa*, y porque no puede ser vista tampoco como una forma de planeación. Por tal razón, estima que el legislador violó la prohibición derivada del principio de unidad de materia, que le impedía incluir en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones cuyo contenido no correspondiera a objetivos y metas de desarrollo económico o social, o a instrumentos para la ejecución de los anteriores. Agrega que el único objetivo enunciado en la parte general de la Ley 1151 que podría justificar la liquidación de las tres entidades mencionadas en el artículo 155 sería el propósito enunciado en el numeral 6.2.1 de la Parte General de dicha Ley, pero que la relación de conexidad de la medida liquidatoria con dichos objetivos no es directa ni inmediata.

- Otro cargo esgrimido tanto en la primera como en la segunda de las demandas acumuladas sostiene que la liquidación de personas jurídicas de derecho público debe lograrse mediante la función que se le asigna al Congreso de la República en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, y no mediante la función de expedición de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, a que se refiere el numeral 3° de la misma disposición superior.

- En la segunda de las demandas acumuladas, se esgrime un cargo de acuerdo con el cual la conformación de la Junta directiva de COLPENSIONES, dispuesta en el artículo 155 de la Ley acusada, viola el canon 103 de la Constitución, pues no tiene en cuenta a los pensionados, a los servidores públicos, a la comunidad ni a los trabajadores, que en virtud del principio de participación deben ser parte en la fijación de políticas en materia pensional.

- Esta segunda demanda acusa también el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, afirmando que constituye un desarrollo de la modificación de la estructura de la Administración Pública dispuesta en el artículo 155, asunto que no podía ser desarrollado por el legislador mediante la expedición de la Ley del Plan, sino mediante una ley expedida en desarrollo de las atribuciones que le confiere al Congreso el numeral 3° del artículo 150 de la Carta.

- Finalmente, en un último cargo contenido en la segunda demanda se dice que el artículo 156 concede al presidente de la República facultades extraordinarias para crear, injustificadamente, un sistema de carrera administrativa especial para la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agrega que para el otorgamiento de facultades extraordinarias, el legislador no puede acudir al ejercicio de las facultades que se le confieren en el numeral 3° del artículo 150 superior, sino que debe recurrir a expedir otra ley, dictada con base en

las atribuciones otorgadas por el numeral 10° de la misma norma constitucional.

2.2 Las intervenciones oficiales, refutando el cargo de inconstitucionalidad fundado en el desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad, sostienen que los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 figuraban desde el inicio en la versión original del proyecto; que si bien no fueron incluidos por los ponentes en el texto propuesto a consideración de las comisiones conjuntas que surtieron el primer debate, estas comisiones aprobaron expresamente que debía continuarse con la discusión del asunto dentro del trámite parlamentario restante. Que por iniciativa gubernamental, los mencionados artículos fueron nuevamente sometidos a consideración de las plenarias, que los aprobaron. Por lo cual estiman que el tema de estos artículos, es decir la propuesta para reorganizar el marco institucional del Régimen de Prima Media en el orden nacional, estuvo presente en todas las etapas del proceso aprobatorio de la Ley. Esta posición es coadyuvada por el Ministerio Público, por la Universidad del Rosario y por el ciudadano Plazas Vega.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad por la violación del principio de unidad de materia, las intervenciones oficiales defienden la existencia de una relación de conexidad entre la liquidación del ISS, CAPRECOM y CAJANAL y la creación de COLPENSIONES, de un lado, y las metas señaladas en la parte general del Plan, relativas a la reorganización de la prestación estatal del Régimen de Prima Media mediante una única entidad pública del orden nacional, de otro. Agregan que legislador puede modificar la estructura de la Administración nacional mediante una norma contenida en la Ley del Plan de Desarrollo, sin necesidad de producir tal reforma mediante una ley ordinaria. En cambio, el señor Procurador estima que la creación y liquidación de entidades públicas es un asunto ajeno a la materia del Plan Nacional de Desarrollo, que por lo tanto desconoce la regla de unidad de materia. Por su parte, la Universidad del Rosario sostiene que el contenido normativo del artículo 156 guarda relación de conexidad con la parte general del Plan, mas no así el del 155.

Finalmente, una de las intervenciones oficiales se opone al cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de participación, formulado en contra del aparte normativo del artículo 155 de la Ley 1151 que se refiere a la conformación de la junta directiva de COLPENSIONES, arguyendo que dicho principio no exige diseñar mecanismos de coadministración de entidades públicas.

2.3 Así las cosas, los problemas jurídicos que se plantean en el presente proceso son los siguientes: (a) si el proceso legislativo que culminó con la aprobación de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 respetó los principios de consecutividad e identidad flexible, que exigen que los proyectos de ley surtan todos los debates

reglamentarios y que aquellas iniciativas nuevas incluidas en el segundo debate correspondan a temas debatidos y aprobados en primer debate; (b) si por la materia sobre la que versan dichas disposiciones (modificación de la estructura de la Administración mediante la creación de una entidad y una unidad administrativa especial y la liquidación de otras tres entidades) puede estimarse que ellas respetan los principios de coherencia y de unidad de materia, que en lo relativo a la Ley del Plan de Desarrollo Económico exigen que las metas y propuestas de la parte general tengan una relación de conexidad teleológica estrecha con los mecanismos previstos en la parte instrumental o de proyectos de inversión. (c) si la modificación de la estructura de la Administración Pública en el orden nacional puede llevarse a cabo mediante disposiciones contenidas en la ley del Plan de Desarrollo Económico, o si se requiere de una ley expedida en desarrollo de las facultades legislativas a que se refiere de manera concreta el numeral 3° del artículo 150 superior; (d) si mediante la Ley del Plan de Desarrollo Económico pueden otorgarse facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir normas con fuerza de ley que determinen el sistema específico de carrera para los empleados de una entidad pública; y (e) si en virtud del principio de participación, la junta directiva de una entidad pública debe conformarse con todos los sectores interesados en la fijación de las políticas que dicha junta debe definir.

2.4 Para resolver los anteriores problemas jurídicos, (i) la Corte inicialmente recordará tanto las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, como su propia jurisprudencia relativa a los principios de consecutividad e identidad flexible, en lo referente a la aprobación de dicha Ley; y con base en lo anterior, estudiará el cargo de inconstitucionalidad relativo al desconocimiento de dichos principios durante la aprobación de las normas acusadas. (ii) Enseguida recordará los conceptos que ha vertido esta Corporación en relación con los principios de coherencia y unidad estricta de materia en la misma Ley, y con fundamento en estos conceptos jurisprudenciales analizará si existe o no una relación de conexidad estrecha y de coherencia lógica entre las medidas legislativas adoptadas en los artículos acusados, de un lado, y las metas de la acción estatal definidas en la parte general de Plan de Desarrollo Económico y Social contenido en la Ley 1151 de 2007, de otro. (iii) Más adelante verificará lo que ha sentado la jurisprudencia en relación con el contenido material de las normas recogidas en la parte instrumental del Plan, adoptadas para llevar a realización las metas y programas propuestos en la parte general del mismo. Y con base en dichos conceptos jurisprudenciales, estudiará el cargo según el cual la reforma de la Administración Pública y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República son decisiones legislativas que de manera general no pueden adoptarse en una Ley de Plan de Desarrollo Económico y Social, sino que exigen el trámite de leyes

independientes. (iv) Finalmente, la Corte recordará el alcance constitucional del principio de participación ciudadana, y analizará si el mismo exige que las juntas directivas de las entidades públicas tengan una particular conformación.

3. Examen del cargo de inconstitucionalidad referente al desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad.

3.1 Las normas constitucionales y orgánicas que regulan la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

En diversas ocasiones esta Corporación ha tenido la oportunidad de explicar cuáles son las normas que regulan el proceso de expedición de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. Así, en la Sentencia 305 de 2004⁴, recordó que la actividad legislativa de expedición esta Ley 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.”

Dentro de las particularidades del trámite que debe seguir el Congreso para este propósito, en la presente ocasión la Corte encuentra necesario recordar las siguientes normas:

* Dice el artículo 341 de la Constitución, que el proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social es de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, que el Gobierno debe elaborarlo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales, del Consejo Superior de la Judicatura y habiendo consultado al Consejo Nacional de Planeación. Y que debe presentarse a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

* Conforme lo dispone el inciso segundo de esta misma norma superior, *“con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria.”*

* La misma norma constitucional regula los cambios que pueden ser introducidos por el Congreso al proyecto gubernamental. Al respecto indica que en relación con la parte general del Plan, los desacuerdos, si los hubiere, *“no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas que sean de su competencia.”*⁵ En cambio,

⁴ M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

⁵ Artículo 341, inciso segundo

respecto de la segunda parte de dicha Ley, la misma norma indica que el Congreso “podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero”; y enseguida 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.”⁶

* Por su parte, la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, que según lo establece el artículo 342 de la Constitución debe reglamentar “todo lo relacionado con los procedimientos de... aprobación... de los planes de desarrollo”, contiene las siguientes disposiciones, pertinentes para la resolución del problema jurídico que se analiza en el presente proceso:

*“Artículo 20. Presentación y primer debate. 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 21. Segundo debate. 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 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.***

⁶ Artículo 341, inciso cuarto.

“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.” (Negrillas fuera del original)

* La Corte ha explicado que las anteriores son las normas constitucionales y orgánicas de carácter especial que regulan el trámite de aprobación del proyecto de ley del Plan de Desarrollo Económico. Pero que, adicionalmente a ellas, deben tenerse en cuenta las reglas generales contenidas en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que en lo no previsto por la Constitución ni por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo resulten aplicables a ese proceso legislativo.⁷

De todo este plexo normativo, para lo que interesa al presente proceso, la Corte encuentra oportuno resaltar las siguientes particularidades del trámite de aprobación de la Ley del Plan:

- a. Que el segundo debate del proyecto de Ley del Plan se surte *“con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos”*.
- b. Que el Congreso sólo *“podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas”*.
- c. Que cuando las anteriores 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.”* No obstante, si esta otra Cámara no produce tal aprobación, se debe nombrar una comisión de conciliación que supere las diferencias.
- d. Que *“(e)n cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo.”*

⁷ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3.2 Los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la Ley del Plan.

En ocasiones anteriores la Corte se ha detenido a estudiar el alcance de los principios de consecutividad y de identidad flexible en el proceso de aprobación de la Ley del Plan. Al respecto ha encontrado que en dicho trámite, como en el de cualquiera otra ley, en aplicación de dichos principios debe entenderse que tiene plena vigencia la facultad de las comisiones y de las plenarias de introducir modificaciones a los proyectos en curso, según lo disponen el artículo 160 de la Constitución⁸ y el 178 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso^{9,10}. Esta facultad, además, puede consistir en introducir “*disposiciones nuevas*”, según lo autoriza expresamente el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso.¹¹ No obstante, dado que el principio de identidad exige que el proyecto de ley sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las modificaciones o adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, que implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) y que estos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.¹²

Ahora bien, refiriéndose de manera concreta a la vigencia de los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

⁸ C.P Art. 160., in 2º: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

⁹ 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.

¹⁰ No obstante, de la normatividad especial que antes se reseñó, se desprende que tratándose de la Ley del Plan esta facultad se restringe a la introducción de modificaciones al proyecto de inversiones.

¹¹ Ley 5ª de 1992. **ARTICULO 186:** “Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

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

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

¹² Sobre este tema de manera general la Corte se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias C-025 de 1993, C-008 de 1995, C-282 de 1997, C-702 de 1999, C-501 de 2001, C-809 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003, C-940 de 2003, C- 1147 de 2003 y C- 305 de 2004. Concretamente, sobre la necesidad de que los cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate y que éstos guarden estrecha relación con el contenido del proyecto, la Corte sentó jurisprudencia en la Sentencia C- 1147 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil.

“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, arriba transcrito, cuyo segundo inciso se refiere expresamente a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias, estableciendo que ese caso *“no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara.”* La norma agrega que *“(e)n caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.”*

“La Corte encuentra que esta norma especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual él versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al general de la ley.”¹³

Visto todo lo anterior, pasa la Corte a estudiar si durante el trámite de la aprobación legislativa de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, se observaron tanto las disposiciones constitucionales y orgánicas que regulan la aprobación de la Ley del Plan, como los parámetros jurisprudenciales que han precisado el alcance las facultades de las cámaras de introducir modificaciones a los proyectos de esta naturaleza que cursen en el Congreso.

3.3 Trámite de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010.”

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010” fue el siguiente:

3.3.1. El día 6 de febrero de 2007, el Proyecto de ley correspondiente fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, con su correspondiente exposición de motivos, y radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes bajo el número 201 de 2007 - Cámara, y en la del Senado bajo el número 199 de 2007. Con lo anterior se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 341 superior, según el cual el proyecto correspondiente a la ley cuatrienal del Plan de Desarrollo debe ser presentado dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. El Proyecto de Ley fue

¹³ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

publicado en la Gaceta del Congreso N° 32, correspondiente al 8 de febrero de 2007.¹⁴

En relación con el tema de que tratan los artículos 155 y 156 aquí acusados, dentro del Título II del Proyecto de Ley, correspondiente al “Plan de Inversiones Públicas”, se encontraba el Capítulo II titulado “Descripción de los principales programas de inversión”. El artículo 6° de dicho Capítulo, bajo el numeral 6° denominado “Un mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos”, incluía el sub numeral 6.2, del siguiente tenor:

“6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

“La solución y atención de los requisitos y retos del Estado Comunitario asegurarán las condiciones propicias para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

“...

“6.2 Los retos del Estado comunitario

“Se apoyará la figura de un Estado que planee, promueva y regule allí donde está su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

Así mismo, se profundizará en la transformación institucional que garantice organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración pública al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

“6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

“La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la

¹⁴ Obra en el expediente en el cuaderno de pruebas remitidas por la Comisión III de la Cámara de Representantes.

búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta sólo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

“ ...

- Se plantea la creación de una entidad del orden nacional que administre las pensiones ya reconocidas por Administradoras del Régimen de Prima Media y adelante la fiscalización de contribuciones parafiscales. La nueva Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, tiene como objeto garantizar la seguridad jurídica y la racionalización y eficiencia operativa del proceso de administración de pensiones reconocidas y reconocimiento de pensiones causadas por reconocer en Administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. También fortalecerá la función de fiscalización y control de las contribuciones parafiscales buscando generar un impacto definitivo en lo que a control a la evasión y elusión de aportes a la seguridad social y demás recursos parafiscales se refiere. La nueva entidad unificará la función de fiscalización y armonizará el cobro de las obligaciones parafiscales que hasta el momento se encuentra dispersa y no se ejerce de manera permanente y coordinada por los actuales titulares.

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas

que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario público, una carga financiera muy alta, injustificada.

“En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.

“...” (Negritas y subrayas fuera del original).

En este mismo Proyecto de Ley, se encontraba el Capítulo IV, titulado “Mecanismos para la Ejecución del Plan”, cuya “Sección Tres”, sobre “Desarrollo social”, incluía los artículos 30 y 31, que rezaban así:

“Artículo 30. Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes.

“Adicionalmente créase una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de la Protección Social, denominada Colombiana de Pensiones - Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

“Esta Empresa será la única administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, entre ellas, proceder a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.

“Esta empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La administración de la Empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por siete miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; un representante del Presidente de la República; dos representantes de los empleadores, uno de los cuales deberá ser representante de la pequeña o mediana empresa; dos representantes de los trabajadores, de los cuales uno será de los pensionados. Los representantes de los empleadores y trabajadores tendrán un período de dos años y serán escogidos por el Presidente de la República, de ternas de candidatos propuestos por las organizaciones respectivas, con arreglo a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

“Artículo 31. *Gestión de obligaciones pensionales y fiscalización de contribuciones parafiscales. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:*

“i) El reconocimiento de derechos pensionales causados en administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a su objeto, tales como la administración de bases de datos, nóminas, archivos y las asignadas al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

“ii) Las tareas de fiscalización y control en relación con la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales. Para este efecto, la Unidad podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Igualmente podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de recursos.

“La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. La Unidad tendrá un Director de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

“De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el procedimiento de fiscalización de la Unidad Administrativa de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del sistema.

“Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales ejercerá sus funciones de acuerdo a lo que defina la reglamentación que en ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora del Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y las que a la Unidad Administrativa Especial le correspondan.”

