

Sentencia No. C-015/96

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES-Obligatoriedad

Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe. La obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES/LEY ORGANICA DEL PLAN DE DESARROLLO

La normatividad acusada, que compone la ley del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones para el período que transcurre entre 1995 y 1998, tenía que ser aprobada con estricta sujeción a las pertinentes normas constitucionales y a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION

La Ley Orgánica contempla la integración de ese Consejo, por parte del Jefe del Estado, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones. La normatividad constitucional vigente, desarrollada por la Ley Orgánica, distingue, en cuanto al Consejo de Planeación se refiere, tres momentos que no se pueden confundir: 1) El de su integración; 2) El de su convocación; y 3) El de sometimiento del proyecto de Plan de Desarrollo para su consideración. El análisis de constitucionalidad de la Ley del Plan desde el punto de vista formal incluye necesariamente la verificación acerca de si el Consejo Nacional de Planeación fue efectivamente convocado por el Gobierno, si en efecto se reunió, si fue sometido a su consideración el proyecto de Plan y si emitió el concepto de rigor.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES-Control de constitucionalidad/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES-Trámite prelegislativo

El control constitucional de la Ley del Plan no solamente comprende la comprobación de lo hecho en el Congreso sino el cotejo del trámite

pre-legislativo con los mandatos superiores. La Corte Constitucional goza de competencia para verificar y evaluar si los procesos previos se han surtido en su totalidad según el sistema jurídico que los instaura, toda vez que cualquier omisión al respecto implica una ruptura del proceso constitucionalmente exigido y repercute en la ley que se apruebe, la que se verá afectada en su constitucionalidad por las falencias que presente el trámite pre-legislativo.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION-Designación de miembros es acto administrativo

Es evidente que, pese a su incidencia en el proceso de formación del proyecto que habría de convertirse en la Ley del Plan, ninguno de los actos enunciados puede ser objeto de la acción de inconstitucionalidad, puesto que se trata de actos administrativos concretos, cuya validez no se discute en estos estrados sino ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por tanto, no siendo de la competencia de esta Corte el estudio de constitucionalidad de los mencionados actos y haciéndose necesaria la previa definición sobre la validez de éstos -lo que atañe al Consejo de Estado dentro de la órbita de sus competencias- para entrar a resolver posteriormente si sus posibles vicios pudieron ocasionar la inconstitucionalidad de la Ley 188 de 1995, la Corte se declarará inhibida para decidir en torno al enunciado cargo.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION-Naturaleza

La Constitución Política exige solamente a los servidores públicos el requisito de prestar juramento y tomar posesión para entrar a desempeñar los deberes y funciones que les incumben, por lo cual resulta exagerado hacer extensivo dicho mandato a quienes hagan parte de un cuerpo consultivo y participativo, como lo es a todas luces el Consejo Nacional de Planeación.

GASTO PUBLICO SOCIAL-Prioridad/LEGISLADOR-Libertad de apreciación

Si bien es cierto el artículo exige que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación, no señala cifras mínimas ni porcentajes forzosos respecto de los cuales pudiera llevarse a cabo un cotejo aritmético. El legislador goza de un margen de apreciación razonable acerca de los montos globales y específicos con los cuales pueda el Estado cumplir con los señalados cometidos sociales en el corto y en el mediano plazo (en los presupuestos anuales y en los planes plurianuales), por lo cual resulta descabellado pensar que los planes y presupuestos puedan ser verificados judicialmente desde el punto de vista de cuantías y porcentajes para llegar a concluir, según el criterio del juez constitucional y sin apoyo en norma

positiva alguna, que sólo por encima de ciertas cifras se entiende alcanzada la prioridad constitucionalmente exigida.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES-Objetivo/GASTO PUBLICO SOCIAL/SOCIEDAD CIVIL

No puede concebirse una ausencia total de control jurídico en la materia, pues el mandato del artículo 366 de la Carta es imperativo y son ineludibles las responsabilidades sociales del Estado al elaborar los planes de desarrollo y los presupuestos, de tal manera que ellos resultarían inconstitucionales si excluyeran totalmente las partidas relativas al gasto público social o hicieran prevalecer sobre las mismas otras asignaciones, lo que no se encuentra probado que haya ocurrido en el presente caso. La elaboración e instauración de un Plan de Desarrollo encuentra uno de sus fundamentos primordiales en la necesidad de ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos ni tampoco realizar lo que es de su esencia sino sobre la base de que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil. Numerosos son los artículos de la Constitución que aluden a la sociedad como objetivo del ordenamiento jurídico y como artífice, junto con el Estado, de los principales logros que su preceptiva procura realizar.

LEY-Deficiencia metodológica

*Una lectura de los artículos anteriores y posteriores al transcrito, que constituyen su contexto, permite descubrir que el legislador utilizó una peculiar técnica en la redacción y en la metodología, en cuya virtud el artículo 13 **eiusdem** hizo el enunciado general sobre las estrategias para el desarrollo humano integral y luego principió a enunciarlas por vía de ejemplo en diferentes artículos, ideológicamente vinculados entre sí pero carentes de identidad propia. En realidad son numerales de un gran artículo que consagra las enunciadas estrategias. Para la Corte, es esta una deficiencia metodológica de la Ley, pero en modo alguno representa violación de preceptos constitucionales. Los valores enunciados en el artículo corresponden todos a la dogmática de la Constitución Política.*

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Objeto

La función de control jurídico, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, tiene por objeto la verificación acerca de si las normas sometidas a su examen se ajustan o no a los principios y mandatos de la Carta Política. No compete a la Corte adelantar estudios de carácter financiero ni hacer evaluaciones en el plano económico, aun tratándose de leyes con ese contenido, pues ello escapa a los estrictos y precisos términos de sus atribuciones.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-985

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 188 de 1995, "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998".

Actor: Vicente Ramírez Garzón

**Magistrado Ponente:
Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO**

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintitrés (23) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano VICENTE RAMIREZ GARZON, en ejercicio del derecho político reconocido en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, e invocando también su condición de editorialista de lo que denomina "La prensa del Común", presentó a la Corte demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 188 del 2 de junio de 1995, "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998".

Surtidos como están los trámites propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional entra a resolver.

II. TEXTOS

Puesto que no solamente se han demandado disposiciones específicas sino también la Ley 188 de 1995 en su integridad, se transcribe todo su texto:
(Transcribir)

III. LA DEMANDA

El actor presenta los argumentos básicos en que sustenta su pedimento de inconstitucionalidad en extenso y confuso manuscrito, del cual resulta comprensible lo siguiente:

- Sin decir cuáles son, el demandante señala que la Ley 188 de 1995 presenta anexos, contenidos y artículos extraños al Plan, no contemplados por la Ley Orgánica.

- Considera que la normatividad demandada vulnera y desconoce principios constitucionales como los de equilibrio, "sustentabilidad" ambiental, primacía del gasto social y participación ciudadana y que, además, atenta contra la paz.

- Sin precisar cuáles podrían ser los vicios de trámite de la Ley, salvo en lo relativo al Consejo Nacional de Planeación, afirma que ella es "un habilidoso producto que, al ropaje de un velo demagogo, desacata el proceso jurídico obligatorio de su formación para dar paso a uno de carácter autoritario e ilustrado".

- Sostiene que el Plan no da prioridad al gasto público social. Sus argumentos al respecto son del siguiente tenor:

"En el mismo se presenta una acomodación y un cruce de cuentas nacionales amañado que objetivamente burlan el mandato constitucional y legal.

Así, por ejemplo, si al llamado por el Plan Sector Social 1 se le hacen los ajustes y se sitúan correctamente los recursos y la constitución de los ingresos, que lógicamente, siendo cuentas nacionales, no corresponden al Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra que las transferencias nacionales en educación, que llegan a \$7.997.622 millones, y las transferencias para salud, que llegan a \$2.466.973 millones, suman un total de \$10.464.595 millones, cifra que no puede legalmente presentarse como GASTO PUBLICO SOCIAL sino como GASTO PUBLICO EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y DE SALUD. Es decir, esta asignación debe aparecer en el Sector 4 y no en el 1. Y así debe ser porque es el gran acumulado nacional en educación y salud previsto por disposiciones legales anteriores al Plan y con base en el que, y sobre el que se hace, ahí sí, el gasto público social en educación y salud.