3.3.2. La ponencia para primer debate en las comisiones constitucionales conjuntas y el pliego de modificaciones propuesto por los ponentes fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 85 de 2007. Dentro del informe de ponencia, en lo relativo a la propuesta gubernamental a la que se referían los artículos 30 y 31 del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, cuyo tenor se acaba de transcribir, se lee lo siguiente:

“-Administradora del régimen de prima media con prestación definida y Gestión de Obligaciones Pensionales y fiscalización de contribuciones Parafiscales: No se incluyen los artículos 30 y 31 del proyecto inicial. No obstante, el Congreso de la República considera importante que se continúe con la discusión dentro del trámite del presente proyecto de ley, sobre el marco institucional para la administración del régimen de prima media con prestación definida y los problemas de evasión y elusión de las contribuciones parafiscales del sistema de protección social.” (Negrillas fuera del original)¹⁵

Ahora bien, en el texto del Proyecto de Ley que los ponentes presentaron a consideración de las comisiones terceras y cuartas constitucionales conjuntas, si bien fueron eliminados los artículos 30 y 31, referentes concretamente a la creación de una empresa que sería “la única administradora del Régimen de Prima Media” y a la consecuencial liquidación del Instituto de Seguros Sociales y otras entidades públicas administradoras de pensiones, se mantuvo la propuesta de **“organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional”**; en efecto, dentro de la “Descripción de los principales programas de inversión”, el numeral 6.2.1 del artículo 6°, denominado “Modelo Administrativo para la intervención económica del Estado”, incluía un párrafo del siguiente tenor:

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en

¹⁵ Ver Gaceta del Congreso N° 85 de 21 de marzo de 2007, pagina 5; obrante en el expediente en el Cuaderno de Pruebas remitidas por la Comisión III de la Cámara de Representantes.

la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.

“En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.”¹⁶ (Subrayas del original, negrillas fuera del original).

3.3.3. El Proyecto de Ley fue sometido a primer debate conjunto en las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, durante los días 28 de febrero de 2007 y 7, 21 y 22 de marzo del mismo año.¹⁷

3.3.4. El día 22 de marzo de 2007, en sesión conjunta, el Proyecto fue aprobado en primer debate por las comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. El Acta correspondiente a esta sesión conjunta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 08 del 11 de octubre de 2007.¹⁸

3.3.5. El texto del Proyecto de Ley aprobado en primer debate conjunto por las comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 137 del 24 de abril de 2007.¹⁹ Dentro de él, no figuran tampoco los artículos 30 y 31, referentes a la creación de la empresa que sería “la única administradora del Régimen de Prima Media” y a la consecuencial liquidación del Instituto de Seguros Sociales y otras entidades públicas administradoras de pensiones; sin embargo, en el

¹⁶ Ver *ibidem*, pagina 26.

¹⁷ Las Actas correspondientes a estas reuniones aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso Números 444 de 2007 (reuniones del 28 de febrero y del 7 de marzo), 445 de 2007 (reunión del 21 de marzo) y 520 del mismo año (reunión de 22 de marzo). Estas Gacetas se encuentran en el expediente en el Cuaderno de Pruebas remitido por la Comisión III de la Cámara de Representantes.

¹⁸ Obra en el expediente dentro del Cuaderno de Pruebas remitidas por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

¹⁹ Igualmente obra en el expediente dentro del Cuaderno de Pruebas remitidas por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

texto aprobado expresamente se hace referencia a la propuesta de **“organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional”**; en efecto, dentro de la *“Descripción de los principales programas de inversión”*, el numeral 6.2.1 del artículo 6°, denominado *“Un mejor Estado al Servicio e los ciudadanos”*, incluía un párrafo que decía lo siguiente:

“6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

“...

“6.2 Los retos del Estado Comunitario

“6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

“La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta sólo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

“Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

“....

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.”

“En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media Público del Orden Nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los Sistemas de Información y la Defensa Judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.”²⁰ (Subrayas del original, negrillas fuera del original)

3.3.6. En la Gaceta del Congreso N° 142 del 26 de abril de 2007, se publicó la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.²¹ Dentro de las explicaciones contenidas en ella, relativas a la metodología seguida para elaborarla, se lee lo siguiente:

“3. Elaborado el proyecto en primer debate, los Presidentes de las Comisiones Económicas designaron los ponentes para segundo debate. Cada uno de los ponentes revisó el texto aprobado con su respectiva bancada. Paralelamente, el gobierno Nacional revisó y estudió el texto, ejercicio a partir del cual elaboró y propuso a consideración del Congreso de la República, las observaciones técnicas y jurídicas del caso. Con fundamento en dichas observaciones se realizó un trabajo de concertación en el que se estudiaron y discutieron las observaciones aprobado (Sic) y se analizaron nuevas proposiciones

²⁰ Gaceta del Congreso N° 137 del 24 de abril de 2007, página 17. Obrante en el Expediente en el Cuaderno de Pruebas remitido por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

²¹ Esta Gaceta obra en el expediente en el Cuaderno de Pruebas remitido por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

presentadas, tanto por el Gobierno Nacional, como por los honorables congresistas.

“ ...

“Teniendo en cuenta lo anterior, presentamos a consideración de los señores senadores y representantes la ponencia para segundo debate en las respectivas plenarias de Senado y Cámara junto con el pliego de modificaciones que incluye artículos corregidos y concertados con el Gobierno y las bancadas parlamentarias; al igual que artículos nuevos producto de la concertación con el gobierno y los señores ponentes.

“Dado que temas como los que se relacionan a continuación no lograron consenso para presentar propuesta de articulado, los ponentes consideramos importante que sean las respectivas plenarias las que determinen si se acogen o no en el presente proyecto.

1. *Facultades Extraordinarias para reformar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.*
2. **Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.**

...”

“4. Pliego de Modificaciones al proyecto de ley número 201 Cámara- 199 Senado, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones 2006-2010: Estado Comunitario, Desarrollo para todos.”

“La ponencia para segundo debate mantiene la estructura del proyecto presentado por el Gobierno Nacional y recoge, en pliego adjunto, las propuestas de modificación que giran alrededor de los siguientes temas:

“ ...

“ * Institucionalidad de la Seguridad Social y la administración del régimen de prima media con prestación definida: Esta proposición pretende organizar el grupo de ponentes, en vista de la importancia de este asunto, considera conveniente que el mismo sea definido por la plenaria de las cámaras.(Sic)

“* Gestión de las Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social: Este asunto, el cual pretende crear una Unidad Administrativa Especial que tenga a su cargo la gestión de los aspectos relacionados con la protección social, reviste tal importancia que se considera que su estudio y debate se realice en el seno de las plenarias de las cámaras.”²² (Negrillas y subrayas fuera del original)

Ahora bien, dentro del articulado del proyecto presentado a consideración de las plenarias, si bien no figura el texto de los iniciales artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental original, referentes concretamente a la creación de una única administradora del Régimen de Prima Media y a la liquidación de las existentes, sí se mantiene dentro del artículo 6°, que describe los principales proyectos de inversión, el numeral 6.2.1 titulado “*Modelo administrativo para la intervención económica del Estado*”, en donde nuevamente se lee lo siguiente:

“6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

“La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta sólo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se

²² Gaceta del Congreso 142 del 26 de abril de 2007. Págs. 3 y 4. Obra en el expediente en el Cuaderno de Pruebas remitido por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

“... ”

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.”

***“En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional,** la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media Público del Orden Nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los Sistemas de Información y la Defensa Judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.”²³*

3.3.7. Insistencia del Gobierno Nacional relativa a la inclusión de las iniciativas originalmente contenidas en los artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental original:

Mediante carta dirigida al Congreso de la República, el Gobierno insistió en las iniciativas contenidas en los artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental original, sugiriendo y aprobando la inclusión de los mismos en el Segundo debate. En efecto, dicha carta, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 154 de 2007, en la parte pertinente es del siguiente tenor:

²³ Gaceta del Congreso N° 142 del 26 de abril de 2007, página 123. Obrante en el Expediente en el Cuaderno de Pruebas remitido por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

“Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2007

*“Honorables Presidentes
DILIAN FRANCISCA TORO TORRES
Senado de la República
ALFREDO CUELLO BAUTE
Cámara de Representantes*

*“Asunto: **Proyecto de ley número 201 de 2007 Cámara,
199 de 2007 Senado***

“Respetados señores Presidentes:

“Por medio de la presente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 341 de la Constitución Política, 6° y 22 de la Ley 152 de 1994, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la manera más respetuosa, se pronuncia sobre la ponencia radicada para segundo debate con las siguientes consideraciones:

“En primer lugar, no se comparte la pertinencia de algunos artículos incluidos en el texto mencionado. Por lo tanto, se sugiere eliminarlos por las razones que se indican en esta comunicación.

“De igual forma, y en ejercicio de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 152 de 1994, el Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Congreso de la República las siguientes propuestas de modificación a algunas disposiciones del Proyecto de ley de la referencia, -Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010-.

“Por último, se proponen nuevos artículos a consideración del Congreso de la República, los cuales tienen relación directa e inmediata de conexidad con las metas y programas del Plan.

“...

**“ARTICULOS NUEVOS PROPUESTOS
POR EL GOBIERNO NACIONAL**

“...

“Inclúyase el siguiente artículo nuevo:

“-De la institucionalidad de la seguridad social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad

de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

“Colpensiones será la única administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, entre ellas, proceder a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales. En ningún caso, se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

“Esta empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La administración de la Empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un representante del Presidente de la República.

“Justificación: *Con el objeto de redefinir la participación del Estado en el modelo de aseguramiento público en salud, pensiones y riesgos profesionales se prevé la*

participación pública en el aseguramiento en salud mediante la asociación con particulares y la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado que administre el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, garantizando los derechos de los asegurados, la continuidad en la prestación de los servicios de salud, pensiones y riesgos profesionales, la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa.

“Inclúyase el siguiente artículo nuevo:

-Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.
Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de bases de datos, nóminas, archivos y las asignadas al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la protección social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función la tendrán las administradoras públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

“La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. La Unidad tendrá un Director de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

“De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del sistema.

“La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo a lo que defina la reglamentación que en ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora del Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y las que a la Unidad Administrativa Especial le correspondan.

“El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

“1. Todas las entidades que administran contribuciones parafiscales de la Protección Social estarán obligadas a adelantar las acciones de cobro persuasivo que tienen en sus competencias. Así mismo, cuando el empleador o afiliado cotizante han omitido liquidar y pagar o lo han hecho incorrectamente, dichas entidades están en la obligación de adelantar procedimientos persuasivos para que se cumpla con las obligaciones en debida forma.

“2. Una vez agotada la fase de cobro persuasivo, las entidades que tengan la facultad de adelantar cobro coactivo deberán realizar esta actuación.

“3. Las entidades integrantes del sistema que no puedan adelantar cobro coactivo deberán acreditar ante la UGPP haber agotado todas las instancias y acciones persuasivas pertinentes para el cobro, que señale el reglamento, sin haberlo obtenido. En tal caso la UGPP adelantará el proceso de cobro correspondiente.

“4. Cuando a pesar de la solicitud a que se refiere el numeral 1º, el empleador o el afiliado cotizante no hayan hecho la liquidación correspondiente o no hayan corregido la liquidación incorrecta, se procederá así:

a) Las entidades administradoras de carácter público, procederán a efectuar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se ha omitido o se ha efectuado incorrectamente;

b) Las entidades administradoras que no tengan carácter público, deberán informarlo a la UGPP para que esta proceda a expedir el acto de liquidación oficial correspondiente. Para realizar la liquidación a que se refiere este numeral las administradoras públicas y la UGPP tendrán las facultades a que se refiere el artículo 664 y demás normas concordantes del Estatuto Tributario.

“5. En todo caso, cualquier entidad del sistema de seguridad social integral podrá celebrar convenios con la UGPP para adelantar las gestiones de determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Las entidades que acudan a la UGPP para estos fines deberán asumir el costo de esta gestión.

“Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el término máximo de un (1) año posterior a la interposición del recurso, agotará vía gubernativa.

“En lo no previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la ley 1066 de 2006.

“En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora a la misma tasa vigente para efectos tributarios.

“Justificación: *Con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los derechos administrados en el sistema de prima media del orden nacional y la racionalización y eficiencia operativa del proceso de reconocimiento pensional de las entidades públicas administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de las entidades que reconocían pensiones cuya liquidación se decreta, así como para fortalecer la gestión de seguimiento y cobro de los aportes parafiscales, se propone la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.*

“Para tales efectos se solicitan facultades extraordinarias, por el término de seis meses, con el fin de determinar las funciones, sistema específico de carrera y procedimientos de seguimiento y cobro persuasivo y coactivo, armonizados con los procedimientos de las demás entidades administradoras de recursos parafiscales, determinándose para este último fin la forma como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del sistema, estas funciones se orientan a la armonización y coordinación del seguimiento de las entidades que son titulares de tales recursos, como las entidades de Seguridad Social, por ejemplo el SENA y el ICBF.

“...”²⁴

3.3.8. En sesión plenaria de la Cámara de Representantes surtida el día 2 de mayo de 2007, fue considerada y aprobada la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley N° 201 de 2007 - Cámara, según consta en el acta número 45, publicada en la Gaceta del Congreso Número 288 del 15 de junio de 2007, que obra en el expediente dentro del cuaderno de pruebas remitido por la Cámara de

²⁴ Gaceta del Congreso N° 154 del 2 de mayo de 2007. Consultada el 6 de febrero de 2007 por el Despacho del Magistrado sustanciador, en la siguiente dirección electrónica: [“http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3”](http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3)

Representantes. El texto del proyecto de ley aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 233 de 2007.²⁵

Los artículos correspondientes a los actuales 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, referentes a la creación de una entidad administradora del Régimen de Prima Media con prestación definida y a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL, no fueron objeto de aprobación.

Sin embargo, dentro del texto del proyecto de ley aprobado, en el artículo 6 que describe los principales programas de inversión, se mantuvo en numeral 6.2.1. llamado “*Modelo administrativo para la intervención económica del Estado*”, en donde nuevamente se leen los siguientes párrafos:

“...

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.”

“En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media Público del Orden Nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los Sistemas de Información y la Defensa Judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.”²⁶

²⁵ Obra en el expediente al folio 911 del cuaderno de pruebas remitido por la Cámara de Representantes.

²⁶ Texto definitivo del proyecto de Ley 201 de 2007, cámara, aprobado en la reunión plenaria de la Cámara de Representantes el día 2 de mayo de 2007. Gaceta del Congreso N° 233 de 2007, página 15. Obrante en el expediente en el cuaderno de pruebas remitido por la Cámara de Representantes.

3.3.9. En las sesiones plenarias del Senado de la República surtidas los días 2 y 3 de mayo de 2007, fue considerada y aprobada la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley N° 201 de 2007 - Cámara, según consta en las actas números 52 y 53 publicadas en la Gaceta del Congreso Números 269 y 270 de 2007, respectivamente. Los artículos correspondientes a los actuales 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, referentes a la creación de una entidad administradora del Régimen de Prima Media con prestación definida, denominada Colpensiones, y a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL fueron aprobados el día 3 de mayo; la aprobación se surtió en los siguientes términos:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Coordinador Ponente, Gabriel Ignacio Zapata Correa.

“Palabras del honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa.

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

“Es que son 2 artículos, uno que habla de la Institucionalidad de la Seguridad Social y de la administración del Régimen de prima media, con prestación definida, no porque nosotros, este es un artículo, este no está en la Ponencia esto es una recomendación del Gobierno, que nosotros en principio le habíamos pedido que no la aceptamos si no cambiaba la redacción. Cambiaron la redacción porque están excluyendo el Fondo del Congreso, al cambiar la redacción y poner que no es única entidad la que va a administrar el Régimen de prima media, entonces lo aceptamos nosotros que se trajera a consideración de la Plenaria y donde dicen que los Fondos que se proceden a manejar o a liquidar son los de Cajanal, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales.

“La Presidencia manifiesta:

Entonces lo aprobamos así con la modificación traída por el Ministro de Hacienda.

“Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

“Y este artículo señora Presidenta obliga que al aprobar el anterior hay que aprobar el artículo que recomienda el Ministro de Hacienda, para poder cubrir el manejo de esta nueva entidad, que se denomina gestión de obligaciones

Pensionales y contribuciones Parafiscales de la Protección Social que es la que traía el informe del Ministro.

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo leído por el Coordinador Ponente, honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa, y cerrada su discusión pregunta:

“¿Adopta la plenaria el artículo propuesto?

“Y esta responde afirmativamente.”²⁷

3.3.10. - El texto definitivo aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 224 del 30 de mayo de 2007. Dentro de él aparecen los artículos 171 y 172, con igual redacción a los actuales artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, acusados de inconstitucionalidad dentro del presente proceso.