Sin la anterior asignación en infraestructura de educación y salud sería un absurdo financiero estatal hacer gasto público social en dichas áreas".
(...)

"En concreto: el gasto público en infraestructura educativa y de salud, técnicamente llamado transferencia y que asciende a \$10.464.595 millones no tiene porqué, constitucional y legalmente, presentarse como gasto público social, tal como lo hace la Ley 188 de 1995 en su artículo 21, sino que tal asignación corresponde a infraestructura".

Afirma, entonces, que el gasto público social no es de \$21.847.670 millones, como dice la Ley acusada, sino de \$11.383.075 millones, con lo cual se vulnera el artículo 366 de la Constitución. La Ley del Plan no cumplió con dar prioridad al gasto social, que llegó sólo al 24% del Plan.

- El Plan es inconstitucional, según la demanda, por cuanto introdujo un objetivo adicional no contemplado en la Constitución: el de la sociedad civil.

En el sentir del demandante, la Constitución Política ordena que el Plan se limite a la acción del Estado, pero la Ley 188 de 1995 orienta tal acción "hacia el crecimiento integral de la persona humana y el desarrollo solidario de la comunidad colombiana" (artículo 1º) y dispone que "para realizar los propósitos del Plan, el Estado y la sociedad civil deben..." (artículo 4º).

El artículo 3º, por su parte, establece abruptamente unos "propósitos del pueblo colombiano", en lugar de "propósitos de la acción estatal", según el mandato constitucional.

"La historia muestra -asegura- que generalmente no coinciden los propósitos del Estado con los del pueblo, caso marcadamente dramático en Colombia".

Dice que, por esas mismas razones, los artículos 5º y 6º de la Ley son inconstitucionales. Por eso también son contrarios a la Carta los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18, pues no son "estrategias estatales" como lo establece el artículo 399 de la Constitución sino que dentro de la Ley derivan en estrategias "de la sociedad civil".

- De acuerdo con lo expresado por el impugnante, debido a la confusión introducida en la Ley 188 de 1995, que conduce a establecer principios nuevos y deberes y reconocimientos reservados constitucionalmente a la Ley Orgánica, también son inconstitucionales los artículos 7, 8 y 9 de la normatividad demandada.

- Además -manifiesta- el artículo 16 es inexecutable por cuanto dispone estrategias reservadas a la filosofía y a la axiología sobre la ética y los valores espirituales, penetrando en esferas como la moral, que ni siquiera toca el Constituyente.

- Argumenta también que la Ley 188 de 1995 es inconstitucional por cuanto a partir del artículo 19 se desconoce el imperativo de que el Plan de Inversiones es de las entidades públicas del orden nacional.

No aparece en la Ley un responsable claro del Plan de Inversiones Públicas. No se sabe, dado el texto legal, si es la sociedad civil, el Estado, el Gobierno o el pueblo.

- Dice sobre los artículos 20 y 21 de la Ley que son inconstitucionales porque no presentan "los proyectos" sino algunos de ellos, "los principales", cuyo monto asciende a "\$5.531.799 millones del Plan".

- Igualmente pide que se declare la inconstitucionalidad del Plan porque "no asegura la estabilidad macroeconómica y financiera". El Plan de Gastos no es consistente con la proyección de ingresos y financiación.

Es el mismo Presidente de la República -señala- quien presenta la prueba de la inconsistencia del Plan, de su inevitable desequilibrio financiero en términos reales, cuando al momento de sancionar la Ley expresó:

"De no aprobarse la referida reforma tributaria en el próximo semestre, nos veríamos obligados a recortar las inversiones en cerca de 3.3 millones de pesos".

- Se contraría, según la demanda, lo previsto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Planeación -Ley 152 de 1994- sobre los procedimientos de participación.

Tal es el caso del Consejo Nacional de Planeación, que debía integrarse por personas designadas por el Presidente de la República de listas que le presentaran las correspondientes autoridades y organizaciones.

No obstante, el Departamento Nacional de Planeación convocó para enviar listas a "personas jurídicas", desvirtuando los textos constitucionales y legales, que se refieren a "organizaciones" de los sectores por convocar.

- Sostiene el demandante que en la formación de la Ley se desconoció el mandato según el cual a más tardar el 15 de noviembre (de 1994) el Presidente debía someter al Consejo Nacional de Planeación el proyecto del Plan como documento consolidado en sus diferentes componentes.

La inconstitucionalidad radica, según su dicho, en que el Consejo Nacional de Planeación fue integrado tan sólo hasta el día 15 de noviembre de 1994, mediante Decreto 2528, por lo cual su publicación fue posterior a esa fecha, que era límite.

En consecuencia, el Presidente de la República no pudo someter a consideración de ningún Consejo el proyecto de Plan y, si se hizo, ello fue extemporáneo.

- Expresa también que el documento denominado "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo" no era un proyecto consolidado, a tal punto que el Programa 3, que aparece en el artículo 3 del proyecto del Gobierno, no estaba contemplado en dicho documento. Por otra parte -dice- el aludido programa fue incrementado en un 25% durante su trámite en el Congreso.

- Señala que el desarrollo económico planteado en el Plan no está en armonía con el medio ambiente y en lugar de garantizar una adecuada oferta ambiental a las generaciones actuales y futuras, lo que sí garantiza "es un desierto y hambruna, como en el caso de algunas regiones en el Departamento de Boyacá".

De la cifra total de 38'121.116 millones en que prima la inversión en infraestructura, sólo se asigna para el sector ambiental la irrisoria cifra de

\$510.645 millones, que, por demás, están condicionados en alto porcentaje al endeudamiento internacional.

- El artículo 33 de la Ley 188 es inconstitucional porque el Fondo Prestacional allí previsto no es programa ni proyecto.

- Según el demandante, el artículo 36 **Ibídem** es ajeno a la Ley Orgánica y a la Constitución, pero no indica las razones.

- El artículo 37 es inconstitucional, en su entender, porque lo relativo al seguimiento del Plan fue reservado por la Constitución a la Ley Orgánica y ésta ya lo asignó a Planeación Nacional.

- El artículo 39 -agrega- es inconstitucional porque expresamente, en la misma Ley del Plan, el Fondo Nacional de Regalías está excluido del Plan.

- Los artículos 40 y 43, a su juicio, son contrarios a la Constitución por ser ajenos a la Ley del Plan. No manifiesta la razón.

- Finalmente, indica la demanda que los artículos 45 y 46 corresponden a temas reservados por la Constitución a la Ley Orgánica. En consecuencia, también son inconstitucionales.

IV. INTERVENCIONES

En la Secretaría de la Corte se recibieron escritos firmados por los ciudadanos Luis Antonio Vargas Alvarez, Manuel Douglas Avila Olarte, Pablo Andrés Rodríguez Martínez y José Antonio Ocampo, éste último extemporáneo.

- El ciudadano LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ, dentro del término de fijación en lista, actuando en su propio nombre, presentó a la Corte un escrito destinado a coadyuvar los argumentos de la demanda.

Refiere el interviniente que la Ley en cuestión adolece de la planificación necesaria, lo que, en su criterio, genera desequilibrio financiero.

Además, considera que la mayoría de sus preceptos constituyen meras pretensiones destinadas a quedar escritas en el papel por falta de mecanismos adecuados para la procedencia de su aplicabilidad.

Al detenerse en el análisis del artículo 36 de la Ley demandada, señala que éste, en cuanto dispone que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales existirá hasta tanto los departamentos y municipios "demuestren" estar en capacidad de asumir sus funciones, se encuentra claramente una violación a lo preceptuado en el artículo 287 de la Carta, según el cual "las entidades territoriales gozan de la autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley, "comoquiera que, a pesar de

establecer la norma acusada que "sin perjuicio" de la descentralización administrativa, la misma no hace otra cosa que DESCONOCER LOS PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACION, Y ANTE TODO, DESCONOCER LA AUTONOMIA DE LOS ENTES TERRITORIALES, PARA CONVERTIRLOS EN SUBALTERNOS DEL FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES, AL CUAL SE LE DEBEN RENDIR EXPLICACIONES ACERCA DE SI PUEDEN O NO CUMPLIR CON SUS FUNCIONES COMO ENTES TERRITORIALES".

En su criterio, se vulneran igualmente los artículos 298 y 311 de la Constitución Política, además del 113 **Ibídem**, toda vez que la norma demandada "a lo que conduce es a que se presente una multiplicidad de funciones similares de organismos con similares funciones u objetivos, hecho por demás curioso en un Estado de Derecho".

Igualmente, el ciudadano MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE presentó un escrito, como representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que solicita a la Corte declarar ajustada a la Constitución la Ley demandada.

En primer término el ciudadano defensor hace alusión a la naturaleza jurídica de la Ley del Plan, invocando el artículo 341 de la Carta que le da una jerarquía especial sobre las demás leyes, salvo las orgánicas en las materias que de suyo deben regular.

Lo anterior, dice, es consecuencia de la trascendencia que tiene dentro de la Constitución Nacional el concepto de planeación.

Para él, la Ley Orgánica es la que establece los parámetros y a ella se debe sujetar la Ley del Plan en su diseño, aprobación y contenido.

Considera que a través de esta Ley se puede, "por ejemplo, modificar la estructura de la administración nacional, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos constitucionales previstos para ello, por ejemplo, lo relacionado con la iniciativa gubernamental".

En cuanto al cargo consistente en que se rompe el equilibrio financiero, anota que tal concepto es desarrollado por la Ley 152 de 1994 -Ley Orgánica del Plan- a través del principio de la consistencia, consagrado en su artículo 3°. Refiere que, "si se atiende al total presupuestado dentro del Plan de lo relativo a los planes de gasto derivados del Plan de Desarrollo -programas a ejecutar- (art. 21) y la proyección de ingresos con los cuales aquellos se financiarán (art. 19), podrá observarse cómo los mismos son consistentes desde el punto de vista de sus respectivos montos. Por tal aspecto -señala- no solamente no se viola la Constitución Nacional, sino que se desarrolla el principio expuesto en la ley Orgánica referente a la consistencia. De otra parte, en los procesos de planeación "son consustanciales dentro de los ingresos con los que se pretende sufragar los programas y proyectos de

inversión pública nacional, los recursos contingentes". Cabe mencionar -agrega- que los ingresos ciertos son los que actualmente hacen parte de la estructura fiscal de ingresos, mientras que los contingentes son aquellos con que el Estado pretende contar en el futuro durante la vigencia fiscal para atender los gastos dentro del Plan, que tienen igualmente la característica de contingentes.

No cree que el Plan Nacional de Desarrollo se refiera únicamente a la acción del Estado, excluyendo, como lo sostiene el actor, a la sociedad civil de la preparación y ejecución del mismo. "Desde una perspectiva general, el concepto de sociedad civil es pre-jurídico y en tal sentido, lo que hace cualquier ordenamiento jurídico -Constitución Política como parte de éste- es reconocer tal fenómeno", sobre todo si se tiene en cuenta el espíritu de democracia participativa como elemento del Estado Social de Derecho.

Afirma que, aún cuando el contenido normativo de las leyes orgánicas es especial, ello no significa que agotan toda la materia a la cual se refieren, por lo que, en relación con la temática de la planeación, deben entenderse como competencias concurrentes las de las respectivas ley orgánica y ley del Plan, para que todo el proceso de planeación sea coherente desde el punto de vista conceptual y viable en cuanto a su aplicación.

Respecto de los artículos 20 y 21, que según el actor constituyen auxilios, solicita fallo inhibitorio, pues no existe sustentación del cargo formulado, a menos que se refiera a los subsidios al consumo que tienen como razón de ser la realización no solamente de la preeminencia del gasto social dentro de los planes de desarrollo prescrita por el artículo 366 de la Carta, sino su focalización, es decir la asignación del mismo a quienes más lo necesiten para satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas, y cuya fuente constitucional es el artículo 334.

En lo que se refiere al tema del gasto público social, cita la Sentencia C-151 del 5 de abril de 1995, y concluye que sí se le ha dado preeminencia, como se infiere, en su criterio, de la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 188 de 1995.

En cuanto a la alegada inexistencia de correspondencia entre el desarrollo y la materia ambiental dentro del Plan en general y dentro del de inversiones, dice que "a más de los objetivos que se pretenden en relación con el medio ambiente, dentro de este mismo sector, éste se encuentra previsto como parte consustancial de otros sectores, como el de la minería, el transporte y la administración del Estado". Cita, para estos efectos, la exposición de motivos del proyecto respectivo.

Sobre los demás argumentos esgrimidos por el actor manifiesta:

"El Plan Nacional de Desarrollo no es exclusivamente económico porque la noción de desarrollo desborda el ámbito económico y

comprende todo lo relacionado con las relaciones sociales, culturales y ambientales de la sociedad colombiana. La estrategia ética y de valores espirituales contenida en el artículo 16 de la ley demandada, tiene como desarrollo general el Plan de Inversiones en su conjunto, y especialmente lo relacionado con la administración del Estado (Art. 21-6 de la Ley). Debe recordarse que al lado de los elementos económicos, la Constitución Política y el Plan de Desarrollo, contienen otros no menos importantes sin los cuales no sería posible el cumplimiento de los fines del Estado a que se refieren entre otros, el Preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política.

En lo relacionado en el artículo 39 de la Ley 188 de 1995, se deben distinguir los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, que no están excluidos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998 por ninguna de sus disposiciones, de los pertenecientes al Fondo de Estabilización petrolera, que si lo están por mandato del artículo 19 de la ley en mención. En tal sentido, la inclusión de los primeros dentro del presupuesto general de la Nación, que busca hacer más transparente su manejo, para la debida ejecución del Plan, no modifica la destinación específica que tienen el artículo 361 de la Carta y en consecuencia no pueden ser violatorios de los mandatos de ésta".

En cuanto al Consejo Nacional de Planeación, dice que éste se conformó por representantes de los sectores educativo, económico, social, ambiental, de las mujeres, de la acción comunal, de los grupos raizales, de las negritudes y de los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales, y que el Consejo elaboró el documento "Todas y Todos somos Nación", que fue uno de los elementos de trabajo y de discusión durante los debates dentro del Congreso de la República.

PABLO ANDRES RODRIGUEZ MARTINEZ, en su condición de apoderado judicial del Ministerio de Desarrollo Económico, mediante escrito presentado a la Corte, busca también justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Aduce principalmente que la Ley 188 de 1995 se ajustó en un todo al artículo 339 de la Carta Política, tanto en su parte general como en su Plan de Inversiones.

Anota que, en su criterio, el actor presentó una demanda en la cual formula cargos de violación por la mencionada Ley 188, de manera general, imprecisa y confusa, sin concretar en qué consiste y frente a qué normas constitucionales se presenta tal violación, además de que hace juicios de valor que no pueden ser discutidos ante la jurisdicción.

El 21 de julio de 1995 se recibió un escrito firmado por el doctor JOSE ANTONIO OCAMPO, en su calidad de ciudadano. No se alude a los

argumentos expuestos en él, toda vez que, según informe secretarial, fue presentado en forma extemporánea.

No obstante, al proceso se incorporaron posteriormente pruebas suministradas por el Departamento Nacional de Planeación, dirigido por el doctor OCAMPO, en desarrollo de providencias para mejor proveer dictadas por el Magistrado Sustanciador.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) emitió el concepto de rigor mediante Oficio No. 719 del 18 de agosto de 1995, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En primer término, el Jefe del Ministerio Público se detiene a analizar la naturaleza del "plan" como acto jurídico, señalando que la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 1º de agosto de 1969, y siguiendo de cerca a los autores franceses, presentó la tesis según la cual el Plan pertenece a una nueva categoría: los actos-programa.

Considera que, independientemente del grado de aceptación que pueda tener ahora la propuesta por entonces presentada, la verdad es que el Plan no obedece simplemente a una programación estrictamente económica, sino por el contrario, al lado de ésta, la connotación de lo social le es inescindible, máxime bajo la forma que para el Estado propone la Constitución, esto es "de Derecho, Social y participativo".