3.3.11. Según se desprende del informe de conciliación publicado en las Gacetas del Congreso números 159 y 160 de 2007²⁸, las comisiones accidentales de conciliación nombradas para superar las divergencias propusieron acoger los artículos nuevos incluidos tanto por la plenaria de la Cámara como por la del Senado; entre estos últimos se encontraban los artículos 171 y 172, correspondientes a los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, acusados de inconstitucionales dentro del presente proceso.

3.3.12. El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado en el Senado de la República en la sesión plenaria que tuvo lugar el 4 de mayo de 2007, según consta en el Acta N° 54, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 271 de 2007. En la Cámara de Representantes, dicho informe fue aprobado el mismo día 4 de mayo, según consta en el Acta N° 46 de esa fecha, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 241 del 1° de junio de 2007. En consecuencia, la inclusión de los artículos 171 y 172, correspondientes a los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 fue aprobada en ambas plenarias al momento de aprobarse el texto conciliado.

3.3.13. El día 29 de junio de 2007, el proyecto de ley fue objetado por el Presidente de la República, tanto por razones de

²⁷ Acta Número 53, correspondiente a la sesión plenaria del Senado de la República del 3 de mayo de 2007. Gaceta del Congreso N° 270 de 2007, página 23. Obra en el expediente en el cuaderno de pruebas remitido por el Senado de la República.

²⁸ Este informe de conciliación fue objeto de una Fe de erratas, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 271 de 2007. Todas estas gacetas obran en el expediente, en el cuaderno de pruebas remitido por el Senado de la República, folios 7742 y siguientes, y en el cuaderno de pruebas remitido por la Cámara de Representantes, folios 1039 y siguientes.

inconstitucionalidad como de inconveniencia. Sin embargo, ninguna de estas objeciones recayó sobre las normas *sub examine*.

3.3.14. El texto definitivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 166 de la Constitución Política²⁹, fue sancionado por la Presidenta del Senado de la República el día 24 de julio de 2007, y aparece publicado en el Diario Oficial N° 46700 del 25 de julio de 2007.

3.4 Examen del Trámite de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, a la luz de los principios de identidad flexible y consecutividad.

3.4.1. Según se dijo arriba, la jurisprudencia ha explicado que los principios de consecutividad y de identidad flexible, en el caso concreto del proceso de aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, permiten a las comisiones y a las plenarias de las cámaras legislativas introducir modificaciones a los proyectos en curso, modificaciones que pueden consistir en “*disposiciones nuevas*”, pues así lo autorizan expresamente los artículos 160 de la Constitución³⁰, 178 de la Ley 5ª de 1992³¹ y 186 *ibídem*.³² No obstante, la Corte ha dicho que dado que el principio de identidad exige que el proyecto de ley sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las modificaciones o adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo que implica que (i) dichos cambios se refieran a

²⁹ C.P. ARTICULO 166. *El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.*

³⁰ C.P Art. 160., in 2º: “*Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.*”

³¹ 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.*”

³² Ley 5ª de 1992. **ARTICULO 186: “Comisiones accidentales.** *Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”*

temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) y que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.³³

3.4.2 Ahora bien, del recuento del trámite legislativo que se surtió en el Congreso de la República en relación con los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, recuento que se acaba de hacer en las líneas anteriores de esta providencia, la Corte observa que en resumen lo que ocurrió fue lo siguiente:

a. Proyecto Gubernamental: El proyecto original presentado por el Gobierno incluía los actuales artículos 155 y 156, enumerados como artículos 30 y 31, que contemplaban expresamente la eliminación del Instituto de Seguros Sociales y la creación de una “única” entidad administradora del régimen de prima media, llamada Colpensiones.

En efecto, el tenor literal del artículo 30 de dicho proyecto gubernamental proponía crear “*una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional,...* denominada Colombiana de Pensiones - Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.” Este mismo proyecto de disposición agregaba que esta Empresa sería “**la única administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, entre ellas, proceder a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.**” (Negrillas y subrayas fuera del original). Esta propuesta se acompañaba de otra, referente a la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, dentro del Capítulo del Proyecto de Ley denominado “*Descripción de los principales programas de inversión*”, se explicaba que estas propuestas pretendían en síntesis, reorganizar “*el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional*”.

Así pues, el proyecto original contemplaba el *tema* de la reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media con prestación definida, y dentro de él las propuestas normativas concretas contenidas en los artículos 30 y 31, cuya lectura no dejaba duda acerca de que se crearía una “*única*” administradora de dicho Régimen, lo que lógicamente significaba que todas las entonces existentes tendrían que ser liquidadas, para dejar solamente la entidad que se crearía.

³³. Cf. Sentencia C- 1147 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil.

b. Informe de ponencia para primer debate. En el texto del proyecto de ley propuesto por los ponentes a las comisiones terceras y cuartas conjuntas de la Cámara y el Senado, se eliminaron los artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental. Empero, dentro de la “*Descripción de los principales programas de inversión*” se mantuvo el numeral 6.2.1 del artículo 6°, en donde se hacía referencia a la propuesta de “*organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional*”.

Los ponentes explicaron de la siguiente manera la decisión de eliminar los artículos 30 y 31 pero mantener el numeral 6.2.1: “*No se incluyen los artículos 30 y 31 del proyecto inicial. No obstante, el Congreso de la República considera importante que se continúe con la discusión dentro del trámite del presente proyecto de ley, sobre el marco institucional para la administración del régimen de prima media con prestación definida y los problemas de evasión y elusión de las contribuciones parafiscales del sistema de protección social.*”³⁴

A juicio de la Corte, las explicaciones de los ponentes se orientaron a justificar la necesidad de continuar con el debate y aprobación del tema de la reorganización del marco institucional del Régimen de Prima Media; pero dichos ponentes se abstuvieron de proponer a las comisiones conjuntas la fórmula legislativa concreta que dicha reorganización debía presentar. Por ello, en el pliego de modificaciones al proyecto gubernamental se excluyeron los citados artículos 30 y 31.

c. Texto aprobado en primer debate. En sesión conjunta, las comisiones terceras y cuartas del Senado y la Cámara de Representantes aprobaron el proyecto de ley sin los artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental original, que contemplaban expresamente la eliminación del Instituto de Seguros Sociales y la creación de una única entidad administradora del régimen de prima media, llamada COLPENSIONES. Sin embargo, dentro del texto del proyecto de ley aprobado, se mantuvo el mencionado numeral 6.2.1, referente a la propuesta de “*organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional*”.

Así, la Corte concluye que en el primer debate conjunto se consideró y aprobó el tema de la reorganización del marco institucional del Régimen de Prima Media, aunque no la fórmula legislativa concreta según la cual dicha reorganización debía consistir en creación de una *única* administradora de dicho Régimen, y en la consecuencial liquidación de las demás.

³⁴ Ver Gaceta del Congreso N° 85 de 21 de marzo de 2007, página 5; obrante en el expediente en el Cuaderno de Pruebas remitidas por la Comisión III de la Cámara de Representantes.

d. Ponencia para segundo debate. En la ponencia para segundo debate, se propuso nuevamente un proyecto que excluía los originales artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental, pero que, dentro de la “*Descripción de los principales programas de inversión*”, mantenía el numeral 6.2.1 del artículo 6°, en donde nuevamente se hacía referencia a la propuesta de “*organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional*”.

Dentro de las explicaciones vertidas por los ponentes para justificar la no inclusión de una fórmula concreta para esta reorganización institucional, se dijo que entre ellos no se había llegado a un consenso sobre una “*propuesta de articulado*”, por lo cual habían considerado importante que fueran las mismas plenarias las que incluyeran dicha fórmula legislativa concreta.

Entiende entonces la Corte que los ponentes sometieron a segundo debate y aprobación el *tema* de la reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media, pero que consideraron que la forma concreta que debía presentar esta reorganización debía quedar plasmada en un artículo o artículos introducidos por las plenarias, por cuanto entre los ponentes de las distintas bancadas no se había llegado a un acuerdo al respecto.

e. Insistencia gubernamental. Como se vio en las líneas anteriores, el Gobierno insistió en la aprobación de una fórmula legislativa concreta referente a la reorganización del Régimen de Prima Media. En este sentido envió una comunicación a los presidentes de ambas cámaras legislativas, solicitando y justificando la inclusión de dos artículos que, en términos generales, correspondían a los antiguos artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental original, y contemplaban la creación de una única administradora del Régimen de Prima Media y la eliminación de las existentes, entre ellas el Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere.

f. Texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes. La plenaria de la Cámara hizo lo mismo que habían hecho en su momento las comisiones terceras y cuartas conjuntas: no aprobó los artículos 30 y 31 del proyecto original, ni tampoco aquellos artículos presentados en la insistencia gubernamental (que eran casi iguales a los 30 y 31 originales); pero sí mantuvo el numeral 6.2.1., referente al *tema* de la necesidad de reorganizar el marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media.

g. Texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República. La plenaria del Senado aprobó, bajo los números 171 y 172, dos artículos correspondientes a los actuales 155 y 156 de

la Ley 1151 de 2007, ahora bajo examen. Así mismo, mantuvo el numeral 6.2.1., tantas veces mencionado.

Las normas finalmente aprobadas, cuya constitucionalidad ahora se estudia, definen que habrá una entidad pública organizada como empresa comercial e industrial de Estado, llamada COLPENSIONES, que será la encargada de la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida (Artículo 155). No obstante, estas disposiciones no prevén que sea la “única” administradora de dicho régimen; tan solo precisan que CAJANAL EICE, CAPRECOM y el Instituto de Seguros Sociales, “en lo que a la administración de pensiones se refiere”, serán objeto de liquidación. En tal virtud, otras administradoras públicas, como por ejemplo el Fondo de Previsión del Congreso de la República, mantienen su existencia.

Dichas normas, así mismo, crean la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encargará de reconocer los derechos pensionales y de hacer seguimiento, a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales . (Artículo 156)

h. Aprobación del texto conciliado. La Comisión de Conciliación, en el informe presentado para superar las divergencias entre los textos aprobados en la Cámara y en el Senado, acogió la inclusión de los dos artículos introducidos por la Plenaria del Senado de la República, correspondientes a los actuales 155 y 156 de la Ley bajo examen, que contienen la fórmula concreta para la reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media, así como el numeral 6.1.2., tantas veces mencionado. Este informe fue aprobado por la plenaria de ambas Cámaras.

3.4.3 Confrontando el trámite anterior con la normatividad que regula la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y con la jurisprudencia que ha precisado el alcance de los principios de identidad flexible y de consecutividad en este asunto, la Corte llega a las siguientes conclusiones:

(i) El *tema* de la reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media estuvo presente desde el inicio del trámite legislativo, y se hizo expreso dentro de la “*Descripción de los principales programas de inversión*”, en el numeral 6.2.1 del artículo 6°, en donde siempre se hizo referencia a la propuesta de “*organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional*”. Este numeral estaba incluido en el proyecto gubernamental originalmente presentado a consideración del Congreso de la República, fue incluido en la ponencia para primer debate conjunto, fue aprobado por las comisiones terceras y cuartas conjuntas de ambas cámaras en dicho primer debate, fue nuevamente

incluido en las ponencias para segundo debate, fue aprobado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y nuevamente aprobado en el momento de la conciliación.

(ii) Los actuales artículos 155 y 156 correspondían en líneas generales a los artículos 30 y 31 del proyecto gubernamental originalmente presentado, pues contenían la fórmula legislativa concreta en la que se plasmaría el *tema* de la reorganización del marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional. Dichos artículos 30 y 31 fueron publicados dentro del texto del proyecto de Ley propuesto por el Gobierno al Congreso.

(iii) Sin embargo, en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes designados para rendir informe de ponencia para primer debate conjunto, los artículos 30 y 31 fueron retirados del articulado y no fueron objeto de aprobación por las comisiones terceras y cuartas, de donde la Corte deduce que tales comisiones conjuntas debatieron y aprobaron solamente el *tema* de la necesidad de reorganizar el marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media, pero se abstuvieron de aprobar una fórmula legislativa concreta que definiera dicha reorganización; lo anterior por cuanto los artículos 30 y 31 no fueron presentados ni sometidos a votación.

(iv) Dichos artículos 30 y 31 tampoco fueron incluidos en el texto redactado por los ponentes designados para el segundo debate, pero ante la insistencia del Gobierno, en carta que fue publicada en la Gaceta del Congreso del día 2 de mayo de 2007, el Senado de la República los aprobó bajo los números 171 y 172, durante la sesión plenaria que tuvo lugar el 3 de mayo del mismo año. No sucedió lo mismo en la Cámara de Representantes, por lo cual la Corte concluye que esta Cámara legislativa, en el segundo debate, solamente debatió y aprobó el *tema* de la necesidad de reorganizar el marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media, de similar manera a lo ocurrido en el primer debate conjunto.

Así las cosas, estima la Corte que los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona formaban parte del proyecto gubernamental original, fueron luego sustraídos por los ponentes de dicho texto, por lo cual no fueron objeto de debate ni de aprobación en las comisiones conjuntas ni en la plenaria de la Cámara de Representantes, y que, por insistencia del Gobierno presentada en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 23 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo Económico³⁵, fueron introducidos, debatidos y

³⁵ “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.” (Negritillas fuera del original)

aprobados por la Plenaria del Senado de la República durante el segundo debate, en desarrollo de las atribuciones conferidas a esa Corporación por el segundo inciso del artículo 160 superior³⁶, en concordancia con artículo 22 de la mencionada Ley 152 de 1994.³⁷ Sin embargo, la Corte pone de relieve con particular énfasis, que dichos artículos nunca fueron votados negativamente o rechazados por las comisiones conjuntas durante el primer debate, ni por la plenaria de la Cámara durante el segundo.

Ahora bien, la Corte también aprecia y destaca que el *tema* general sobre el que versan dichos artículos siempre estuvo presente durante el trámite del proyecto, habiendo sido debatido y aprobado en todos los debates reglamentarios, como se comprueba al verificar que el numeral 6.1.2 del artículo 6 se mantuvo dentro del texto sujeto a debate y fue objeto de aprobación en todas las fases del proceso legislativo.

Así las cosas, esta Corporación concluye que la inclusión de los artículos 170 y 171 por parte de la Plenaria Senado de la República, que vinieron luego a ser los artículos 155 y 156 ahora bajo examen, no desconoció los principios de identidad flexible y de consecutividad que presiden la aprobación de las leyes, incluida la Ley del Plan de Desarrollo Económico.

3.4.4 Ciertamente, recuérdese que la jurisprudencia ha explicado que la razón de ser de la facultad de las plenarias de introducir disposiciones nuevas se encuentra en que la formación de la ley debe estar abierta “a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales.”³⁸ Por lo cual, “las normas que regulan el trámite de la adopción de la ley tienen como finalidad, no sólo el examen puntual y especializado llevado a cabo en las comisiones, sino también permitir este proceso abierto a todas las corrientes de opinión representadas en las plenarias, de manera que la opción finalmente adoptada sea

³⁶ C.P. Artículo 160.

“... ”

“Durante el Segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

“... ”

³⁷ “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.

³⁸ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”.³⁹

Ahora bien, esta Corporación también ha hecho ver que la facultad que otorgan a las plenarias los artículos 160 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y 160 de la Constitución hace que “si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias”⁴⁰, cual es el de la comisión de conciliación.

Y sobre la posibilidad que tiene las plenarias de las cámaras de introducir modificaciones a los proyectos de ley en curso, bajo la forma de “disposiciones nuevas”, la Corte ha explicado lo siguiente:

“De otro lado, el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, relativo también a la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, se refiere explícitamente a que la divergencia que da lugar a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “*disposiciones nuevas*”.⁴¹ Por lo anterior, resulta claro que **las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. Es decir, la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, mas no para todos y cada uno de sus artículos.**

“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. Si en la Constitución anterior se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo durante todo ese

³⁹ Cf. entre otras, las Sentencias C-305 de 2004 y C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda.

⁴⁰ Cf. Ibídem.