Manifiesta que el instrumento jurídico donde el Plan se vierte como programa, se caracteriza además porque su articulado, a diferencia de la forma como son concebidos la generalidad de los contenidos normativos, esto es como mandatos, corresponde a descripciones y recomendaciones condicionantes por ministerio de la misma Carta Política de la validez del gasto público y en consecuencia de las leyes presupuestales.

Más adelante dice que "nada más lejano a la dinámica de la planificación estatal, edificada en el escenario de la participación y legitimación democrática a través de los Consejos Nacional y territoriales de planeación, que la aseveración del demandante según la cual la sociedad civil es ajena al contenido del Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia del resorte exclusivo de la acción estatal, cuando precisamente en el itinerario que describe la Corte se enseñan los espacios para la participación de la sociedad civil, que no son otros que los de la preparación, aprobación, ejecución y control, donde su concurso no solamente es necesario sino determinante de su legalidad y legitimidad, lo que permite advertir la conformidad con la Carta de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 10 a 16, 17 y 18 de la Ley 188 de 1995".

En cuanto a la integración efectiva del Consejo Nacional de Planeación y la presentación por éste del documento "Todas y Todos somos Nación",

considera que confirman en el recorrido del Plan de Desarrollo, impulsado por la instancia gubernamental y aprobado con el concurso del legislativo, su estructuración prevista tal como lo diseñó la Constitución.

Asimismo anota que el ámbito del Plan no es exclusivamente económico sino que va más allá, pues comprende las relaciones sociales, culturales y ambientales de la Nación y en ella el hombre es indiscutiblemente también sujeto de consideración. En esta perspectiva -afirma-, la estrategia ética y de valores espirituales del artículo 16 impugnado, "para elevar la conciencia moral de las personas y de la comunidad colombiana, hacer frente a los fenómenos de corrupción, violencia y hedonismo, generar actitudes de solidaridad y honestidad", no es extraña tampoco a la estrategia tendiente, a términos del artículo 1º **ibídem**, a orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el crecimiento integral de la persona humana y al desarrollo solidario de la comunidad colombiana, en estrecha armonía con los principios constitucionales consignados en los artículos 1º y 2º de la Carta Política.

En correspondencia con las estrategias generales como orientaciones del Plan, -continúa-, la atinente al Desarrollo Humano Integral sostenible está encaminada, en términos del artículo 13, "hacia la formación del nuevo ciudadano colombiano más consciente del valor y de la naturaleza y, por tanto, menos depredador, conocedor de los recursos del ecosistema que son patrimonio del pueblo colombiano y que las generaciones de hoy deben utilizar racionalmente para el desarrollo, y que deben cultivar y embellecer para entregárselo a las que vendrán en el mañana".

Acorde con lo anterior, en su criterio, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley demandada, que en su parte general y a manera de complemento de la Ley 152 de 1994, describen la construcción y funcionamiento de un Modelo Alternativo de Desarrollo Humano e Integral, lo que de suyo evidencia un ámbito de concurrencia entre la Ley Orgánica de Planeación y la Ley del Plan, las cuales si bien se desenvuelven en órbitas distintas son concéntricas en el propósito del Desarrollo Económico y Social, y por lo tanto se ajustan a la Carta.

A su juicio, el equilibrio financiero, demandado por los principios de coherencia y consistencia, se confirma con las prescripciones de los artículos 19 y 20 de la Ley en cuestión, que dan cuenta de los planes de gasto derivados del Plan de Desarrollo y del cálculo de los ingresos con los cuales aquéllos se financiarán.

Ahora bien, el lindero que a juicio del actor existe entre los conceptos de gasto social y de funcionamiento, para afirmar que el gasto público en infraestructura educativa y en salud y el atinente a la modernización institucional del sector "agua potable" son gasto público en la administración del Estado y no gasto público social, no tiene el rigorismo que le imprime el impugnante para descalificar sus referencias en el artículo 21 de la Ley. En

efecto -dice-, uno y otro en una relación medio a fin, en últimas se van a ver proyectados en tales sectores.

De otra parte, cree que el contenido normativo del artículo 361 constitucional confirma la adecuación de lo previsto en el artículo 39 de la Ley 188 de 1995, de manera tal que los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías no se encuentran excluidos del Plan como sí lo están los del Fondo de Estabilización Petrolera, por expresa disposición del artículo 16 **ibídem**.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley 188 de 1995, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

El Plan Nacional de Desarrollo. Su papel en términos constitucionales

La planeación, que constituye ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período, es un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional.

Ya desde su Preámbulo, la Carta Política señala que los fines del Estado habrán de alcanzarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un **orden** político, económico y social justo, lo que supone la organización y racionalización de la actividad pública con miras a alcanzar los objetivos próximos y remotos de la sociedad que el ordenamiento jurídico estructura.

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.

En tal sentido, los presupuestos anuales, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales, deben ser preparados y aprobados de manera sistemática, con arreglo a las metas y prioridades del conjunto general de la economía.

Políticas básicas de todo Gobierno, como la de empleo, la de industrialización, la de desarrollo agrícola, la de comercio exterior, la de endeudamiento y servicio de la deuda, la de cambios internacionales y la de conducción del sector financiero, entre otras, requieren de un punto de referencia claro, que otorgue certeza a los particulares sobre el rumbo de la economía y acerca de los objetivos sociales del Estado, y a los mismos agentes oficiales respecto del sistema dentro del cual debe encajar su actividad.

De la existencia de un Plan, por cuyo medio se tracen los derroteros de la acción estatal en el largo y el mediano plazo y las estrategias que deba seguir para alcanzar el progreso general de la economía, la redistribución del ingreso y la solución de los problemas sociales con arreglo a unas prioridades previamente definidas, depende en buena parte la realización práctica de los postulados que impone, dentro de la organización política contemporánea, el Estado Social de Derecho.

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 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.

Tales objetivos -ha señalado esta Corte- están plasmados en normas que, si bien no son todas de aplicación inmediata ni susceptibles de ser exigidas por la vía judicial -puesto que corresponden a la categoría de programas estatales que requieren políticas macroeconómicas de amplio espectro, cuantiosísimos recursos y numerosas inversiones-, deben ser desarrolladas por el Estado en cuanto resultan inescindiblemente unidas a su gestión. Por ello, su

cumplimiento debe proyectarse para asegurar que el engranaje institucional principia a moverse en búsqueda de tales propósitos y que lo hace de manera ordenada y planificada.

Así, pues, la efectiva vigencia y aplicación de la Carta exige la elaboración de planes técnicamente estructurados que se plasmen en normas a cuya ejecución se comprometan durante el período respectivo las entidades públicas y que tracen en ese mismo lapso pautas e indicativos a los particulares, propiciando a la vez el cumplimiento de los deberes sociales de éstos, todo bajo la conducción del Estado, con arreglo a la ley.

Por las expresadas razones, el artículo 339 de la Constitución es imperativo y terminante al estatuir que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Dispone la Carta que en la parte general del Plan se señalen los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, así como las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

A su vez, el plan de inversiones públicas contendrá, por mandato constitucional, los presupuestos plurianuales -que, por ende condicionan los presupuestos anuales que se adopten- de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Como se trata de proyectar el desarrollo económico general del país, la normatividad constitucional relaciona los objetivos y la estructura del Plan General con los que se pongan en vigencia en las entidades territoriales. Ordena al efecto que éstas elaboren y adopten de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Además, el artículo 340 C.P. exige que los representantes de las entidades territoriales tengan asiento en el Consejo Nacional de Planeación y estipula que en ellas habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.

Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados.

Desde luego, la obligatoriedad de la Ley del Plan no puede entenderse en términos absolutos, en cuya virtud se congelen las partidas y recursos aprobados e incorporados en ella, pues los cálculos efectuados en su momento pueden resultar inexactos con el transcurso del tiempo, lo cual hace necesaria su adaptación por el legislador a las reales circunstancias que surjan en los respectivos períodos anuales, por lo cual la Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan tales rubros, desde luego -considera la Corte- en términos razonables que no impliquen la desfiguración o eliminación del sentido fundamental de los planes adoptados.

Ahora bien, la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, tal como lo estatuye el artículo 341 de la Constitución.

De todas maneras, puesto que el Plan ha de tener origen en la iniciativa del Ejecutivo, según lo preceptúa el artículo 154 **Ibidem**, es necesaria la iniciativa del Gobierno para introducir modificaciones al Plan, al menos tratándose de incrementos en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o en el caso de proyectos de inversión no solicitados en él (artículo 341, inciso final, C.P.). Habrán de acatarse en tales casos las reglas que imponen la Constitución y la Ley Orgánica para la expedición de la Ley del Plan, pues con arreglo al conocido principio de Derecho, tal como han sido hechas las cosas deben deshacerse o modificarse.

El sometimiento a la Ley Orgánica de Planeación, elemento esencial para la constitucionalidad de la Ley del Plan

Según lo estatuido en el artículo 151 de la Constitución, el Congreso expedirá leyes orgánicas, "a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa".

Ello significa que, cuando la Rama Legislativa del Poder Público ejerce las funciones que le son propias, no solamente se halla obligada a cumplir lo que preceptúa la misma Constitución sino que, tratándose de aquellas materias que la Carta expresamente señala, está sometida a las disposiciones consagradas en la ley orgánica, que en tal sentido tiene un rango superior al de las leyes que se expidan sobre la respectiva materia.

Cuando la Constitución supedita la expedición o el contenido de una norma legal a lo que disponga en el asunto la ley orgánica correspondiente y lo allí preceptuado se vulnera, no se tiene solamente una transgresión de la ley sino una verdadera violación de la Carta Política, con todas las consecuencias que ella apareja.

Ya ha expresado esta Corporación:

"...el rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materia que regulan. Señala también cómo ese tipo normativo fue creado inicialmente para darle una importancia especial a la materia fundamental presupuestal. Hoy, merced al artículo 151 de la Carta, la mencionada técnica normativa se ha extendido a otras materias como planeación y el ordenamiento territorial, pero es oportuno recordar que originalmente era un instrumento concebido para evitar la dispersión de las reglas presupuestales, lo cual indica muy claramente que esa tendencia a lo homogéneo en materia orgánica presupuestal por la vía de la imposición de principios legales es parte de la historia constitucional colombiana". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así pues, si en ejercicio de su función de control esta Corte corrobora que el mandato contenido en la ley orgánica ha sido desconocido y, por las características del caso, juzga que el vicio es insubsanable, no tiene otro remedio que declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones aprobadas en tales condiciones.

El enunciado artículo 151 de la Constitución señala que por medio de las leyes orgánicas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Resulta, entonces, que la normatividad ahora acusada, que compone la ley del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones para el período que transcurre entre 1995 y 1998, tenía que ser aprobada con estricta sujeción a las pertinentes normas constitucionales y a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir, la Ley 152 de 1994.

El Consejo Nacional de Planeación

Como una manifestación del principio básico de la democracia participativa, la Constitución Política ha hecho indispensable que, antes de pasar por el Congreso, el proyecto de Plan General de Desarrollo sea conocido, estudiado, discutido y evaluado por distintos sectores de la sociedad, cuyo concepto

debe ser tenido en cuenta por el Ejecutivo y el Legislativo al definir los derroteros de la economía durante la vigencia de aquél.

El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y el análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto los afecta de modo directo.

Con arreglo al artículo 340 de la Carta, habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, organismo que tendrá un carácter consultivo y que servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo, a tenor de la misma disposición, serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de tales entidades y sectores, quienes deberán estar o haber estado vinculados a ellas. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

El artículo 9º de la Ley 152 de 1994 -Orgánica del Plan de Desarrollo- dispuso que el Consejo sería convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Jefe del Estado haya tomado posesión de su cargo y señala que estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica contempla la integración de ese Consejo, por parte del Jefe del Estado, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de la siguiente manera:

1. En representación de las entidades territoriales, sus máximas autoridades administrativas: cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.

El Parágrafo del numeral 1º del artículo 9 señala que la representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones se presenten.

Deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos de aquellos a los cuales

pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos, criterio éste que también se aplicará para el caso de las provincias.

2. Cuatro personas deben ser designadas en representación de los sectores económicos. Su escogencia habrá de tener lugar de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.

3. Cuatro personas más deben integrar el Consejo en representación de los sectores sociales y serán escogidas de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

4. Dos personas más llegarán al Consejo de Planeación en representación del sector educativo y cultural. Serán escogidas de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios. La norma estatuye que se tenga por lo menos un representante del sector universitario.

5. Un miembro tendrá asiento en el Consejo en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Otro de los miembros lo será en representación del sector comunitario, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Cinco personas representan a los indígenas, a las minorías étnicas y a las mujeres. De ellas una provendrá de los indígenas, una de las comunidades negras, otra de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidas de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que las agrupen. Habrá dos mujeres escogidas de las organizaciones No Gubernamentales.

Según el artículo en mención, el gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere, para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así

como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

El artículo 340 de la Constitución, según lo antes dicho, atribuye a tal Consejo un carácter consultivo, diciendo que servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El Consejo Nacional -cuyos miembros son designados por el Presidente de la República en la forma expuesta- y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Según las voces del artículo 341 **Ibídem**, el Gobierno, una vez elaborado el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, lo someterá al concepto del Consejo Nacional de Planeación. Tan sólo una vez oída la opinión del Consejo y efectuadas las enmiendas que el Ejecutivo considere pertinentes con base en la misma, puede procederse a la presentación formal del proyecto de ley ante el Congreso, lo que debe ocurrir dentro del plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la iniciación del período presidencial respectivo.

La Corte considera que ese trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparado.

La normatividad constitucional vigente, desarrollada por la Ley Orgánica, distingue, en cuanto al Consejo de Planeación se refiere, tres momentos que no se pueden confundir: 1) El de su integración; 2) El de su convocación; y 3) El de sometimiento del proyecto de Plan de Desarrollo para su consideración.

Ya se ha visto en párrafos anteriores cómo debe integrarse el Consejo. Únicamente resta agregar que en sana lógica la integración del Consejo, mediante la designación de quienes han de conformarlo, es un paso previo al de la convocación previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Plan. Esta norma preceptuó que el acto en cuya virtud se convoque al Consejo Nacional de Planeación para los fines constitucionales indicados estará a cargo del Gobierno y que a él se procederá "una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo".

Ya integrado y convocado el Consejo, debe tener lugar el acto gubernamental de sometimiento del proyecto de Plan a su estudio, según lo ordenado por los artículos 341 de la Constitución y 18 de la Ley 152 de 1994.

La última norma enunciada dice textualmente:

"ARTICULO 18.- Concepto del Consejo Nacional de Planeación. El proyecto del Plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para análisis y discusión del mismo, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, antes del 10 de enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del Plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha. El 15 de noviembre el Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto del Plan de Desarrollo".

El análisis de constitucionalidad de la Ley del Plan desde el punto de vista formal incluye necesariamente la verificación acerca de si el Consejo Nacional de Planeación fue efectivamente convocado por el Gobierno, si en efecto se reunió, si fue sometido a su consideración el proyecto de Plan y si emitió el concepto de rigor.

Distinciones sobre el alcance del control constitucional en cuanto a la etapa prelegislativa en el proceso de expedición del Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Política se ocupa en determinar de manera directa los pasos que deben seguirse para expedir el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 150, numeral 3, de la Carta atribuye al Congreso la competencia para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, así como el de las inversiones publicas 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.

El artículo 339 **ibídem** y las disposiciones constitucionales que lo desarrollan señalan la configuración del Plan y las partes que lo integran, los trámites indispensables para la preparación del proyecto que ha de llevarse al estudio del Congreso, la participación del Consejo Nacional de Planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, el término de seis (6) meses del cual dispone el Ejecutivo, en el comienzo del período presidencial, para presentar el proyecto al Congreso, el proceso que debe seguirse para su aprobación y la determinación del plazo de tres (3) meses, desde el momento en que le fue presentado el Plan Nacional de Inversiones, para la expedición de la ley correspondiente, así como la posibilidad excepcional de que el mismo cobre vigencia en virtud de decreto con fuerza de ley, si la Rama Legislativa deja transcurrir el indicado lapso sin haber proferido el acto de su competencia.