⁴¹ Ley 5ª de 1992. **ARTICULO 186: “Comisiones accidentales.** Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

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

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

trámite, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el proceso (principio de identidad rígida), el constituyente de 1991 permitió a las comisiones y las plenarias de las cámaras introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), disponiendo que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligaran a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales de conciliación prepararan un texto unificado que superara las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.^{42, 43}

No obstante, la Corte ha señalado que el principio de identidad implica que las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso. Y, como se hizo ver *ad supra*, ha precisado que la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también estos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto. En efecto, sobre estas exigencias ha explicado lo siguiente:

“Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que **el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado** durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo⁴⁴. Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, “implica darle preponderancia al principio de *consecutividad*, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución”.⁴⁵

“5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, **es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.** En torno al principio de unidad de materia (C.P. art. 158), la hermenéutica constitucional ha destacado su importancia como instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa, en cuanto por su intermedio se pretende asegurar que el proceso de formación de la ley sea en realidad consecuencia de un amplio y respetuoso debate democrático, en el que se garantice que

⁴² Cf. Sentencia C- 940 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴³ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁴ Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

⁴⁵ Sentencia Ibídem.

los diversos asuntos que la componen se analicen y discutan por parte de las distintas bancadas y corrientes políticas que integran las instancias congresionales, evitando con ello la aprobación de textos normativos no discutidos o no relacionados con los que sí fueron tratados⁴⁶.

“Pero al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restringir gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley⁴⁷.⁴⁸ (Negrillas fuera del original)

Adicionalmente, en lo relativo a la facultad de introducción de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas durante el segundo debate parlamentario, la jurisprudencia ha precisado que en la circunstancia puntual que se presenta cuando una de las plenarias aprueba un artículo nuevo, pero el mismo no es tenido en cuenta por la otra, para que la divergencia pueda ser conciliada es menester que el *tema* a que se refiriera la disposición nueva haya sido abordado por las dos plenarias, directa o indirectamente, cosa que a juicio de la Corte sucedió en este caso. En efecto, esta precisión fue hecha en el siguiente aparte jurisprudencial:

“... esta Corporación ha reconocido que cuando una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra Cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliada por las comisiones accidentales de mediación⁴⁹. No obstante, de acuerdo con los criterios que han sido expuestos, es conveniente precisar que **esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de la discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido.**⁵⁰”

En el caso presente, como se examinó en las líneas anteriores, se cumplen las exigencias jurisprudenciales relativas a que los artículos nuevos introducidos se refieran un *tema* tratado y aprobado en primer debate y considerado por las plenarias de las dos corporaciones. En tal virtud, la Corte descarta la inconstitucionalidad por violación de los principios de identidad y consecutividad, en relación con los artículos

⁴⁶ Cfr., entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 y C-801 de 2003.

⁴⁷ Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁸ C- 1147 de 2003 M.P Rodrigo Escobar Gil

⁴⁹ Cfr. Sentencia C-282 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵⁰ C- 1147 de 2003 M.P Rodrigo Escobar Gil

155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, en cuanto crean una entidad denominada Colpensiones, ordenan la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, Caprecom y Cajanal, y crean una Unidad Administrativa –Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.4.4 En cuanto al segundo de los requisitos señalados por la jurisprudencia que se viene comentando, referente a que el *tema* del artículo nuevo introducido por la plenaria de una de las dos cámaras legislativas guarde estrecha relación con el contenido material general del proyecto, el mismo será estudiado enseguida, al examinar el cargo de inconstitucionalidad fundado en el desconocimiento del principio de unidad de materia.

Ciertamente, la Corte ha distinguido nítidamente la diferencia entre los principios de identidad y de unidad temática o de materia, asunto sobre el cual ha vertido los siguientes conceptos:

“5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.”⁵¹

Pasa entonces la Corte a ocuparse de estudiar el cargo esgrimido por falta de unidad de materia.

4. Examen del cargo de inconstitucionalidad por falta de unidad de materia.

4.1 Según se expuso en el acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, la demanda aduce un cargo que consiste en afirmar que cuando el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 ordena liquidar el Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL, no establece propiamente un *programa* que permita llevar a cabo ninguna de las

⁵¹ *Ibídem*

metas y objetivos definidos en la parte general del Plan de Desarrollo contenido en esa Ley. Lo anterior porque, al parecer del demandante, la liquidación de una entidad no es propiamente un *programa* y porque no puede ser vista tampoco como una forma de planeación. Por tal razón, estima que el legislador violó la prohibición derivada del principio de unidad de materia, que le impedía incluir en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones cuyo contenido no correspondiera a objetivos y metas de desarrollo económico o social, o a instrumentos para la ejecución de los anteriores.

Aunque este cargo de inconstitucionalidad se refiere solamente a la liquidación de las entidades mencionadas, dispuesta en el artículo 155 acusado, la Corte estudiará también si las demás decisiones legislativas básicas o principales contenidas en los dos artículos demandados desconocen o no el mismo principio de unidad de materia, por no corresponder a ninguna meta u objetivo definido en la parte general del Plan.

Para estos propósitos, brevemente se recordará la jurisprudencia sentada por esta Corporación en lo relativo al alcance del principio de unidad de materia, especialmente en el caso de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

4.2 Sobre este asunto, la Corte ha hecho ver que el principio de identidad temática o unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior, en el trámite del proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social reviste connotaciones particulares, que se derivan de la naturaleza especial de la Ley del Plan, de la función de planeación en sí misma considerada y del principio de coherencia que domina su formulación. A este respecto ha indicado que, teniendo en cuenta que la materia de la ley del Plan comprende tanto un parte general compuesta por normas programáticas que señalan las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, como normas instrumentales destinadas a permitir que se cumplan tales objetivos señalados en esa parte general, tales instrumentos deben tener una relación de conexidad directa con los planes o metas contenidos en la parte general del plan, pues de lo contrario, por falta de coherencia, no se cumplirá con el principio de unidad de materia.

En efecto, sobre estos rasgos particulares del principio de unidad de materia en el trámite legislativo de la Ley del Plan, la Corte ha vertido los siguientes conceptos, que ahora considera oportuno recordar *in extenso*:

“... los principios de unidad de materia y de identidad flexible adquieren un significado preciso en la expedición de la Ley del Plan, significación especial derivada del juego de otro principio llamado “*de coherencia*”, recogido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Según este principio “*los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las*

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

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

"Ahora bien, la Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, por lo cual ha sostenido que el principio de unidad temática *"no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano"*, por lo cual únicamente *"aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley"*.⁵² No obstante, **en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.**

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

⁵² Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.

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

“15. Así pues, 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 que en materia de planeación ha sido explicado en las líneas anteriores.”⁵³

4.3 En este punto conviene recordar, como también ha sido explicado por esta Corporación, que las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter exclusivamente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en medidas, disposiciones o normas jurídicas, cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar.⁵⁴ En efecto, sobre este asunto la Corte ha dicho esto:

“13. Ahora bien, no obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene *“la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual”*⁵⁵, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar. A esta conclusión se llega a partir de lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 150 superior, según el cual

⁵³ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁴ Sobre esta precisión pueden consultarse las sentencias C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁵ Sentencia C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

corresponde al Congreso “aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, **con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos**”. (Resalta la Corte)⁵⁶

4.4 Así pues, la facultad de introducir disposiciones nuevas al proyecto de Ley del Plan de Desarrollo durante el segundo debate parlamentario se ajusta a la Constitución siempre y cuando se encuentren en una relación de “conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan”. De esta manera, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, que se incluyeron por la plenaria del Senado de la República durante el proceso de aprobación de dicha Ley, debían contener instrumentos presupuestales u otro tipo de disposiciones, normas o medidas directa e inmediatamente adecuadas para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental. Si su alcance no fuera éste, no podrían haber sido incluidos en el segundo debate, so pena de desconocer lo dispuesto por el artículo 158 superior, referente al principio de unidad de materia que de manera general preside la aprobación de las leyes.

4.5. Visto lo anterior, entra la Corte a verificar si los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 que fueron introducidos al proyecto de ley durante el segundo debate parlamentario respetaron el principio de unidad de materia. Para ello, en primer lugar hace ver que se trata de normas instrumentales contenidas en el Plan Nacional de Inversiones, por lo cual su objeto debe ser el llevar a efecto las metas y programas incluidos en la parte general del Plan o las políticas definidas en los principales proyectos de inversión. Por eso, es menester referirse brevemente a éstos, a fin de establecer si en cada una de las disposiciones acusadas se da una relación de conexidad teleológica con tales proyectos generales.

4.5 Los objetivos y programas generales del la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

El artículo 1° de la Ley 1151 de 2007 enuncia los objetivos de la acción estatal que persigue el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Su texto íntegro es el siguiente:

“Artículo 1°. Objetivos del Plan de Desarrollo. A partir de los logros obtenidos durante el período 2002-2006 en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tendrá como orientación

⁵⁶ C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sobre esta precisión puede consultarse también la Sentencia C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo.

“Esa noción más amplia reconoce que, el objetivo del crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino es un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa. El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para alcanzar la equidad y debe articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad social si bien el crecimiento económico es necesario, este por sí solo no es suficiente y debe tener como contexto sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización.

“Sobre esas bases, la acción estatal se dirigirá a los siguientes objetivos esenciales, a saber:

“a) Un Estado Comunitario: desarrollo para todos, que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;

“b) Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado;

“c) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la

educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte, las limitaciones de la población marginada acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural; siendo prioridad teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento, las personas con algún tipo de discapacidad, los desplazados, discapacitados, madres gestantes, madres cabeza de hogar, primera infancia, persona mayor, habitantes de la calle, adulto mayor, afrocolombianos e indígenas, entre otros. Realizando programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones;

“d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento;

“e) Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental. Así mismo, una gestión de riesgo orientada no sólo a la atención, sino prioritariamente a la prevención;

“f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado;

“g) Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos tales como el período

de gestación de las madres de Colombia, la protección de la primera infancia, la equidad de género; la protección y el estímulo de la juventud; la formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos y las relaciones interculturales; la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización; la ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva y social del país; el incremento de los entornos propicios y mecanismos para fomentar la cultura, el deporte, la recreación y la actividad física como instrumentos que contribuyen para el desarrollo de la paz; el diseño de políticas específicas para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica; la promoción de la economía solidaria; y el respaldo, de modo decidido, a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.”

De las anteriores disposiciones, contenidas en la Parte General de la Ley del Plan de Desarrollo Económico 2006- 2010, para lo que interesa al examen de constitucionalidad que ahora adelanta, la Corte destaca lo siguiente:

En el artículo primero se explica que el Plan de Desarrollo persigue “(m)antener el crecimiento económico”, pero no porque se estime que el mismo es un objetivo en sí mismo, sino porque constituye “un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa”, si se articula con “sólidas políticas sociales y económicas”. Ahora bien, sobre estas bases, dice dicho artículo que la acción estatal se dirigirá, entre otros, a los siguientes objetivos esenciales:

“a) Un Estado Comunitario: desarrollo para todos, que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;

...

“c) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social,...

...

“f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado;

...”

Más adelante, dentro del Título II referente al “*Plan de Inversiones Públicas*”, el artículo 6° del Capítulo II contiene la descripción de los principales programas de inversión, norma que, por su contenido, define también la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial en curso.

Entre estos programas se encuentra el descrito en el artículo 6°, denominado “*Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos*”, en cuyo numeral 6.2, titulado “*Los retos del Estado comunitario*”, se menciona la necesidad ejecutar acciones encaminadas a lograr la especialización funcional de la intervención económica, a través empresas con capital público. Agrega que en otras ocasiones “*(c)uando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.*”

Dentro de este numeral 6.2, se incluye el subnumeral 6.1.2, tantas veces mencionado *ad supra*. Esta disposición, sin duda, expone un objetivo político y social referente al papel del Estado frente a los ciudadanos, con miras a que estos puedan ejercer efectivamente sus derechos, entre ellos los relativos a la seguridad social en materia pensional. En efecto, dentro de las acciones que en este sentido se considera importante llevar a cabo, el susodicho numeral 6.2.1 señala la necesidad de adelantar una reestructuración administrativa de las instituciones que manejan el Régimen de Prima Media.⁵⁷ Sobre el

⁵⁷ El texto de la disposición se recuerda ahora una vez más:

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La solución y atención de los requisitos y retos del Estado comunitario asegurarán las condiciones propicias para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

...

6.2 Los retos del Estado Comunitario

Se apoyará la figura de un Estado que planea, promueva y regule allí donde está su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

Así mismo, se profundizará en la transformación institucional que garantice organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración pública al servicio del ciudadano, la lucha

punto, la norma literalmente indica que el objeto de la propuesta “es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional...”.

Explicando la necesidad de adelantar este programa, en numeral en comento dice lo siguiente:

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.”

contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público. Se incluirá en el sistema de metas de Gobierno la variable étnica afrocolombiana para el seguimiento de la política y programas dirigidos a esta población en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

...

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

La intervención estatal en el ámbito económico se desarrolla a través de cuatro funciones principales: planeación, promoción, regulación y control. En algunos casos excepcionales la intervención también se puede realizar a través de la participación directa del Estado en actividades empresariales. Este modelo de intervención en la economía enfatiza que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de gobierno. Por ello, y porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta sólo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. Cuando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.

Entre las acciones específicas de este programa se encuentran:

...

Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.

En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales.

De todo este plexo de normas programáticas, puede deducirse que en el artículo 1° de la Parte General del Plan el legislador consagró que dentro de las políticas sociales y económicas que deben ejecutarse para que el crecimiento económico no sea “*un fin en sí mismo*” sino “*un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa*”, está aquella que consiste en dirigir la dinámica estatal hacia actuaciones públicas que garanticen la “*eficiencia, equidad y transparencia*” y permitan superar las “*deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social*”. Así mismo, este actuar público debe estar encaminado a facilitar “*el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una conciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales*”. También en esta misma norma, se expresa como meta la de construir “*un mejor Estado al servicio del ciudadano*”, para lo cual se menciona como instrumento el de la intervención estatal en actividades empresariales, en un marco de eficiencia y transparencia.

Concretando este señalamiento de metas, políticas y programas muy generales, el artículo 6° se refiere a las acciones mucho más concretas que han de darle forma a aquellas proyecciones de carácter abstracto expresadas en el artículo 1°. Y en aquel artículo, aparece claramente definido el programa de reestructuración del marco institucional de administración del Régimen de Prima Media, indicándose además las razones que llevan a la necesidad de ejecutar esta política. Ellas tienen que ver, dice la disposición, con (i) fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, (ii) la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones, y (iii) situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta e injustificada.⁵⁸

Descendiendo aun más a lo particular, el numeral 6.2.1 menciona expresamente como programa, la creación de una Unidad Administrativa de Gestión de Obligaciones Pensionales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en este punto es menester resaltar que esta parte general y programática de la Ley del Plan estuvo presente en el

⁵⁸ Ciertamente, dentro del texto del numeral 6.1.2, incluido en la parte programática del Plan, se lee literalmente lo siguiente:

“Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada, y de ninguna manera pretende intervenir en la operatividad de las entidades que manejan recursos parafiscales.” (Negrillas fuera del original)

correspondiente proyecto de ley desde el inicio del trámite legislativo en el Congreso de la República, como anteriormente se hizo ver.

Señalado a grandes rasgos cuáles son las metas que, en lo pertinente, persigue el Plan de Desarrollo contenido en la Ley bajo examen, es posible detenerse a estudiar si cada uno de los artículos acusados se refiere al mismo asunto de que trata la Ley, es decir si respeta el principio de unidad de materia.

4.6 La unidad de materia y la conexión temática en las disposiciones acusadas.

4.6.1 Según se dijo anteriormente, la presente demanda se dirige en contra de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, pero las acusaciones cuestionan específicamente los apartes normativos de dichas normas que se refieren a: (i) la creación de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional denominada Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida; (ii) la liquidación de Cajanal, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere; (iii) la forma en que está conformada la Junta Directiva de COLPENSIONES; y (iv) el otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que determinen el sistema específico de carrera para los empleados de esa entidad.

No obstante, el cargo de fondo esgrimido por desconocimiento del principio de unidad de materia recae exclusivamente sobre los apartes normativos del artículo 155 en los cuales se ordena liquidar las tres empresas administradoras del Régimen de Prima Media mencionadas. En efecto, al respecto la demanda únicamente dice que la liquidación de estas entidades no corresponde a un programa que permita llevar a cabo ninguna de las metas y objetivos definidos en la parte general del Plan; y que, por ello, el legislador habría violado la prohibición derivada del principio de unidad de materia, que le impedía incluir en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones cuyo contenido no correspondiera a objetivos y metas de desarrollo económico o social, o a instrumentos para la ejecución de los anteriores.

Así las cosas, la Corte debería limitarse a estudiar si la liquidación de las tres entidades mencionadas es una determinación legislativa que irrespete los principios de coherencia y de unidad normativa que presiden la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Sin embargo, como los artículos 155 y 156 de la Ley 1151, según se vio, fueron introducidos durante el segundo debate parlamentario en el

Senado de la República, y esta inclusión, para no resultar inconstitucional, debía cumplir con el requisito de que el *tema* de las disposiciones nuevas guardara estrecha relación de conexidad con el contenido del proyecto, la Corte estima que no debe limitarse a analizar la unidad de materia de la decisión legislativa de liquidar al Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL, sino que también debe extender este examen a aquellas otras decisiones del legislador que constituyen medidas legislativas básicas contenidas en los artículos 155 y 156, a saber: (i) la creación de una empresa comercial e industrial del Estado denominada Colpensiones, cuyo objeto social es la administración el régimen de prima media; (ii) la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (iii) el otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y “*el sistema específico de carrera*” para los empleados de la mencionada Unidad; y (iv), la autorización a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades dedicadas al aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales; o para participar en el capital de las existentes, o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de sus negocios a otras entidades públicas, o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas existentes.

Respecto de los demás temas sobre los que versan los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, no se llevará acabo este examen de conexidad temática, toda vez que estos otros asuntos pueden ser considerados desarrollos de las decisiones legislativas básicas arriba mencionadas, y por lo tanto tener un carácter accesorio y no principal. En tal virtud, el examen de unidad de materia no se extenderá a aquellas determinaciones del legislador contenidas en estas normas, tales como el domicilio, la conformación del patrimonio, la administración y las funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, la sede y el patrimonio de esta Unidad, y otros aspectos reglamentarios de su actividad. Respecto de tales asuntos accesorios, la Corte entiende que, si se comprueba la unidad de materia de los temas básicos o principales, se debe admitir que también existe conexidad temática en esas determinaciones legislativas secundarias, las cuales, por razones de técnica legislativa, deben incluirse también dentro del cuerpo de la Ley del Plan, en cuanto son desarrollo de instrumentos de ejecución del mismo.

4.6.2. Precisado lo anterior, inicialmente se estudiará si la liquidación de tres administradoras públicas del Régimen de Prima Media y la creación de una Empresa Comercial e Industrial de Estado llamada COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal de

mismo Régimen, constituyen instrumentos o estrategias que tienen una relación de conexidad efectiva, directa e inmediata, con las metas y programas de la Parte general del Plan. Esta relación debe ser de “conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan.”⁵⁹ Si esta relación no se da, debe entenderse que, por falta de “coherencia”, no se cumple el principio de unidad de materia, según ha sido explicado por la jurisprudencia constitucional, arriba comentada.

Para precisar si existe o no esa relación de conexidad teleológica directa, la Corte recuerda ahora las razones expuestas dentro del mismo texto de la Ley, que llevaron a incluir en el artículo 6°, relativo a la descripción de los principales programas del Plan de Desarrollo, la necesidad de reorganizar “el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional.” Dichas razones, que se comentaron anteriormente, tienen que ver con: (i) fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, (ii) la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones y (iii) situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario público una carga financiera muy alta e injustificada. Adicionalmente esta reorganización institucional, motivada en las razones expuestas, pretende o tiene como objeto garantizar los derechos de los asegurados y la continuidad en la prestación de los servicios de pensiones, y lograr la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa, según fue expuesto por el Gobierno Nacional al justificar la inclusión de los artículos 155 y 156, ahora bajo examen.⁶⁰

Vistas las razones y los objetivos de la reorganización institucional propuesta en la parte programática del Plan, y confrontándolos con la decisión legislativa liquidatoria de tres entidades y creadora de una nueva, la Corte concluye que el legislador estimó que concentrando en una sola entidad la mayor parte de la administración del Régimen de Prima Media, se superaría un problema de información derivado del manejo de historias laborales por parte de una multiplicidad de entidades. Esta centralización de información laboral redundaría en la eficacia y eficiencia operativa en la prestación del servicio público de seguridad social en materia pensional, en beneficio de la efectividad de los derechos de los asegurados y en una reducción de los costos financieros de la administración de dicho régimen. Por esa razón decidió liquidar las tres administradoras públicas de mayor tamaño y concentrar la actividad por ellas desarrollada en una sola entidad, que sería la empresa comercial e industrial de Estado que se denominaría “COLPENSIONES”. Adicionalmente, preocupado por la inadecuada defensa judicial de las administradoras públicas, estimó que era necesario concentrar y especializar esta función pública, radicándola

⁵⁹ Cf. Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁰ Consultar: Gaceta del Congreso N° 154 del 2 de mayo de 2007.

en una sola entidad. Finalmente, esta liquidación y la subsiguiente creación de la nueva entidad evitarían la perpetuación de situaciones de corrupción evidenciadas en las entidades llamadas a ser liquidadas, corrupción que venía provocando un grave menoscabo al erario público.

Por todo lo anterior, la liquidación de las administradoras públicas del régimen de Prima Media dispuesta en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y la creación de Colpensiones son medidas instrumentales que presentan una aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes, programas y las metas generales contenidos en dicha Ley, y de manera especial el programa de reorganización del *“marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional.”* En tal virtud, presenta una relación de conexidad teleológica directa con dichos planes.

En efecto, la Corte ha dicho que la conexidad de una norma instrumental con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución no es directa sino eventual, cuando *“del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética.”* Ha agregado que tal conexidad no es inmediata sino mediata, cuando *“la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.”*

En el presente caso, al parecer de la Corte puede darse por cumplida la exigencia de conexidad directa o inmediata, pues la superación de los problemas que dieron origen al programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media difícilmente pueden superarse sin el adelantamiento del proceso liquidatorio y la subsiguiente centralización de la información laboral y de la función administrativa del Régimen en una sola entidad. Justamente porque la dispersión informática y administrativa ha generado los problemas de ineficiencia y ha tolerado la corrupción reinante en el ejercicio de este cometido público, la única medida que inequívocamente permitirá conjurar las causas del problema radica en la concentración de la información y de la actividad en una sola entidad. Es por ello que la relación de conexidad entre el programa de reorganización y las medidas concretas que lo plasman sí puede juzgarse directa e inmediata.

Ahora bien, en relación con la liquidación del Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere, existe otra razón para estimar que la necesidad detectada de suprimir esta entidad exigía que el legislador mismo decretara su liquidación, pues a pesar de que el numeral 15 del artículo 189 superior concede al Presidente de la

República la facultad de “**suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos**”, agrega que lo hará “**de conformidad con la ley**”. En este punto debe recordarse que la Ley 790 de 2003, en su artículo 20 dispuso que en desarrollo del programa de renovación de la Administración Pública no se suprimiría, entre otras entidades, el Instituto de Seguros Sociales.⁶¹ Por esta razón, el Gobierno Nacional requería de una nueva ley que, modificando lo dispuesto en la Ley anterior, decretara o autorizara la liquidación de dicho Instituto.⁶²

Así pues, la liquidación de tres administradoras públicas del Régimen de Prima Media mencionadas en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y la creación de una Empresa Comercial e Industrial de Estado llamada Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal de mismo Régimen, constituyen instrumentos o estrategias que tienen una relación de conexidad efectiva, directa e inmediata, con las metas y programas de la Parte general del Plan.

4.6.3. Establecido lo anterior, pasa la Corte a estudiar si la medida legislativa que consiste en la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

⁶¹ **Ley 790 de 2003, artículo 20:** “Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. En desarrollo del Programa de Renovación de la administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo ni la Corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para la cual fue creada. Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas.”

⁶² En la Sentencia C- 349 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte hizo en los siguientes términos la interpretación armónica del artículo 16 de la Ley 790 de 2003 (que autorizaba al Gobierno para escindir entidades del orden nacional, sin excluir al Instituto de Seguros sociales) y el artículo 20 de la misma Ley, que prohibía liquidar esa entidad:

“...atendiendo al sentido común de la palabra escindir, puede entenderse que jurídicamente la escisión de entidades reviste dos modalidades: una primera en la cual la entidad escindida se disuelve, dando lugar a la creación de otras, resultando suprimida la escindida; y otra, en la cual una o más partes o dependencias de la entidad escindida se separan de ella, pudiendo dar lugar a la creación de otra u otras, pero sin que la inicial desaparezca del mundo jurídico. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirman los demandantes, que la escisión necesariamente conlleve la liquidación y supresión de la entidad escindida.

Entendida de esta manera la noción de escindir en sus dos modalidades, la Corte deduce que la interpretación armónica de los artículos 16 literal d) y 20 de la Ley 790 de 2003 lleva a concluir que esta Ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para escindir entidades del orden nacional, pero sin que, en los casos de las entidades a que se refiere la prohibición del artículo 20, dicha escisión pudiera llevarse a cabo de manera tal que la entidad escindida resultara finalmente suprimida. En efecto, si bien en el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2003 se conceden expresamente facultades para “escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley”, como es el caso del Instituto de Seguros Sociales, en el artículo 20 se dice que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir dicho Instituto.”

Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respeta los principios de unidad de materia y de coherencia de la Ley del Plan, por constituir un instrumento que tiene una relación de conexidad teleológica efectiva, directa e inmediata, con las metas y programas de la Parte general del mismo.

Para hacer el estudio anterior, la Corte tiene en cuenta que la nueva Unidad Administrativa será la encargada de reconocer propiamente los derechos pensionales, en especial los llamados bonos pensionales y los auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Adicionalmente, la unidad se encargará de hacer una tarea de *“seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social”*.

Recordado cuáles serán las funciones principales que corresponderán a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, la Corte se detiene a confrontarlas con las razones y objetivos que persigue la reorganización institucional de las entidades que administran el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y al respecto encuentra que este proyecto recogido en la parte General y programática del Plan pretende no solamente superar fallas en la información derivadas del manejo disperso de las historias laborales, así como acabar con situaciones de corrupción evidenciadas, sino también garantizar los derechos de los asegurados y la continuidad en la prestación de los servicios de pensiones, y lograr la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa, según fue expuesto por el Gobierno Nacional al justificar la inclusión de los artículos 155 y 156, ahora bajo examen.⁶³

Visto lo anterior, la Corte encuentra que también la decisión legislativa de crear la mencionada Unidad Administrativa Especial presenta una relación de conexidad teleológica directa con el programa de reorganizar el *“marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional.”* En efecto, la creación de esta Unidad permitirá especializar una función y dedicar a su cumplimiento una estructura administrativa y de personal exclusivamente dedicada a la labor de reconocimiento de derechos pensionales a cargo de todas las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido bajo su responsabilidad la administración del Régimen de Prima Media, con lo cual ciertamente se lograrán objetivos de eficiencia operativa que redundarán en la garantía y efectividad de los derechos de los asegurados.

⁶³ Consultar: Gaceta del Congreso N° 154 del 2 de mayo de 2007.

Adicionalmente, las funciones de seguimiento a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales revestirá una importancia decisiva de cara al propósito de lograr la mencionada eficiencia operativa y la garantía de los derechos de los asegurados, los cuales, como es sabido, en múltiples oportunidades se ven truncados por el incumplimiento de la obligación de liquidar y pagar en forma legal y oportuna las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Además, esta conexidad entre el propósito de reorganizar el marco institucional del Régimen de Prima Media, de un lado, y la creación de la mencionada Unidad Administrativa, de otro, es directa e inmediata y no mediata o eventual; pues solamente adecuando las estructuras administrativas para superar las dificultades operativas que hoy en día hacen ineficiente el proceso de reconocimiento de pensiones y el control de la obligación de trasladar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es posible lograr las metas de eficiencia operativa de las cuales depende la garantía de los derechos de los asegurados, que constituye la *ratio* última del propósito reorganizativo previsto en la parte General y programática del Plan. Además, la creación de esta Unidad, y las funciones que está llamada a desarrollar, garantizan por sí mismas dichos objetivos.

A lo anterior se agrega que de conformidad con lo prescrito por el numeral 7° del artículo 150 superior, corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la administración nacional y *“crear, suprimir o fusionar”* ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; por su parte, el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución autoriza al Presidente de la República para *“modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”*. Como puede verse, es al Congreso al que corresponde crear entidades del orden nacional, y aunque el numeral 15 del artículo 189 permite al Presidente de la República *“modificar la Estructura de los Ministerios”*, debe hacerlo de conformidad con las reglas generales que defina la ley. Por lo cual, la Corte entiende que para proceder a crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, era necesario que el legislador interviniera, como lo hizo en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, ahora bajo examen.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que al crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, el legislador respetó los principios de unidad de materia y de coherencia que presiden la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

4.6.4. Pasa ahora la Corte a detenerse en el análisis de la unidad de materia y de la coherencia de la decisión legislativa de otorgar al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la Ley bajo examen, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y “*el sistema específico de carrera*” para los empleados de la mencionada Unidad.

Al respecto la Corte observa lo siguiente:

Como se acaba de decir, la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social se erige como un instrumento necesario para lograr una reorganización institucional que efectivamente produzca como resultado la eficacia operativa en las funciones de reconocimiento de pensiones y de control de la obligación de trasladar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, de modo que puede estimarse que la creación de dicha unidad guarda una relación de coherencia y conexidad con la parte general y programática del Plan de Desarrollo. Ahora bien, dentro de este contexto, la delegación de facultades legislativas temporales al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y “*el sistema específico de carrera*” para los empleados de la mencionada Unidad, es un medio de acción que refuerza las posibilidades de lograr en un plazo razonable los objetivos perseguidos, señalados en la parte programática del Plan.

Ciertamente, la Corte ha explicado que la naturaleza compleja de la función pública justifica que el legislador pueda diseñar “*sistemas específicos de carrera administrativa*”, en los casos en que las normas de la carrera general no le permitan a las entidades estatales cumplir adecuadamente con sus funciones o, en su defecto, cuando interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos.⁶⁴ En el presente caso se está, de un lado, ante la ineficacia comprobada de las estructuras administrativas hasta ahora existentes en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dedicadas al reconocimiento de derechos pensionales, en las cuales rige el sistema general de carrera administrativa. Esta ineficacia, a juicio de la Corte, demuestra la necesidad de contar con un cuerpo verdaderamente especializado de funcionarios, dada la singularidad de las funciones que les compete cumplir, si lo que se pretende es alcanzar las metas de reorganizar eficientemente el marco institucional del Régimen de Prima Media. De otro lado, se está también ante la urgencia de lograr una pronta readecuación de las estructuras administrativas y de su régimen de carrera, necesidad que justifica la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo que, dada su mayor cercanía con la

⁶⁴ Sentencia C-1230 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

administración del personal dedicado a la labor de reconocimiento pensional, conoce las exigencias del sistema específico que debe ser implantado; además, puede actuar con la celeridad operativa necesaria para producir las normas que regulen dicho régimen jurídico, dentro del breve lapso de la delegación legislativa.

Por todo lo anterior, la Corte estima que sí existe una relación de conexidad teleológica directa e inmediata y de coherencia interna entre la decisión legislativa de otorgar al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que determinen las *funciones* y “*el sistema específico de carrera*” de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y las metas o proyectos generales del Plan de Desarrollo, en especial el programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media.

4.6.5. Finalmente, la Corte estudiará si la autorización que el inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 concede a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares, o para la constitución de sociedades dedicadas al aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales, o para participar en el capital de las existentes, o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de sus negocios a otras entidades públicas, o si la autorización dada en esta misma norma para que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas existentes, constituyen medidas legislativas que se encuentran en una relación de conexidad directa e inmediata con las metas y propósitos expresados en la Parte General de la Ley del Plan de Desarrollo Económico.

Para los anteriores propósitos, la Corte recuerda que en el artículo primero de la Ley 1151 de 2007, por la cual se adopta el Plan de Desarrollo 2006-2010, se explica que este Plan persigue “(m)antener el crecimiento económico”, entendido como “un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa”, si se articula con “sólidas políticas sociales y económicas”. Y que a partir de esta idea inicial, la acción estatal se dirigirá, entre otros, a al siguiente objetivo:

“f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia...”

Adicionalmente, como tantas veces se ha hecho ver, en Título II referente al “*Plan de Inversiones Públicas*”, el artículo 6° del Capítulo II

contiene la descripción de los principales programas de inversión. Normas similares a esta, contenidas en anteriores leyes del Plan de Desarrollo, por su contenido han sido estimadas también como definitorias de la orientación de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial en curso⁶⁵. Ahora bien, en dicho artículo, el numeral 6.2, titulado *“Los retos del Estado comunitario”*, se menciona la necesidad ejecutar acciones encaminadas a lograr la especialización funcional de la intervención económica, a través empresas con capital público. Y Agrega que en otras ocasiones *“(c)uando sea necesario se procederá a la enajenación de acciones o participaciones sociales a terceros o a las entidades territoriales.”*

Al parecer de la Corte, para llevar a efecto estos propósitos enunciados en el numeral 6.6 del artículo 6°, era menester que, en el terreno concreto de la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales, el legislador autorizara expresamente al Gobierno para que las entidades públicas existentes dedicadas a estas actividades se asociaran entre sí o con particulares, o para que los particulares participaran en el capital de las entidades públicas existentes. Lo anterior por cuanto de manera general al Congreso le compete conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C.P. Art. 150 Numeral 9°).