Pero, además, la Constitución autoriza al Congreso para que, mediante ley orgánica, regule de manera mucho más pormenorizada el trámite de

aprobación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones (artículo 151 C.P.). Ya se ha visto en esta Sentencia que tanto el Gobierno como el Congreso se hallan vinculados por esa normatividad orgánica y que arriesgan la constitucionalidad de la ley mediante la cual se adopta el Plan si desconocen las disposiciones de aquélla.

Como puede observarse al efectuar el análisis sistemático del conjunto formado por las normas constitucionales y por las orgánicas, el proceso legislativo sufre en estos casos importantes mutaciones que permiten afirmar a la Corte el carácter especial de los procedimientos de aprobación de las leyes sobre planes, lo que, además de la importancia intrínseca de la materia tratada, repercute indiscutiblemente en el carácter más estricto y riguroso del control de constitucionalidad.

Elemento insustituible del examen que atañe a la Corte desde el punto de vista formal guarda relación precisamente con la existencia de trámites anteriores a los que tienen lugar en el seno de las cámaras, los cuales resultan no menos esenciales que éstos cuando se trata de verificar la constitucionalidad de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. En otras palabras, el control constitucional al respecto no solamente comprende la comprobación de lo hecho en el Congreso sino el cotejo del trámite pre-legislativo con los mandatos superiores.

La Corte Constitucional goza de competencia para verificar y evaluar si los procesos previos se han surtido en su totalidad según el sistema jurídico que los instaure, toda vez que cualquier omisión al respecto implica una ruptura del proceso constitucionalmente exigido y repercute en la ley que se apruebe, la que se verá afectada en su constitucionalidad por las falencias que presente el trámite pre-legislativo. Tal es el caso del concepto que debe emitir el Consejo Nacional de Planeación sobre el proyecto de Plan, pues la inconstitucionalidad de la Ley sería ostensible si tal concepto faltara o si, no habiéndose convocado al Consejo, pretendiera el Ejecutivo circunscribir el proceso de planeación a la etapa que debe surtir en el Congreso, llevando el proyecto directamente a su consideración.

Lo anterior no significa que, en cuanto el Gobierno expida actos administrativos encaminados a cumplir algunos de los pasos que integran dicha etapa pre-legislativa -por ejemplo, los que indican cómo habrá de integrarse en concreto un Consejo Nacional de Planeación, o aquellos por los cuales se hacen las designaciones correspondientes- deba la Corte asumir competencia para fallar en torno a su validez, pues una cosa es la determinación acerca de si se han cumplido a cabalidad las etapas que la Constitución exige para expedir el Plan -lo que encaja dentro de la competencia de la Corte en guarda de la integridad de la Constitución en lo que atañe al proceso de la planeación- y otra muy distinta la resolución sobre las eventuales demandas que puedan presentarse contra los actos administrativos considerados en su condición de tales, desde el punto de vista de su materialidad concreta. Este último sería el caso de la acción que

pretendiera la nulidad del acto mediante el cual se designa a determinada persona como miembro del Consejo Nacional de Planeación, la que no cabría en el proceso de constitucionalidad sino en el que debe tener lugar ante el Consejo de Estado por cuanto toca con la validez de la decisión específica.

Con base en los aludidos presupuestos, examinará la Corte los cargos que formula el demandante en esta ocasión sobre los procedimientos seguidos antes del trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 188 de 1994.

Los vicios de forma alegados en este caso

a. El actor afirma que, según lo muestran los antecedentes de la Ley acusada, el Gobierno, particularmente el Departamento Administrativo de Planeación, convocó "a personas jurídicas" para enviar las listas exigidas por la Carta Política y por la Ley Orgánica, con el fin de integrar el Consejo Nacional de Planeación, en vez de haber llamado a "organizaciones", por lo cual estima que el Plan fue expedido irregularmente.

Del material probatorio considerado por la Corte se desprende que la integración del Consejo Nacional de Planeación tuvo, al menos, las siguientes fases: a) La expedición del Decreto 2284 del 6 de octubre de 1994, por medio del cual fueron reglamentados los artículos 9 y 11 de Ley Orgánica 152 del mismo año; b) La expedición del Decreto 2338 del 13 de octubre de 1994, por el cual se convocó a las autoridades, sectores y organizaciones para que enviaran las ternas de las cuales habría de escogerse a los miembros del Consejo Nacional de Planeación; c) El llamado público, mediante avisos de prensa, para el mismo efecto; d) La designación propiamente dicha de tales miembros, mediante la expedición del Decreto 2528 del 15 de noviembre de 1994.

En cuanto a la primera de esas etapas, el Ejecutivo dispuso cuáles organizaciones con personería jurídica podrían presentar ternas para la designación de los representantes correspondientes en el Consejo Nacional de Planeación. Así, en el sector económico podían hacerlo las personas jurídicas que agremiaran y asociaran a los industriales, los productores agrarios, los comerciantes, las entidades financieras y aseguradoras, los microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios; en el sector social, podían enviar ternas las personas jurídicas que agremiaran o asociaran a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales; en el sector educativo y cultural, las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agruparan a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas cuyo objeto fuera el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agruparan a nivel nacional a los estudiantes universitarios; en el sector ecológico, las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto fuera la protección y

defensa de los recursos naturales y del medio ambiente; en el sector comunitario, las agremiaciones nacionales de asociaciones comunitarias con personería jurídica; para los representantes de los indígenas y las minorías étnicas, podían tener las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que agruparan a los indígenas, a las comunidades negras y a las comunidades isleñas raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y para los representantes de las mujeres, las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto fuera la protección y defensa de los derechos de la mujer (artículo 5 del Decreto 2284 de 1994).

La publicación en la prensa tuvo lugar en ejecución de lo dispuesto en el Decreto aludido.

En el Decreto 2338 del 13 de octubre de 1994, también dictado con el objeto de preparar la integración del Consejo, se dispuso "convocar a las autoridades, organizaciones y sectores de que tratan el artículo 9º de la Ley 152 de 1994 y el Decreto 2284 de octubre 6 de 1994, a conformar el Consejo Nacional de Planeación".

Recibidas las ternas, el Presidente de la República expidió el Decreto 2528 del 15 de noviembre de 1994, que expresamente invocó en su encabezamiento las facultades constitucionales y legales del Jefe del Estado, "en especial las que le confieren el artículo 340 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley 152 de 1994". Mediante dicho acto fueron designados, a nombre de los distintos sectores, autoridades y organizaciones, los miembros del Consejo Nacional de Planeación.

Es evidente que, pese a su incidencia en el proceso de formación del proyecto que habría de convertirse en la Ley del Plan, ninguno de los actos enunciados puede ser objeto de la acción de inconstitucionalidad, puesto que se trata de actos administrativos concretos, cuya validez no se discute en estos estrados sino ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Véase, por ejemplo, que el Decreto 2284 del 6 de octubre de 1994 se expidió con apoyo en la potestad reglamentaria del Presidente de la República (artículo 189, numeral 11, C.P.); que el Decreto 2338 del 13 de octubre de 1994 tuvo exactamente el mismo origen y, por lo tanto, igual naturaleza; y que el Decreto 2528 del 15 de noviembre de 1994 correspondió al ejercicio de una facultad de nominación, típicamente administrativa, pues su cometido no era otro que el de conformar un órgano en concreto, con efectos individuales y sin la generalidad propia de las disposiciones materialmente legislativas.

Por tanto, no siendo de la competencia de esta Corte el estudio de constitucionalidad de los mencionados actos y haciéndose necesaria la previa definición sobre la validez de éstos -lo que atañe al Consejo de Estado dentro de la órbita de sus competencias- para entrar a resolver posteriormente si sus

posibles vicios pudieron ocasionar la inconstitucionalidad de la Ley 188 de 1995, la Corte se declarará inhibida para decidir en torno al enunciado cargo.

b. También dijo el demandante que el Gobierno incurrió en un indebido trámite del proyecto sobre Plan de Desarrollo, por cuanto el Consejo Nacional de Planeación lo recibió extemporáneamente, a la luz de las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica de Planeación.

La censura consignada en la demanda se relaciona con el hecho de que, según el artículo 18 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, éste debe ser sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre del año en que comience el respectivo período, habiendo acontecido que en el caso **sub examine** el Gobierno expidió el Decreto 2528, por el cual designaba a los miembros del Consejo, apenas el 15 de noviembre de 1994.