Así las cosas, la aludida norma de autorizaciones constituye un instrumento necesario para la realización de una meta señalada en la parte general y programática de la Ley del Plan, por lo cual puede decirse que está en una relación de conexidad teleológica directa e inmediata con dicha parte General. En tal virtud, cumple con las exigencias que imponen los principios de unidad de materia y de coherencia interna que dominan la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

4.6.6 Con lo anterior, la Corte da por estudiado el cumplimiento del principio de unidad de materia y de coherencia, respecto de las decisiones legislativas principales o básicas adoptadas en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. En tal virtud, concluye que tales artículos fueron insertados en el proyecto de ley durante el segundo debate en la plenaria del Senado de la República, satisfaciendo las exigencias jurisprudenciales relativas a que el *tema* de los artículos nuevos guarde estrecha relación con el contenido material del proyecto, es decir que se presente unidad de materia.

Así las cosas, respecto de los artículos 155 y 157 de la Ley 1151 de 2007 la Corte descarta tanto la presencia de vicios de trámite por incumplimiento de los principios de consecutividad y de identidad, como vicios materiales derivados de la falta de unidad de materia o del

⁶⁵ Cf. Sentencia C-305 de 2004, consideración jurídica N° 16. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

irrespeto del principio de coherencia que preside la expedición del Plan de Desarrollo.

5. Examen del cargo de inconstitucionalidad relativo a la naturaleza de las decisiones legislativas que puede contener el Plan de Desarrollo Económico.

5.1 Otro cargo de inconstitucionalidad esgrimido en las demandas acumuladas en este proceso plantea el cuestionamiento relativo a si la modificación de la estructura de la Administración Pública en el orden nacional, mediante la liquidación de tres entidades existentes y la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado y de una Unidad Administrativa Especial, puede llevarse a cabo mediante disposiciones contenidas en la Ley del Plan de Desarrollo Económico, o si se requiere de una ley distinta, expedida en desarrollo de las facultades legislativas a que se refiere de manera concreta el numeral 7° del artículo 150 superior. Así mismo, este cargo cobija el referente a la imposibilidad de conceder facultades extraordinarias al ejecutivo en la Ley del Plan de Desarrollo, pues supuestamente esta delegación legislativa exige proferir una ley *ad hoc* para ese propósito, expedida con fundamento en el numeral 10° del canon 150 constitucional.

Para responder a este cuestionamiento la Corte debe remitirse, una vez más, a la jurisprudencia que ha sentado en torno al alcance constitucional de las facultades del legislador a la hora de expedir la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

5.2 Sobre este asunto, la Corte ha considerado que a pesar de que la Ley del Plan es de naturaleza *presupuestal*, ello no implica que los mecanismos contemplados en ella para realizar las metas definidas en su parte general sean solamente aquellos de esa misma naturaleza, es decir instrumentos que consistan en asignación de recursos. En efecto, junto a estos, el legislador también puede idear otras estrategias para el cumplimiento de las metas y programas generales, que pueden consistir en “*mandatos*”, “*medidas*” o en decisiones legislativas de contenido meramente “*normativo*”. Sobre este asunto esta Corporación ha vertido los siguientes criterios, que ahora recuerda:

13. Ahora bien, no obstante que la ley del plan es de naturaleza presupuestal, es decir que contiene “la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual”⁶⁶, las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de

⁶⁶ Sentencia C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

programas, sino que dichas estrategias también pueden consistir en normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar. A esta conclusión se llega a partir de lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 150 superior, según el cual corresponde al Congreso *“aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”*. (Resalta la Corte)

A este mismo carácter normativo que pueden tener las estrategias adoptadas en el Plan de Desarrollo se refiere el artículo 341 de la Carta, cuando indica que *“el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes”*, cuyos **“mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”**. (Resalta la Corte)

Así pues, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios.

Explicando esta posibilidad de inclusión normativa dentro del Plan, de se ha pronunciado antes la Corporación así:

“...la Constitución establece que 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" (CP art. 150 ord 4°). En ese mismo 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. 5° lit. c), y añade que el plan de inversiones debe incluir "la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución" (art. 6° lit d).

“Por consiguiente, es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha

del propio plan de desarrollo.⁶⁷ (Negrillas fuera del original)⁶⁸

5.3. Con fundamento en las consideraciones expuestas, en oportunidades pasadas la Corte ha declarado la exequibilidad de artículos de anteriores leyes del Plan, que se limitaban a consagrar “mandatos” sin carácter presupuestal. Así por ejemplo, en la Sentencia en cita la Corte estimó que un grupo de artículos de la Ley 812 de 2003, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, conformaban un bloque relativo a la prestación de servicios públicos domiciliarios; entre ellos, uno se refería a la eventual liquidación de las Empresas Municipales de Cali y a la autorización para crear una empresa comercial e industrial de Estado que prestaría el servicio público de telecomunicaciones. Otro modificaba las condiciones del contrato de condiciones uniformes en servicios públicos, a fin de facilitar la participación de capital privado en empresas con ese objeto social. Estas normas fueron declaradas exequibles, con fundamentos en los siguientes argumentos:

“- Los artículos 130 a 132 constituyen un bloque de normas que fueron introducidos por la plenaria del Senado durante el segundo debate parlamentario surtido en esa cámara legislativa. Los cuatro artículos tocan con el tema de servicios públicos domiciliarios: el 130 se refiere a la eventual liquidación de las Empresas Municipales de Cali, caso para el cual se autoriza la creación de una nueva empresa industrial y comercial del Estado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado y energía eléctrica en esa ciudad. El 131 modifica el artículo 151 de la Ley 142 de 1994, relativo al contrato de condiciones uniformes bajo el cual se prestan los servicios públicos domiciliarios, modificación que pretende facilitar la adquisición de acciones o partes de interés social en las empresas oficiales, mixtas o privadas por parte del usuario o suscriptor, o su participación en fondos de capitalización social que se constituyan para la prestación de los servicios públicos de los cuales son beneficiarios. Finalmente, el 132 faculta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un fondo empresarial destinado a apoyar a las empresas que lo constituyan, durante el proceso de liquidación ordenado por la misma Superintendencia.

“Como puede apreciarse, se trata de un paquete normativo cuyo propósito fundamental es asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios a cargo de empresas que se encuentran en proceso o en riesgo de liquidación. Al respecto debe observarse que, desde el proyecto inicial presentado por el Gobierno al Congreso, el Plan de Desarrollo Económico incluía, dentro del programa de “Crecimiento económico sostenible y generación de empleo”, un subprograma denominado “Servicios públicos domiciliarios”, en el cual dentro de las metas se incluían las de (i) fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social; (ii) consolidar los marcos regulatorios; y (iii) establecer medidas para aminorar la crisis en ciertos

⁶⁷ Sentencia C- 191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁸ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

casos. Así, no parece extraña al asunto que se venía tratando en las comisiones y que llegó a las plenarias la inclusión de los actuales artículos 130 a 132, que claramente pretenden objetivos coherentes con los de los aludidos programas. En tal virtud, estas normas no desconocen el principio de unidad de materia, pues claramente se refieren a un tema que había sido tratado por las comisiones conjuntas que surgieron el primer debate.”⁶⁹

Repárese en que la Corte no estimó que el carácter no presupuestal de las medidas adoptadas por el legislador en los artículos que estudiaba incidieran en su inconstitucionalidad. No obstante, exigió que en todo caso que esas medidas permitieran alcanzar objetivos coherentes con los formulados en la Parte General de la Ley del Plan.

Sin embargo, en la misma Sentencia la Corte consideró que algunas disposiciones no presupuestales incluidas en la Ley del Plan resultaban inconstitucionales por falta de unidad de materia, agregando que la oportunidad de expedir esta Ley no podía aprovecharse para llenar en general vacíos de la legislación. Véase:

“No sucede lo mismo con el artículo 133 que contiene normas que regulan el proceso de liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios y que se encaminan a garantizar la continuidad en la prestación del servicio durante la toma de posición para liquidación. Al respecto la Corte observa que el artículo 61 de la Ley 142 de 1994 consagra el procedimiento para la liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios, en orden a garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Ahora bien, si el legislador consideraba que debía modificarse este último procedimiento, no era la Ley del Plan el medio idóneo para hacerlo, pues ésta no pudo convertirse en un mecanismo para solucionar los vacíos existentes en la legislación. En tal virtud, la norma será retirada del ordenamiento.”⁷⁰

Así pues, las disposiciones contenidas en la Ley del Plan que tengan un carácter simplemente normativo, no presupuestal, no son por esa sola razón inconstitucionales; empero, en virtud de los principios de coherencia y de unidad de materia, deben estar en una relación de conexidad teleológica directa e inmediata con la Parte General y programática de la Ley del Plan. Por lo tanto, dicha Ley no puede contener cualquier norma jurídica, ni su expedición es el momento de ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación.

5.4. El anterior análisis jurisprudencial permite responder al cargo de la demanda que ahora se estudia, conforme al cual la modificación de la estructura de la Administración Pública en el orden nacional, mediante la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL y la creación de una Empresa Industrial y Comercial del

⁶⁹ *Ibidem*

⁷⁰ *Ibidem*

Estado llamada COLPENSIONES y de una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda, no podían llevarse a cabo a través de disposiciones contenidas en la Ley del Plan de Desarrollo Económico, sino que requerían la expedición de una ley distinta, dictada en desarrollo de las facultades legislativas a que se refiere de manera concreta el numeral 7° del artículo 150 superior,⁷¹ y no mediante la función de expedición de la Ley del Plan de Desarrollo Económico, a que se refiere el numeral 3° de la misma disposición constitucional. Y que tampoco podían concederse facultades extraordinarias al ejecutivo en dicha Ley, pues eso exigía expedir una ley ad hoc, en ejercicio de las facultades legislativas a que alude el numeral 10° del artículo 150 superior.

Ciertamente, como se dijo arriba, la jurisprudencia ha admitido que dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir, “leyes” en sentido general. Mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia, estima la Corte que por razones de técnica legislativa y de eficiencia en el cumplimiento de la función del Congreso, deben ser admitidas dentro del cuerpo de la mencionada Ley. Pues lo contrario, es decir exigir la tramitación de una ley independiente y posterior para adoptar tales disposiciones normativas no presupuestales, no sólo resulta irrazonable desde la perspectiva de la economía procesal, sino que desvertebraría la unidad temática del Plan de Desarrollo, cuya naturaleza implica contemplar no sólo las metas y programas generales de la acción gubernamental en el mediano plazo, sino los instrumentos correlativos necesarios para su realización.

Justo por lo anteriormente explicado, el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política, relativo a la parte instrumental del Plan de Desarrollo, dice textualmente lo siguiente:

*“El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes **sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...**”*
(Resalta la Corte)

Por las razones anteriores, no prospera el cargo.

⁷¹ “C.P. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...”

6. Examen del cargo relativo al desconocimiento del principio de participación en la conformación de la Junta de Colpensiones.

6.1 Finalmente la Corte estudiará el cargo que se dirige en contra de las expresiones contenidas en el inciso 4° del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, referentes a la conformación de la junta de Colpensiones. Dichas expresiones, se recuerda, son del siguiente tenor:

“La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República.”

Respecto de la anterior disposición, la demanda sostiene que, en virtud del principio de participación, la junta directiva de una entidad pública debe conformarse con todos los sectores interesados en las fijación de las políticas que dicha junta debe definir. Así, en cuanto el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 no permite la participación en la junta directiva de Colpensiones de los pensionados, los servidores públicos, ni los trabajadores, viola el canon 103 de la Constitución.

6.2. A fin de resolver el anterior problema jurídico, la Corte empieza por recordar que nuestra Constitución Política desde el Preámbulo anuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla *“dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”*. Esta idea es luego reiterada por el artículo primero, que afirma que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República... democrática y participativa”*, y por el artículo segundo *ibidem* que señala entre los fines del Estado el de *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*.

La jurisprudencia ha hecho ver que la democracia participativa supone la existencia de mecanismos de participación del pueblo, que revisten diversas modalidades a las que se refieren los artículos 40 y 103 constitucionales⁷². Ha agregado que estos mecanismos de

⁷² **ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

participación “significan que no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación - decisión). De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación - gestión), de ejercer las acciones públicas (participación - fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación - gestión, participación- control).”⁷³

Sin embargo, aparte de estos mecanismos de participación ciudadana directamente consagrados en la Carta, la Corte ha tenido ocasión de señalar otras consecuencias que se derivan del modelo democrático participativo que propone la Constitución. De manera especial se ha referido a lo que ha llamado la “*tendencia expansiva*” del principio democrático, que ha explicado así:

“Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. **Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la ingerencia en la toma de decisiones.** Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.”⁷⁴

De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la idea conforme a la cual el principio democrático participativo es “*universal*” en cuanto “*compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto*

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

⁷³ Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷⁴ *Ibidem*.

públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.”⁷⁵ Por lo anterior, la Corte ha estimado que dicho principio cobra vigencia “en espacios que no se restringen a lo electoral, sino en todos aquellos asuntos que implican la toma de decisiones que afecten a la comunidad o a la persona y que aparejan el ejercicio del poder.”⁷⁶

Finalmente, la jurisprudencia ha estimado que el principio de participación no solo irradia la interpretación de todo el ordenamiento jurídico, sino que también está llamado a presidir su producción, especialmente a la hora de expedir la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana:

“El anterior recuento jurisprudencial muestra cómo los criterios de universalidad y de fuerza expansiva del principio participativo han irradiado la interpretación del ordenamiento jurídico a fin de hacer real el nuevo modelo democrático que propone la Constitución Política. No obstante, estos criterios no están llamados a presidir únicamente la interpretación y aplicación del derecho, sino que el legislador, a quien corresponde regular mediante ley estatutaria los mecanismos de participación, también debe tenerlos en cuenta en el momento de producir las normas legales. Por ello, no cualquier regulación estatutaria puede ser considerada como materialmente ajustada a la Constitución, sino solamente aquella que razonablemente permita la vigencia del modelo democrático participativo que determina la Carta.”⁷⁷

6.3 Visto todo lo anterior, se pregunta ahora la Corte si el principio de participación ciudadana, con sus comentadas connotaciones de universalidad y tendencia expansiva, exige que a la hora de expedir normas jurídicas relativas a la composición de las juntas directivas de entidades públicas organizadas bajo la forma de empresas comerciales e industriales del Estado, sea menester asegurar la presencia de representantes de la sociedad civil que puedan defender los intereses de sectores poblacionales interesados en las decisiones que en dichas juntas se adoptan.

Al respecto, la Corte ha considerado que en ciertos espacios de la dinámica social, la efectiva participación de los estamentos sociales interesados adquiere una especial importancia. En particular, en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y del servicio público de educación, ha dicho lo siguiente:

⁷⁵ Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁶ Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁷⁷ *Ibidem*

“Esta proyección universal del principio democrático ha cobrado vigencia especialmente en los asuntos relativos a la prestación de los servicios públicos y la educación. Así por ejemplo, en la Sentencia C-585 de 1995, tras ciertas consideraciones relativas a la existencia de normas constitucionales referentes a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios y a la posibilidad de participación cívica y comunitaria en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los prestan⁷⁸, la Corte declaró la exequibilidad del numeral 6° del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, norma que establecía que los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales prestadoras de servicios públicos domiciliarios serían designados en dos terceras partes libremente por el alcalde, y en una tercera parte por el mismo funcionario entre los vocales de control registrados por los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Esta forma de elección se encontró apropiada para garantizar la adecuada participación comunitaria en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

“En el terreno de la educación, también la jurisprudencia ha sentado criterios relativos a la operancia real del principio democrático en este ámbito. Así, sobre la incidencia del nuevo modelo participativo en el proceso educativo, ha señalado que los sujetos que interviene en este proceso *“ya no se encuentran separados entre actores pasivos receptores de conocimiento y actores activos depositarios del saber. El principio constitucional que protege el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación de la comunidad educativa, han hecho del estudiante un sujeto activo con deberes y derechos que toma parte en el proceso educativo. “A diferencia de la Carta del 86, el sujeto del proceso educativo no es pasivo enteramente, sumiso, carente de toda iniciativa, marginado o ajeno a la toma de decisiones y al señalamiento de los rumbos fundamentales de su existencia. Es, por el contrario, titular privilegiado de una dignidad humana que prevale y condiciona el contenido del ordenamiento, así como también del derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la asociación, a la participación democrática”*⁷⁹.⁸⁰

6.4 No obstante, la jurisprudencia no ha afirmado que la participación ciudadana deba ser entendida como una facultad de coadministrar en forma generalizada, que exija que todos los órganos de dirección de las entidades públicas estén conformados con representantes de grupos de la sociedad civil interesados en las decisiones que allí se adoptan. Y la jurisprudencia no ha extraído tal conclusión, porque ella no emana de la Constitución. En efecto, la Carta se limita a consagrar la participación ciudadana como un *principio*, es decir como una cláusula abierta o concepto jurídico indeterminado, que permite al legislador diseñar diversas fórmulas que hagan efectiva la posibilidad

⁷⁸ Cf. artículos 78 y 369 de la Constitución Política.

⁷⁹ Sentencia T-524 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Reiterada en la sentencia T-235 de 1998, M.P. Fabio Morón.

⁸⁰ Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

de que la ciudadanía intervenga en el ejercicio y control del poder político. En forma alguna de la Carta se extrae que, como consecuencia directa del principio de participación, los órganos directivos de las entidades públicas deban incluir representantes de determinados grupos sociales.

Ciertamente, el que la participación ciudadana sea un principio fundamental significa que existe un mandato constitucional que debe presidir todo el actuar social y colectivo en el Estado, que *“persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales”*⁸¹. Este mandato se dirige también al legislador a la hora de formular las leyes, pero puede ser acatado acudiendo a diversos mecanismos diseñados en ellas. Dentro de esos mecanismos, el artículo 103 de la Constitución expresamente menciona *“el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”* indicando que *“(l)a ley los reglamentará”*. Agrega la misma norma que *“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”*.

Así pues, el principio de participación democrática involucra el derecho de vigilar la gestión pública conformando *“Asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales”*, con el objeto de llevar a cabo dicho control. El ejercicio de este derecho, ha dicho la Corte, debe estar garantizado por el Estado, por lo cual *“dentro de los mecanismos de participación ciudadana, y en desarrollo de tales normas constitucionales, la ley estatutaria correspondiente (Ley 134 de 1994), creó la figura de las veedurías ciudadanas, que no son otra cosa que formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias”*.⁸²

Así las cosas, como un desarrollo del principio de participación la Carta consagra directamente el derecho de los ciudadanos de organizarse en asociaciones para *controlar* la función pública administrativa en todos sus niveles. No obstante, como ya se dijo, de dicho principio participativo no se deriva el derecho constitucional de dichas asociaciones ciudadanas o veedurías a *ejercer* directamente dicha función pública, adoptando decisiones propias de las autoridades. Sin perjuicio de que el legislador, en desarrollo del

⁸¹ Sentencia C-1338 de 200.

⁸² *Ibídem*

mandato de optimización del principio participativo, pueda prever la injerencia directa de tales asociaciones en la conformación de los órganos de dirección de ciertas entidades, como por ejemplo lo ha hecho en el caso de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios⁸³, no puede llegar a afirmarse que existe propiamente un derecho colectivo a que las asociaciones ciudadanas conformen dichos órganos de dirección.

Por todo lo anterior, la Corte descarta el cargo de inconstitucionalidad formulado en contra de aquellas expresiones contenidas en el inciso 4° del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, referentes a la conformación de la junta de Colpensiones, fundado en el presunto desconocimiento del principio de participación ciudadana.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, únicamente por los cargos analizados en la presente Sentencia.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente
Con salvamento de voto

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado
Con salvamento de voto

⁸³ Ver Sentencia C-585 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-376 DE 2008 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Vulneración**
(Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-
Imposibilidad de regular lo relativo a la estructura del estado y la
administración pública (salvamento de voto)

Referencia: Expedientes D-6914 y D-
6929 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad contra
los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de
2007, *“por la cual se expide el Plan
Nacional de Desarrollo, 2006-2010”*

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi disenso frente a la decisión adoptada en esta providencia, con fundamento en las siguientes razones y consideraciones:

En concepto del suscrito magistrado, las normas demandadas son inconstitucionales por violar el principio de unidad de materia, ya que el Plan de Desarrollo Económico es una ley omnipotente que pueda regular respecto de todos los temas, menos aún en lo relativo a la estructura del Estado y de la administración pública.

El Constituyente ha definido la Ley del Plan como un inventario de necesidades y recursos para atender éstas, que ante la imposibilidad de satisfacerlas todas, debe establecer prioridades. Definidas estas prioridades, el desarrollo normativo en la Ley del Plan debe corresponder y tener una relación directa, inmediata y específica al logro de dichas prioridades, lo cual significa, que los instrumentos previstos por el legislador deben tener una vinculación o conexidad necesaria, directa, inmediata y específica con las metas propuestas.

De conformidad con lo anterior, en mi concepto, en este caso no ocurre así con las medidas contenidas en los artículos 155 y 156 de la Ley del Plan, las cuales no tienen una conexión necesaria, directa, inmediata y específica con los objetivos, prioridades y proyectos de la Ley del Plan, razón por la cual se vulnera con ellas el principio de unidad de materia. Así mismo, considero que los temas de que tratan

los artículos demandados han debido ser regulados mediante ley ordinaria.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-376 DE 2008

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Verificación de su cumplimiento mediante aplicación de criterio rígido (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Se vulnera con la inclusión de contenidos normativos que no se inscriben en ninguno de los segmentos componentes de la ley (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Justificación de la aplicación de un criterio rígido para su verificación (Salvamento de voto)

La adopción de un parámetro de rigurosidad mayor al ordinario en el caso de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se debe a la prescripción contenida en el artículo 158 constitucional, sino a un conjunto de razones adicionales que imponen un criterio de unidad de mayor esmero que el ordinario, referidas al proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo, en el que las posibilidades de participación por parte del Congreso de la República en el diseño y modificación del proyecto de la Ley se encuentra sensiblemente limitadas por la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno y los restringidos términos y delimitados espacios de modificación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Aseguramiento de objetivos de normas instrumentales (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Aplicación de criterio flexible permite la inclusión de toda clase de normas en la Ley del Plan (Salvamento de voto)

La salvaguarda del principio democrático exige un cuidados examen del principio de conservación de unidad de materia respecto de la Ley del Plan, pues, en rigor, es posible demostrar un cierto grado de conexidad y coherencia respecto de cualquier tipo de decisiones legislativas que sean adoptadas pues, de adoptar un criterio flexible, la variedad y amplitud de los postulados y metas inscritas en la parte general permite demostrar que ninguna previsión legislativa sería ajena a un texto legislativo de semejantes dimensiones en el cual han de establecerse metas de política económica y social que pretenden conseguirse en un cuatrienio.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Aplicación de criterio flexible conlleva la modificación de la estructura de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010**-Vulneración por medidas instrumentales que crea a COLPENSIONES, la Unidad de Gestión Pensional y ordena la liquidación del ISS, CAPRECOM y CAJANAL

Por la vía sugerida en esta providencia, la Corte avala una notoria modificación de la estructura de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pues, en últimas, al andamiaje original señalado por el texto superior consistente en la existencia de dos parte –una general y otra destinada al plan de inversiones- se ha adicionado una tercera en la cual se incluye todo tipo de medidas legislativas que sólo de manera mediata logran demostrar la coherencia exigida por la Constitución. Es así como en esta ocasión la variedad de asuntos cuya inclusión en la Ley fue declarada exequible por la Sala Plena deja ver la facilidad del ejercicio argumentativo y la dimensión y amplitud de ese nuevo acápite que por vía jurisprudencial ha creado la Corte Constitucional en el seno de la ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Referencia: expedientes D-6914 y D-6926
(acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007

Demandantes: Jorge Humberto Valero Rodríguez y Luís Alberto Cáceres Arbeláez

Magistrado Ponente
Marco Gerardo Monroy Cabra

1.- Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría de los miembros de la Sala Plena de esta Corporación, presento a continuación los argumentos jurídicos por los cuales me aparto de los fundamentos que animaron la decisión acogida por la Corte, consistente en declarar la exequibilidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo*”.

Con el propósito de exponer con claridad las razones de disidencia, a continuación se realizará un examen de las consideraciones generales desarrolladas en la presente providencia, para luego llevar a cabo un examen de las razones constitucionales que no fueron tenidas en

cuenta por la plenaria, las cuales, a mi juicio, habrían conducido a la adopción de una decisión sustancialmente diferente frente a la acción pública de inconstitucionalidad promovida por los Ciudadanos.

Posición acogida por la Sala Plena en cuanto al alcance del principio de unidad de materia en el caso particular de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

2.- En el numeral 4° de la providencia, la Sala Plena llevó a cabo el examen del cargo de inconstitucionalidad por infracción del principio de unidad de materia. De manera puntual, el reproche de inexecutable planteado por los demandantes consistía en que la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales –en lo atinente a la administración de pensiones- no constituía un programa en el cual se materializara alguna de las metas u objetivos contemplados en la parte general del Plan de Desarrollo; como tampoco representaba un instrumento concreto para la ejecución de tales propósitos. Así las cosas, en opinión de los demandantes, la inclusión del precepto demandado en la Ley 1151 de 2007 vulneraría la máxima de unidad de materia en la medida en que la decisión legislativa plasmada en el segmento censurado –esto es, la liquidación de las aludidas entidades- no podría inscribirse válidamente dentro de alguno de los dos componentes que, de acuerdo al texto constitucional, dan forma a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Antes de emprender el análisis del cargo planteado, la Sala Plena decidió ampliar el objeto de examen constitucional con el objetivo de incluir en dicho juicio *“las demás decisiones legislativas básicas o principales contenidas en los dos artículos demandados”*, para así establecer si el principio de conservación de unidad de materia habría sido vulnerado, no sólo por cuenta de la liquidación de las entidades prescrita en el aparte demandado del artículo 155, sino por el conjunto de medidas adoptadas en la totalidad de las dos disposiciones.

3.- Ahora bien, para iniciar el examen anunciado, la Corte realizó una transcripción in extenso de la sentencia C-305 de 2004, reiteración de la cual se deduce, en primer lugar, la especial naturaleza del principio de unidad de materia en el caso particular de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. A continuación, sin establecer la requerida distinción conceptual que separa los principios de *“unidad de materia”*, *“identidad flexible”* –expresión empleada por la Sala Plena- y *“coherencia”*⁸⁴, la Corporación se detuvo en el análisis de este último postulado con el objetivo de resaltar la coincidencia que debe existir entre los programas consignados en la parte general de la ley y las estrategias

⁸⁴ Textualmente la providencia en comento indicó lo siguiente: *“los principios de unidad de materia y de identidad flexible adquieren un significado preciso en la expedición de la Ley del Plan, significación especial derivada del juego de otro principio llamado “de coherencia”, recogido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”*.

elegidas para su adecuada materialización. A partir de la anterior consideración, la Sala llamó la atención sobre la “*conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin)*” que cada instrumento adoptado debe guardar con las metas y propósitos establecidos.

En este punto la Corte reiteró el precedente jurisprudencial según el cual el examen de constitucionalidad de la unidad de materia no debe llevarse a un extremo en el cual se haga nugatoria la facultad de configuración democrática confiada al Congreso de la República. A renglón seguido la Sala expuso una consideración que –según pretende ser explicado en las líneas siguientes- no sería luego objeto de aplicación a la hora de examinar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. En tal sentido, la Corte advirtió que en el caso particular de la ley del Plan Nacional de Desarrollo no basta la acreditación de cualquier tipo de conexidad para la satisfacción de la máxima de unidad de materia; antes bien, es menester demostrar una relación que enseñe un vínculo directo e inmediato. De manera puntual, la Sala indicó: “*el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución*”⁸⁵. A continuación, en la providencia objeto de reiteración, a pesar de la correspondiente distinción conceptual, se apuntala el principio de unidad de materia con la máxima de identidad para así señalar que “*cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas **coherentes** con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata*”.

Para terminar, se hizo alusión al tipo de medidas que pueden ser adoptadas como instrumentos de materialización de los propósitos generales destacados en la parte general de la ley y, en tal sentido, fue indicado que tales estrategias no en todos los casos han de ser de carácter exclusivamente presupuestal, pues adicionalmente pueden ser adoptadas medidas de diferente naturaleza cuyo efecto regulador favorezca la consecución de tales objetivos.

Interesa resaltar ahora que en las anteriores consideraciones se encuentran los dos elementos definitivos sobre los que luego se apoyaría el fallo de exequibilidad de las disposiciones censuradas: (i) en primer lugar, el parámetro concluyente a adoptar al examinar la eventual infracción del principio de unidad de materia en el caso específico de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, es –a juicio de la Sala Plena de la Corporación- el criterio de *coherencia*, consignado en

⁸⁵ Sentencia C-305 de 2004

el artículo 3° de la Ley 152 de 1994 (ii) En segundo término, de acuerdo a las consideraciones desarrolladas en la providencia, el numeral 3° del artículo 150 autoriza que dentro del contenido del plan de inversiones públicos no sólo se incluyan determinaciones presupuestales sino, adicionalmente, otras medidas de orden regulativo que permitan la consecución de los objetivos enlistados en la parte general de la ley.

En aplicación de las consideraciones reseñadas, la Sala Plena emprendió el examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, para lo cual llevó a cabo un estudio de las metas y programas generales de la Ley 1151 de 2007, a la luz del cual contrapuso los cuatro contenidos normativos cuya constitucionalidad fue decidida en la providencia⁸⁶. Así pues, para efectos de establecer los propósitos centrales a los cuales se orienta la actividad económica y social dentro del cuatrienio, la providencia citó los “*objetivos del plan de desarrollo*” establecidos en el artículo 1° de la ley 1151 de 2007, entre los cuales hizo hincapié en los siguientes puntos:

a) Un Estado Comunitario: desarrollo para todos, que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una consciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;

...

c) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social...;

...

f) Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado;

⁸⁶ (i) Creación de una empresa comercial e industrial del Estado, denominada Colpensiones, cuyo objeto social es la administración del régimen de prima media; (ii) creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (iii) otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y “el sistema específico de carrera” para los empleados de la mencionada Unidad; (iv) autorización a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades dedicadas al aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales; o para participar en el capital de los existentes, o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de sus negocios a otras entidades públicas, o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas existentes.

Ahora bien, es menester resaltar que una cuestión sustancialmente idéntica a la desarrollada hasta ahora fue abordada por la Sala Plena en el numeral 5° de la providencia, en la cual examinó la “*naturaleza de las decisiones legislativas que puede contener el Plan de Desarrollo Económico*”. En dicho aparte la Corte se pronunció a propósito del cargo de inconstitucionalidad formulado por los accionantes, el cual acusaba la inexecutable de dos medidas específicas –se trataba de la liquidación de las tres entidades de la Administración Pública y la creación de una empresa industrial y comercial del Estado y de una Unidad administrativa especial- por exceder el campo de regulación propio de la ley del Plan, pues, en opinión de los demandantes, este tipo de decisiones deberían ser vertidas en el texto de una ley diferente –artículo 150.7 superior⁸⁷-. Para resolver este cargo la Corte volvió sobre el precedente anteriormente citado⁸⁸, según el cual, si bien el plan de inversiones es de naturaleza principalmente presupuestal, no se puede desconocer que el texto constitucional avala otro tipo de medidas –las cuales no han de ser de naturaleza presupuestal de manera forzosa-, tal como ocurre con la adopción de normas jurídicas cuyo efecto regulativo permita la realización de los propósitos a los cuales se orienta la ley del plan.

Una vez han sido expuestas las consideraciones centrales que orientaron la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación a propósito del principio de unidad de materia en el caso específico de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, paso a exponer los fundamentos constitucionales que no fueron atendidos por la plenaria, las cuales conducen a la adopción de un criterio de valoración más estricto con el doble propósito de asegurar la supremacía constitucional y el principio democrático dentro del proceso de adopción de este importante instrumento de la política económica y social en nuestro ordenamiento.

Así pues, con el objetivo de adelantar tal examen es preciso llevar a cabo un análisis previo de la configuración constitucional de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, a partir del cual quedarán en evidencia las nocivas consecuencias que se siguen del acogimiento de un parámetro de excesiva amplitud por parte de la Corte Constitucional al establecer el alcance de la máxima de conservación de unidad de materia, lo cual, a su vez, produce una variación de la estructura constitucional de la Ley del Plan. Las dos anteriores observaciones, que en conjunto resumen el motivo del presente salvamento de voto, serán comprendidas a plenitud con posterioridad al análisis anunciado.