En el artículo 3° de dicho Decreto se dispuso que principiaría a regir a partir de la fecha de su publicación, que tuvo lugar el 16 de noviembre del mismo año en el Diario Oficial número 41.599.

De allí deduce el impugnante que para la fecha de vencimiento del término dentro del cual ha debido someterse a consideración del Consejo el proyecto de Plan no había Consejo alguno, pues ni siquiera había entrado a regir el acto administrativo que lo integraba ni habían tomado posesión sus miembros, por lo cual, a su juicio, no pudo dicho cuerpo conocer oportunamente, como lo ordenaba la Ley Orgánica, el documento consolidado que debía estudiar.

La Corte Constitucional no acepta el argumento en referencia, por varias razones:

- En primer lugar, para los fines de la integración del Consejo Nacional de Planeación y del cumplimiento de la tarea consultiva que le fue encomendada por la Carta, resulta irrelevante la fecha en la cual haya sido publicado el decreto por el cual se hicieron las designaciones correspondientes en cuanto a los miembros del Consejo, pues el acto de que se trata es de carácter subjetivo, por lo cual bastaba su expedición y comunicación a los interesados para que surtiera efecto respecto de ellos, siendo la publicación oficial un requisito indispensable apenas para el conocimiento de terceros. Ello se infiere de lo dispuesto en la Ley 57 de 1985, que exige la publicación de los actos que creen situaciones jurídicas impersonales -no de los que generan situaciones subjetivas- para que comiencen a surtir efectos.

- Es claro, por otra parte, que los miembros del Consejo Nacional de Planeación no adquieren por el hecho de serlo el carácter de servidores públicos.

El artículo 123 de la Constitución reserva tal calidad a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y a los de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

El artículo 340 de la Carta, que según lo dicho tiende a realizar el principio de participación democrática, busca vincular al proceso de planeación a los sectores interesados en el contenido final del Plan de Desarrollo.

La condición de particulares de sus representantes, excepto en el caso de quienes obran a nombre de las entidades territoriales, es ostensible, a tal punto que el propio precepto constitucional exige como requisito indispensable para hacer parte del Consejo el de estar o haber estado vinculados a las actividades propias de las organizaciones y sectores que representan.

La Constitución Política exige solamente a los servidores públicos el requisito de prestar juramento y tomar posesión para entrar a desempeñar los deberes y funciones que les incumben (artículo 122 C.P.), por lo cual resulta exagerado hacer extensivo dicho mandato a quienes hagan parte de un cuerpo consultivo y participativo, como lo es a todas luces el Consejo Nacional de Planeación.

- Del material probatorio presentado a la Corte por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación se concluye con claridad que el 15 de noviembre de 1994 tuvo lugar, en acto solemne, la instalación del Consejo Nacional de Planeación y la presentación a sus integrantes del documento consolidado "Bases del Plan de Desarrollo de 1994", por lo cual no puede afirmarse que el Gobierno haya incumplido el término previsto en la Ley Orgánica para la entrega al Consejo del aludido documento.

- También aparece probado que el Consejo Nacional de Planeación estudió el proyecto consolidado del Plan y que el 10 de enero de 1995 -fecha máxima establecida por el artículo 18 de la Ley 152 de 1994- emitió concepto sobre el Plan, mediante el documento titulado "Todas y Todos somos Nación".

Aunque no obra en el expediente dicho documento y, por ende, no consta que en él se hubiere emitido un concepto integral sobre la totalidad del Plan, debe aplicarse el artículo 18 de la Ley 152 de 1994, a cuyo tenor, "si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del Plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha".

Como no es esta la oportunidad para decidir acerca de la constitucionalidad de la norma orgánica en referencia, que no ha sido demandada, y como el 10 de enero de 1995 se hallaba vigente y debía presumirse ajustada a la Constitución, mal podría ahora la Corte descalificar el procedimiento surtido con arreglo a ella para concluir en la inexecutable de la Ley 188 de 1995, cual lo pretende el demandante.

No prospera el cargo.

c. La Corte no entra a examinar el cargo planteado en la demanda, acerca de que la Ley 188 de 1995 presenta anexos, contenidos y artículos extraños al Plan, no contemplados por la Ley Orgánica, ya que el actor no indica cuáles podrían ser esas piezas normativas. Por tal aspecto, la demanda resulta inepta, a la luz del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

Los cargos por vicios de fondo. El Gasto Público Social. La sociedad civil como objetivo del Plan de Desarrollo. Fallas metodológicas en la elaboración de la Ley.

La Corte encuentra infundados los cargos que el demandante formula contra el contenido mismo de varios artículos pertenecientes a la Ley 188 de 1995, por las siguientes razones:

a. La censura que cobija la totalidad de la Ley en cuanto, según el actor, "atenta contra la paz", no aparece probada y ni siquiera se esboza un argumento coherente que permita a la Corte efectuar un análisis sobre el tema.

b. El demandante asegura que la Ley 188 de 1995 no da prioridad al Gasto Público Social, como lo ordena el artículo 366 de la Constitución, y para el efecto recurre a la presentación, a título de ejemplo, de algunas partidas que, en su sentir, son "acomodaticias" y burlan los mandatos constitucionales y legales.

Tal es el caso de las asignaciones para transferencias nacionales en educación y salud, cuyas cifras entiende el demandante que apenas alcanzan para atender la infraestructura necesaria en esos aspectos y, por tanto, concluye que no constituyen gasto público social.

Considera la Corte que el ciudadano impugnador atribuye al artículo 366 de la Carta un sentido que no tiene, pues si bien es cierto esa norma exige que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación, no señala cifras mínimas ni porcentajes forzosos respecto de los cuales pudiera llevarse a cabo un cotejo aritmético, como el que se intenta en la demanda.

A juicio de la Corte Constitucional, es propio del Estado Social de Derecho el objetivo de dar atención prevalente a las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, entre otras, razón que fundamenta el mandato específico plasmado en el artículo 366 de la Carta, pero el legislador goza de un margen de apreciación razonable acerca de los montos globales y específicos con los cuales pueda el Estado cumplir con los señalados cometidos sociales en el corto y en el mediano plazo (en los presupuestos anuales y en los planes plurianuales), por lo cual resulta descabellado pensar que los planes y presupuestos puedan ser verificados

judicialmente desde el punto de vista de cuantías y porcentajes para llegar a concluir, según el criterio del juez constitucional y sin apoyo en norma positiva alguna, que sólo por encima de ciertas cifras se entiende alcanzada la prioridad constitucionalmente exigida.

En caso similar al presente, la Corte refutó así las afirmaciones de quien demandaba, encaminadas a desconocer la necesaria evaluación de las variables económicas, que compete al legislador:

"No es dable que el intérprete asuma funciones que le competen al legislador, por mandato expreso de la Constitución, como lo pretende el demandante, pues el manejo de sus elementos no es del resorte ciudadano sino de los legisladores constituídos, quienes en la materia disponen naturalmente de una flexibilidad y autonomía conforme a los criterios de la Carta. Labor que contiene elementos de adecuación, ejecución y practicabilidad de los preceptos constitucionales. Labor que de ninguna manera puede entenderse como un ejercicio repetitivo del orden superior, ni tampoco como la posibilidad de una expresión normativa, que contraría la letra o el espíritu de la Carta". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-151 del 5 de abril de 1995. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Claro está, tampoco puede concebirse una ausencia total de control jurídico en la materia, pues el mandato del artículo 366 de la Carta es imperativo y son ineludibles las responsabilidades sociales del Estado al elaborar los planes de desarrollo y los presupuestos, de tal manera que ellos resultarían inconstitucionales si excluyeran totalmente las partidas relativas al gasto público social o hicieran prevalecer sobre las mismas otras asignaciones, lo que no se encuentra probado que haya ocurrido en el presente caso.

c. Para el demandante, el Plan de Desarrollo viola la Constitución por cuanto introdujo un objetivo adicional de su contenido que no fue contemplado en la Carta: el de la sociedad civil.

La sindicación de inconstitucionalidad hecha a la norma por este concepto es abiertamente inválida, pues, como lo ha expresado la Corte en la parte introductoria de la presente providencia, la elaboración e instauración de un Plan de Desarrollo encuentra uno de sus fundamentos primordiales en la necesidad de ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos ni tampoco realizar lo que es de su esencia sino sobre la base de que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil.

Pretender que un Plan de Desarrollo, en el cual se consignan las metas y prioridades socioeconómicas de la labor estatal durante un cierto número de años, se implante por el legislador de espaldas a la sociedad civil, con base en una disparatada disquisición terminológica, implicaría aceptar que el orden

económico se construye a favor del Estado como aparato y que los fines propuestos al introducirlo pueden desatender lícitamente el objetivo central de toda organización política, indudablemente constituido por las expectativas y necesidades de la persona humana que, integrada a sus congéneres, construye precisamente la sociedad civil.

No se olvide que, al tenor del Preámbulo de la Constitución, uno de los fines buscados por el Constituyente consistió en "fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz".

Tampoco pueden pasar desapercibidos, en lo que concierne al análisis del Plan de Desarrollo, los fundamentos de la organización política, entre los cuales el artículo 1° de la Carta destaca el respeto de la dignidad humana y la prevalencia del interés general.

Y, por si fuera insuficiente la argumentación que antecede, corrobora lo dicho el artículo 2° del Estatuto Fundamental, que al enunciar los fines esenciales del Estado indica en primer lugar los de "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", a la vez que resalta, como justificación de la existencia de las autoridades públicas la de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Numerosos son los artículos de la Constitución que aluden a la sociedad como objetivo del ordenamiento jurídico y como artífice, junto con el Estado, de los principales logros que su preceptiva procura realizar.

Así, se desestima el cargo y, en consecuencia, serán declarados exequibles por el aludido concepto los artículos 1, 3, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley 188 de 1995, que si bien no todos mencionan expresamente a la sociedad civil, fueron señalados por el actor como inconstitucionales, en cuanto sirven a los intereses de la misma.

d. La Corte se declarará inhibida para fallar de fondo sobre el cargo formulado contra los artículos 20 y 21 de la Ley 188 de 1995, dada la oscuridad de la argumentación, que hace en ese sentido inepta la demanda, según los términos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

e. Contra los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 188 de 1995, el demandante formula el cargo de haber invadido la órbita propia de la Ley Orgánica, pues, según él, establecen principios nuevos, deberes y reconocimientos que no deberían estar plasmados en la Ley del Plan.

El artículo 7 acusado señala los principios que deben orientar la construcción y funcionamiento del modelo alternativo de desarrollo.

El artículo 8 enjuiciado indica que el modelo alternativo de desarrollo humano integral debe ser moderno, auténtico y funcional.

El artículo 9, también demandado, ordena reconocer y promover el espacio de participación ciudadana "como el ámbito de encuentro del espacio público propio del Estado con el espacio privado propio de la sociedad civil, con el fin de propiciar una concertación y la acción de ésta y de aquél en el proceso de desarrollo".

Aunque en estricta técnica de planeación tales normas no resultarían indispensables dentro del contenido de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones, no puede sostenerse que por ello sean inconstitucionales, menos todavía cuando el artículo 339 de la Constitución contempla una parte general del Plan, en la que se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo. En nada se opone a la Carta que, entre tales finalidades de la acción estatal, se encuentren las previstas por los tres artículos demandados.

f. El artículo 16 de la Ley 188 de 1995 es objeto de censura por parte del actor, en cuanto "dispone estrategias reservadas a la filosofía y a la axiología sobre la ética y los valores espirituales", penetrando en esferas como la moral, que ni siquiera toca el Constituyente.

Aunque la peculiar redacción del mencionado artículo dista mucho de consagrar una verdadera norma jurídica, pues no sólo carece de un antecedente y de un consecuente, así como de la relación jurídica entre ellos, sino que presenta una evidente falta de sentido propio, las expresiones que integran su contenido no chocan con los valores ni con los postulados de la Constitución.

En efecto, la regla atacada dice textualmente:

"Estrategia Ética y de Valores Espirituales, para elevar la conciencia moral de las personas y de la comunidad colombiana, hacer frente a los fenómenos de corrupción, violencia y hedonismo, generar actitudes de solidaridad y honestidad".

Una lectura de los artículos anteriores y posteriores al transcrito, que constituyen su contexto, permite descubrir que el legislador utilizó una peculiar técnica en la redacción y en la metodología, en cuya virtud el artículo 13 **eiusdem** hizo el enunciado general sobre las estrategias para el desarrollo humano integral y luego principió a enunciarlas por vía de ejemplo en diferentes artículos, ideológicamente vinculados entre sí pero carentes de identidad propia. En realidad son numerales de un gran artículo que consagra las enunciadas estrategias.

Para la Corte, es esta una deficiencia metodológica de la Ley, pero en modo alguno representa violación de preceptos constitucionales. Los valores

enunciados en el artículo corresponden todos a la dogmática de la Constitución Política.

g. El demandante no estructura el cargo que pretende formular contra el artículo 33 de la Ley 188 de 1995, pues, desatendiendo lo ordenado en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, no indica con sentido completo y claro el concepto de violación. Se limita el actor a señalar que el Fondo Prestacional consagrado en el artículo no es programa ni proyecto, sin indicar cuáles serían las razones para considerar que en ello hubiere una inconstitucionalidad. Tampoco señala el actor las disposiciones constitucionales que pueden haber sido vulneradas.

En consecuencia, siendo inepta la demanda en este aspecto, se proferirá fallo inhibitorio.

h. Lo propio acontece con los cargos formulados contra los artículos 36, 37, 39, 40, 43, 45 y 46 de la Ley demandada, pues ni se indican los conceptos de violación ni se enuncian las normas constitucionales posiblemente violadas.

También en los aludidos casos la Corte se abstendrá de proferir fallo de mérito.

i. Se abstendrá la Corte de fallar respecto a los cargos formulados por el demandante en el sentido de que el Plan de Desarrollo adoptado mediante Ley 188 de 1995 "no asegura la estabilidad macroeconómica y financiera", ni "garantiza una adecuada oferta ambiental".

A juicio del actor, el Plan de Gastos no es consistente con la proyección de ingresos y la financiación en él previstas. Cree por ello que hay una inconsistencia en el mismo Plan y que de él habrá de derivarse un inevitable desequilibrio financiero en términos reales.

Reitera la Corte Constitucional que su función de control jurídico, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, tiene por objeto la verificación acerca de si las normas sometidas a su examen se ajustan o no a los principios y mandatos de la Carta Política.

No compete a la Corte adelantar estudios de carácter financiero ni hacer evaluaciones en el plano económico, aun tratándose de leyes con ese contenido, pues ello escapa a los estrictos y precisos términos de sus atribuciones.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE la Ley 188 de 1995, "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998", en cuanto al vicio de forma señalado en la demanda, relativo a una posible presentación extemporánea del proyecto consolidado de Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo Nacional de Planeación.

Segundo.- SE INHIBE la Corte de fallar en cuanto a la inconstitucionalidad de la Ley 188 de 1995, planteada por concepto del proceso de integración del Consejo Nacional de Planeación y por incluir anexos extraños al Plan.

Tercero.- SE INHIBE la Corte de fallar, por falta de competencia, sobre la exequibilidad de la Ley 188 de 1995, respecto a los cargos de no favorecer la paz, de no haber asegurado la estabilidad macroeconómica y financiera y de no haber garantizado "una adecuada oferta ambiental".

Cuarto.- Por ineptitud sustancial de la demanda, SE INHIBE la Corte de fallar respecto de la inconstitucionalidad alegada contra los artículos 20, 33, 36, 37, 39, 40, 43, 45 y 46 de la Ley 188 de 1995.

Quinto.- Se declaran EXEQUIBLES, pero únicamente en relación con los cargos formulados en la demanda, los artículos 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley 188 de 1995.

Sexto.- Se declara EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 188 de 1995 en relación con el cargo de haber omitido dar prelación al gasto público social.

Por ineptitud sustancial de la demanda, la Corte SE INHIBE de fallar sobre los demás cargos formulados contra la mencionada norma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
CARBONELL

ANTONIO BARRERA

Magistrado

Magistrado

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
DIAZ**

Magistrado

CARLOS GAVIRIA

Magistrado

**HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO**

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ

Magistrado

**FABIO MORON DIAZ
MESA**

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO

Magistrado

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General**