Configuración constitucional de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

⁸⁷ Este mismo reproche de inconstitucionalidad fue dirigido contra la disposición que concede facultades extraordinarias al Ejecutivo.

⁸⁸ Sentencia C-305 de 2004

Sin lugar a dudas, uno de los más importantes instrumentos ideados dentro del abanico de posibilidades de realización de la cláusula del Estado Social de Derecho se encuentra consagrado en la planeación de la economía.

Como fue señalado en sentencia C-015 de 1996, la planeación sigue un inaplazable compromiso asumido por la organización estatal encaminado a estructurar *“una política económica razonada y armónica durante un cierto período”*, lo cual debido a la dimensión de los esfuerzos exigibles al Estado en virtud de la anotada consagración de la cláusula social, constituye un presupuesto ineludible para la consecución de los altos fines que han sido consignados en el artículo 1° superior. En la providencia citada la Sala Plena de esta Corporación llamó la atención sobre la enorme importancia que reviste –no sólo desde una perspectiva puramente constitucional, sino económica- la labor de dirección y orientación del desarrollo de la economía. De manera puntual señaló lo siguiente: *“El crecimiento de la economía y el aumento de los ingresos públicos, así como las variables que pueden incidir en su decaimiento progresivo o en crisis coyunturales, no son fenómenos que puedan tener lugar en un contexto carente de la debida orientación por parte del Estado, que como director general de la economía debe conocer con antelación las metas básicas de su gestión en los distintos renglones que la integran y hallarse adecuada y oportunamente informado, previo un preciso diagnóstico, acerca de los sectores que requieren de modo más apremiante la atención de necesidades impostergables y el impulso de las inversiones necesarias para su incorporación al desarrollo global, no menos que sobre las mejores posibilidades de financiación y sostenimiento de los proyectos que se emprendan”*. De ahí resulta que los impostergables compromisos de erradicación de la pobreza, desarrollo de la economía, atención de los problemas sociales, satisfacción de la totalidad de los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional, entre otros; pasan, de manera forzosa, por la existencia de un coordinado plan de ruta en materia económica y social, lo cual, de acuerdo al diseño vertido en la Constitución Nacional, ha de encontrarse plasmado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, la existencia de un claro norte económico, el cual permita la clara distinción de los propósitos esenciales que pretenden ser conseguidos durante un término específico, al cual se suma el diseño de instrumentos efectivos que permitan su realización; facilitan la concentración del esfuerzo por parte de la organización estatal y de la economía en su conjunto⁸⁹.

⁸⁹ En la sentencia C-015 de 1996 la Corte realizó una descripción meramente enunciativa de algunos de los objetivos trazados en el texto constitucional que demandan con especial énfasis el diseño de un claro plan coordinado de planeación. De manera textual indicó lo siguiente: *“No puede perderse de vista que el Estado colombiano, a partir de la Constitución de 1991, ha contraído una serie de obligaciones de mediano y largo plazo en relación con aspectos tales como la protección especial al trabajo (artículo 25 C.P.); el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334*

En último término, la importancia de la existencia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo consiste en que la efectiva vigencia y aplicación de la Constitución Nacional impone el diseño de planes concretos, técnicamente estructurados, los cuales han de ser conducidos a esta norma jurídica –ley de la República- a cuya ejecución y cumplimiento se encuentran comprometidas de manera forzosa las autoridades públicas y los actores particulares que participan en el tráfico económico.

Sin que en esta oportunidad sea necesario llevar a cabo un completo y detenido estudio del conjunto de disposiciones que desde el texto constitucional regula el tema específico de la planeación –las cuales se encuentran reunidas, principalmente, en el capítulo segundo del título XII de la Carta bajo la rúbrica “*De los planes de desarrollo*”-; para efectos de desarrollar el tema central del presente salvamento de voto, es preciso volver sobre el contenido del artículo 339 superior, el cual tiene por objeto la regulación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su importancia se transcribe a continuación el inciso 1° de la aludida disposición:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridas para su ejecución (...)

Como se sigue de la lectura del artículo y tal como ha sido señalado por la jurisprudencia constitucional, la Ley del Plan se compone de dos elementos principales: en primer lugar, se encuentra la *parte general*, en la cual se compendia el conjunto de metas y propósitos a los cuales se encamina de manera prioritaria la organización estatal dentro de un término específico⁹⁰. Por su parte, en términos genéricos, en el *plan de*

C.P.); la seguridad de que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tendrán efectivo acceso a los bienes y servicios básicos (artículo 334 C.P.); la distribución equitativa de las oportunidades (artículo 334 C.P.); la progresiva ampliación en la cobertura de la seguridad social (artículo 48 C.P.); la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio (artículo 365 C.P.); la planeación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la restauración y preservación del ambiente (artículos 80 y 334 C.P.); la asistencia a los niños (artículos 44 y 50 C.P.), a la mujer cabeza de familia (artículo 43 C.P.), a las personas de la tercera edad (artículo 46 C.P.), a los disminuídos físicos, sensoriales y síquicos (artículo 47 C.P.); la atención de la salud y el saneamiento ambiental (artículo 49 C.P.); la fijación de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna (artículo 51 C.P.); la promoción del acceso colectivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (artículo 64 C.P.); la promoción y fomento de la educación y la cultura, la ciencia y la tecnología (artículos 67, 70 y 71 C.P.), entre otros”

⁹⁰ De manera específica, el artículo 5° de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece lo siguiente: “*La parte general del plan contendrá lo siguiente: 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,*

inversiones públicas, se consignan los presupuestos de los principales instrumentos que han de ser empleados para la consecución de dichos objetivos⁹¹.

En este punto es necesario llamar la atención sobre la acusación de inexecutableidad planteada por los demandantes, consistente en señalar que la inclusión de los artículos demandados constituyen una infracción al principio de unidad de materia en atención a que, a su juicio, tales contenidos normativos no pueden inscribirse de manera legítima en ninguno de los dos segmentos que hacen parte de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual son temáticamente ajenos al asunto central desarrollado por la ley, el cual en términos generales se reduce a la planeación de los objetivos centrales del Estado dentro del cuatrienio mediante el diseño de instrumentos efectivos y *coherentes* que permitan su consecución.

Sobre el particular, es preciso señalar que la jurisprudencia de esta Corporación ha orientado el desarrollo del principio de conservación de unidad de materia en el caso específico de la Ley del Plan, a la luz del postulado de *coherencia*, desarrollado en la ley orgánica correspondiente. Así lo ha indicado de manera reciente la Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2008, en la cual hizo énfasis en que el contenido genérico del anotado principio de conservación temática adquiere una especial contextura en este tipo especial de ley, pues mediante su exigencia se pretende garantizar, como lo señala el artículo 3° LPNO, que *“los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”*. Tal particularidad de la ley impone la adopción de un especial parámetro de unidad o coherencia, consistente en que respecto de dichos instrumentos debe ser posible acreditar una verdadera conexidad *“teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.”*⁹²

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”

⁹¹ A su vez, el artículo 6° de la Ley Orgánica prescribe lo siguiente a propósito del contenido del plan de inversiones: *“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”*

⁹² Sentencia C-305 de 2004.

Es preciso señalar que la adopción de un parámetro de rigurosidad mayor al ordinario en este caso no se debe en exclusiva a la prescripción contenida en el artículo 158 constitucional, el cual exige a **todas las leyes** la conservación de un determinado tema, parámetro constitucional conocido como *principio de unidad de materia*. En el supuesto particular de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo existe un conjunto de razones adicionales que imponen un criterio de unidad de mayor esmero que el ordinario. Tales razones se encuentran referidas al proceso de confección del proyecto legislativo que luego se convierte en Ley del Plan de Desarrollo pues, como se explica a continuación, en el proceso de aprobación las posibilidades de participación del órgano legislativo se encuentran considerablemente reducidas. De ahí que el principio de unidad de materia adquiera especial connotación en este supuesto, tal como se explica a continuación.

En primer lugar, es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional, consiste en que en este texto legislativo se plasma –en calidad de norma jurídica- el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno Nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización. Empero, lo anterior no significa que el proyecto refleje de forma excluyente un único criterio de orientación económica, pues tal proyecto debe ajustarse a los parámetros constitucionales correspondientes; lo cual supone que, en todo caso, la planeación económica y social diseñada debe coincidir dentro de los valores y principios consagrados en la Constitución. Aunado a lo anterior, en la misma disposición ha sido establecida la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, a lo cual debe sumarse el concepto previo emitido por el Consejo Nacional de Planeación.

En segundo término, es preciso tener en cuenta que el Congreso cuenta con un restringido término para desarrollar la facultad concedida por el numeral 3° del artículo 150 superior, consistente en “*Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”. De acuerdo a lo establecido en el artículo 341 constitucional, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de inversiones públicas, contado a partir del momento de presentación

del correspondiente proyecto por parte del Gobierno Nacional. La disposición constitucional establece que en aquellos eventos en los cuales no se lleve a cabo el anotado proceso de aprobación, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley.

En tercer lugar, resulta forzoso tener en cuenta que dentro del ajustado lapso ofrecido por el texto constitucional para concluir la aprobación del proyecto de ley, existe una considerable limitación en cuanto a las posibilidades de modificación de su contenido, pues, de acuerdo al inciso final del artículo 341 superior, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas –a condición de mantener el equilibrio financiero de la iniciativa legislativa-; a lo cual es preciso añadir 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”*.

En suma, de acuerdo al esquema procedimental trazado en la Constitución Nacional, las posibilidades de participación por parte del Congreso de la República en el diseño y modificación del proyecto de la Ley del Plan se encuentran sensiblemente limitadas pues tanto la iniciativa legislativa exclusiva, como los restringidos términos y los delimitados espacios de modificación; hacen de ésta un tipo especial de ley en la cual el desarrollo del principio democrático atribuido al Legislador se encuentra notoriamente mermado. La anterior constatación no supone en forma alguna un obstáculo a la realización de los fines vertidos en el texto constitucional, pues, al contrario, tal como lo enseña la señalada importancia de la existencia de una ley de planificación, el eficaz cumplimiento de tales propósitos depende de una coordinada y enfocada acción de la organización estatal en la economía, empresa para la cual dicha ley constituye una condición ineludible.

Así las cosas, tales restricciones no buscan sustraer al Congreso de la República de la oportunidad de participar en tan importante asunto. Antes bien, pretenden garantizar la necesaria prontitud en la expedición de dicha ley que ostenta una notoria importancia para la realización de los fines del Estado Social de Derecho y desarrollo de la economía.

De ahí procede también que las anotadas limitaciones a las posibilidades de participación activa del Congreso de la República supongan como contrapeso –el cual se ciñe al imperativo de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público establecido en el artículo 113 superior- un deber constitucional que corresponde a esta Corporación, consistente en asegurar que los instrumentos establecidos, de manera específica, en el plan nacional

de inversiones corresponden de manera efectiva y directa a los propósitos generales depositados en la parte general de la ley.

Tal consideración, que sólo en apariencia ha sido acogida por la Sala Plena en esta oportunidad bajo el concepto de *conexidad directa*, trae consigo un acentuado énfasis a la hora de examinar la eventual infracción al principio de unidad de materia pues la flexibilidad en su valoración supone una infracción del principio democrático que, como ha sido indicado, desdibuja el fundamento constitucional sobre el cual se apoya la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, no cualquier tipo de conexidad entre los planes destacados en la parte general de la ley con los instrumentos específicos ideados es suficiente para acreditar la *coherencia* de dichas medidas. De manera puntual, en sentencia en sentencia C-539 de 2008, la Sala Plena de la Corte precisó lo siguiente: *“Tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia”*. De ahí resulta que no es suficiente la acreditación de cualquier tipo de vínculo entre estos dos acápites de la ley para decidir la exequibilidad de los instrumentos específicos vertidos en la ley de inversiones.

Por consiguiente, corresponde a la Corte Constitucional asegurar que las medidas establecidas para la adecuada materialización de los objetivos generales de la ley –dentro de las cuales caben, por supuesto, no sólo disposiciones de orden presupuestal, sino adicionalmente prescripciones de contenido normativo que favorezcan su consecución- guardan una verdadera aptitud sustancial de cara a la empresa de materialización de los propósitos generales.

De acuerdo a las consideraciones precedentes, se concluye que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en atención a las notorias limitaciones de participación del Congreso de la República dentro del proceso de confección legislativa, no puede vaciar el contenido democrático previsto para otras leyes. De lo anterior se sigue también que en dicha ley han de consignarse **de manera efectiva** prescripciones que desarrollen el postulado de planeación y no otro tipo de medidas que sólo de manera mediata permiten su realización.

La salvaguarda del principio democrático exige, entonces, un cuidadoso examen del principio de conservación de unidad de materia respecto de la Ley del Plan pues, en rigor, es posible demostrar un

cierto grado de conexidad y coherencia respecto de **cualquier tipo de decisiones legislativas** que sean adoptadas pues, de adoptar un criterio flexible, la variedad y amplitud de los postulados y metas inscritas en la parte general permite demostrar que ninguna previsión legislativa sería ajena a un texto legislativo de semejantes dimensiones en el cual han de establecerse las metas de política económica y social que pretenden conseguirse en un cuatrienio.

Así las cosas, el argumento central que motiva la suscripción del presente salvamento de voto consiste en que, por la vía sugerida en esta providencia, la Corte avala una notoria modificación de la estructura de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pues, en últimas, al andamiaje original señalado por el texto superior consistente en la existencia de dos partes – una general y otra destinada al plan de inversiones- se ha adicionado una tercera en la cual se incluyen todo tipo de medidas legislativas que sólo de manera mediata logran demostrar la coherencia exigida por la Constitución.

Resulta oportuno resaltar ahora que, debido a la amplitud de las metas y propósitos señalados en la parte general, no es tarea difícil acreditar una determinada conexidad de una específica decisión legislativa pues, en estricto sentido, la totalidad de las medidas establecidas por la Ley proferida por el Congreso de la República en materia económica y social, se orientan a la consecución de las metas indicadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

En esta ocasión la variedad de asuntos cuya inclusión en la Ley fue declarada exequible por la Sala Plena deja ver la facilidad del ejercicio argumentativo anteriormente descrito y, adicionalmente, la dimensión y amplitud de este nuevo acápite que por vía jurisprudencial ha creado la Corte Constitucional en el seno de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Para tal efecto, basta revisar los cuatro asuntos regulados que fueron declarados exequibles por ajustarse a la máxima de conservación de unidad de materia: (i) Creación de una empresa comercial e industrial del Estado, denominada Colpensiones, cuyo objeto social es la administración del régimen de prima media; (ii) creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (iii) otorgamiento al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y *“el sistema específico de carrera”* para los empleados de la mencionada Unidad; (iv) autorización a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades dedicadas al aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales; o para participar en el capital de los existentes, o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de sus

negocios a otras entidades públicas, o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas existentes.

Para terminar, deseo llamar la atención sobre un importante asunto que, en principio, ha querido salvaguardar la Corte Constitucional en esta ocasión: se trata de la protección del citado principio democrático atribuido por el texto constitucional al Congreso de la República. Como fue señalado en líneas anteriores, al emprender el análisis del postulado de unidad de materia, la Sala Plena señaló que en el caso especial de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo era preciso acreditar una conexidad de tipo directo entre las medidas y los objetivos consagrados en la parte general de la ley. Empero, el análisis de las consideraciones hasta ahora expuestas en el presente salvamento de voto deja ver que tal propósito se ha visto por completo desdibujado al llevar a cabo el examen material de la máxima de unidad de materia. Así las cosas, no sólo ha resultado infringido el principio de configuración democrática del Congreso –en atención a que un conjunto de decisiones legislativas que sólo de manera mediata se encuentran vinculadas con los propósitos generales que anima el plan nacional, han sido adoptadas en una ley en cuyo proceso de aprobación el Legislativo tuvo un margen de discusión por completo limitado- sino que ha sido modificado el diseño constitucional de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que a su contenido le ha sido incorporado un nuevo acápite en el cual pueden ser incluidas todo tipo de medidas que guarden algún tipo de conexidad y que permitan acompañar el cumplimiento de los propósitos consignados en la parte general de la ley.

En estos términos dejo expuestas las razones que me llevaron a apartarme de la decisión adoptada por los miembros de la Sala Plena de esta Corporación en el asunto de la referencia

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado