

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN DE DESARROLLO E INVERSIONES “ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS” 2006-2010

El proyecto de ley adjunto contiene el Plan Nacional de Desarrollo “*Estado comunitario: desarrollo para todos*” y el plan de inversiones públicas para el período presidencial 2006 – 2010, de acuerdo con lo previsto por los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y por las leyes 152 de 1994, orgánica de la planeación, y 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Como lo establece el mencionado artículo 339 de la Carta, el plan está comprendido por dos partes fundamentales: una parte general, en la cual se señalan “*los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno*”; y un plan de inversiones públicas con “*los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución*”. Veamos:

1) Antecedentes: Documentos relevantes, contexto del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y logros del cuatrienio 2002 -2006:

Los lineamientos propios de la parte general, y, de manera inevitable, el curso de las inversiones públicas, tienen como entorno y contexto los objetivos nacionales de largo plazo que se proponen y desarrollan en documentos de trascendental importancia que el plan ha tenido y debe tener en cuenta, a saber: El documento “*Visión Colombia II centenario*” (conocido como “*Visión 2019*”), resultado de un ejercicio de planeación a largo plazo que se inició en el precedente período presidencial 2002 – 2006; la *Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad*, como fruto de un trabajo conjunto dirigido a evaluar la estructura productiva del país, en el actual entorno de globalización e internacionalización de la economía, la cual contó con la participación activa de las entidades territoriales y los diferentes sectores de la economía; el estudio de la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD), dirigido a ofrecer soluciones para los problemas de *pobreza y desigualdad*, en el ámbito de la

Declaración del Milenio suscrita por 167 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, entre ellos Colombia, cuyos objetivos fundamentales se concretan en la lucha frontal contra la *pobreza* y el *hambre*; el *Marco de Gasto de Mediano Plazo* (MGMP), en el cual se formula un presupuesto de mediano plazo, realizado por primera vez en el país, que es compatible con las metas de estabilidad macroeconómica que se requieren para el desarrollo económico; el *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”*, que delimitó los rumbos del país durante el cuatrienio 2002 – 2006, toda vez que en el nuevo *plan*, sin perjuicio de otras metas y estrategias que más adelante se comentan, se conserva buena parte de la teleología y los medios contemplados en el anterior, en el contexto de reelección presidencial que lo informa; y, por supuesto, el documento “*Retos del plan nacional de desarrollo – Una mirada desde la sociedad civil*”, elaborado por el Consejo Nacional de Planeación, en el cual se formularon importantes observaciones y sugerencias para la estructura definitiva de las Bases del Plan.

Tal como lo ponen de presente las Bases, tanto la acción estatal como la del país en general, en el nuevo período, se concentrarán en garantizar consistencia y continuidad con lo planteado en el anterior cuatrienio y “*construir sobre los logros*” en pos de la “*recuperación de la confianza*”.

Entre los logros del período 2002 – 2006, es importante destacar, por su trascendencia para los fines del nuevo Plan, los siguientes:

*Reducción de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, de 65,9 a 39,2¹.

*De 28.837 homicidios comunes en 2002, se pasó a 18.111 en 2005;

*De 115 casos de homicidio colectivo en 2002, se pasó a 48 casos en 2005;²

*De 424.304 desplazados de 2002, pasamos a 159.534 en 2005:

*De 1.709 casos de secuestro extorsivo en 2002, pasamos a 378 en 2005, para una reducción porcentual del 77.88%.

*De un total de 2883 personas retenidas por secuestro, en 2002, pasamos a 800 en 2005 (cfr *figura 2.7* de las *Bases del Plan de Desarrollo*).

¹ Período de referencia, para este indicador, 2002 – 2005.

² Los indicadores sobre logros de la *política de seguridad democrática* en el período 2002 – 2005, se incluyen en el cuadro número 2.1 de las *Bases del plan de desarrollo*.

- *De 98 ataques a poblaciones en 2002, pasamos a 17 en 2005.
- *De 1645 atentados terroristas en 2002, pasamos a 611 en 2005, para una reducción del 62.86%.
- *De 1376 atentados a la infraestructura en 2002, pasamos a 553 en 2005.
- *La destinación de cerca de \$1.5 billones para atender a desplazados, reinsertados y familias guardabosques.
- *Logramos tasas de crecimiento económico del 1,93% en 2002, 3,86% en 2003, 4,87% en 2004, 5,26% en 2005 y 6,42% en los primeros trimestres de 2006, que anuncian y confirman avances notorios en el desarrollo después de la grave crisis internacional y nacional de 1999 que nos condujo a un crecimiento negativo del 4,2% y a la caída del crecimiento, de 2000 a 2001, del 2,92% al 1,47%.³
- *Una reducción de la deuda pública neta, como porcentaje del PIB, del 48,3%, en 2002, al 31,1% a tercer trimestre de 2006.
- *El aumento del gasto en los principales programas sociales del 7,2 al 7,8% del PIB, en tanto que el gasto militar se mantuvo en cerca del 3,6% del PIB, lo cual contrasta con lo que usualmente se cree.
- *La reducción del índice de pobreza del 57% al 49,2%.
- *La creación de un millón cuatrocientos mil (1.400.000) nuevos cupos en los niveles de educación media y básica.
- *El aumento de la cartera del ICETEX de \$571.000 a \$943.000 millones, con incidencia inmediata en la cobertura de la educación superior.
- *El aumento en el número de estudiantes capacitados por el SENA de un millón cien mil en 2002, a cuatro millones en 2006.
- *La creación de ocho millones de cupos en el régimen subsidiado de salud, cifra casi igual a los cupos logrados en el período 1993 – 2002.
- *La reestructuración de ciento veintiocho hospitales.
- *La entrega de 395.885 soluciones de vivienda.
- *La vinculación de 3.130.629 colombianos a los servicios de acueducto y 3.805.858 a los servicios de alcantarillado.
- *El desembolso de más de 7.8 billones de pesos en crédito, en beneficio de 32 millones de colombianos, y de un millón ochocientas mil personas con microcrédito.
- *La aprobación, por parte del CONPES, de la política de Banca de las Oportunidades, con una inversión inicial de 120.000 millones de pesos, en desarrollo de la premisa sobre el acceso al crédito para

³ Cfr cuadro número 4.1 de las *Bases del plan de desarrollo*.

los menos favorecidos como condición básica del crecimiento económico y social sustentable.

*La ampliación considerable del acceso del sector agropecuario a los servicios financieros.

*El aumento de 250.000 a 650.000 de las familias beneficiarias del programa "familias en acción".

En ese orden de ideas, como lo apuntan las Bases, el nuevo plan de desarrollo procura mantener de manera sostenida el crecimiento económico alcanzado recientemente, complementar el crecimiento con temas como equidad, reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental y profundización de la descentralización y consolidar la confianza en la política de seguridad democrática, económica y social.

2) La formulación del plan nacional de desarrollo:

El plan nacional de desarrollo fue formulado por el Gobierno bajo la coordinación y dirección del Departamento Nacional de Planeación, se elaboró con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, contó con el visto bueno del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) sobre sus implicaciones fiscales y fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en los términos previstos por los artículos 13 a 17 de la ley 152 de 1994. Del mismo modo, fue sometido oportunamente a la consideración del Consejo Nacional de Planeación; organismo que, también en forma oportuna, emitió concepto mediante el documento "*Retos del plan nacional de desarrollo – Una mirada desde la sociedad civil*", en el cual hizo importantes observaciones que fueron evaluadas nuevamente por el CONPES como fase final para la conformación del texto definitivo adjunto.

3) Las metas y objetivos del nuevo plan nacional de desarrollo:

La parte general del plan cumple con los requisitos a que hace referencia el artículo 5 de la ley 152 de 1994, relacionados con la inclusión de los siguientes componentes: Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, de acuerdo con el diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlas; las estrategias y políticas en

materia social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno Nacional para alcanzar los objetivos y metas del plan; y las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la de las entidades territoriales.

Tal como se pone de presente en las Bases, el nuevo plan de desarrollo conserva los cuatro objetivos centrales del anterior, a saber: *“Mejoramiento del Estado”* (*“incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”* y garantizar *“un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos”*, del Plan y de la Visión 2019, respectivamente), *“seguridad democrática”* (*“brindar seguridad democrática”*, según el Plan y lograr una *“sociedad de ciudadanos libres y responsables”*, según la Visión 2019), *“crecimiento económico”* (*“impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”*, en términos del Plan, y lograr *“una economía que garantice mayor nivel de bienestar”*, según la Visión 2019) y la *“equidad social”* (construir *“equidad social”*, según el Plan, y arribar a *“una sociedad más igualitaria y solidaria”*, según la Visión 2019).

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 básica consolidar y continuar las mencionadas 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, si bien el crecimiento económico es necesario, este por si solo no es suficiente y debe tener como contexto políticas sociales sólidas 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.

El plan, por otra parte, ha sido concebido con una lógica *“transversal”*, a la luz de la cual siempre debe ser claro que las acciones que se promuevan suelen incidir en diferentes sectores y generar efectos que deben ser apreciados con un criterio universal alrededor del cual giren los sectores.

Sobre esas bases, la acción estatal se dirigirá a ocho 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. La concepción que inspira al *plan de desarrollo* es la de “*un Estado comunitario, promotor y subsidiario*”, no “*un Estado invasor*”.

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*.

C.- Una *política 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, las precarias posibilidades 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 en lo que concierne al acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural.

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 empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; formación de capital físico, con énfasis en el transporte, abastecimiento energético y tecnologías de comunicación; formación de capital humano; crecimiento y mejora en la competitividad del sector agropecuario; y un marco de instituciones y políticas 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 y se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales, en un marco de eficiencia y transparencia.

G.- Una política que tenga en cuenta las *dimensiones especiales del desarrollo* en aspectos tales como 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 para la cultura y el deporte; 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.

H.- La financiación del plan de inversiones, cuyo importe total asciende a \$228,6 billones de 2006, suma distribuida por años, así: para 2007, \$53,4 billones; para 2008, \$58,4 billones; para 2009, \$58 billones; y para 2010 \$58,8 billones.

4) El plan nacional de inversiones públicas:

El plan incluye las inversiones públicas a realizar durante el cuatrienio y el presupuesto plurianual, con la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, en cumplimiento de lo previsto por los artículos 341 de la Constitución Política y 7º de la ley 152 de 1994.

El documento sobre las Bases incluye un resumen del plan plurianual de inversiones para el período 2007 - 2010, con indicación de las inversiones a realizar en cada año, en el cual se pone de presente su viabilidad financiera.

El importe total de las inversiones, según se aprecia en ese Capítulo, ascenderá, en millones de pesos de 2006, a \$228.561.054 y comprenderá, en líneas generales, los siguientes conceptos:

Política de seguridad democrática	\$ 13.622.671
Política de Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	\$ 130.184.096
Política para un crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad	\$ 69.459,138
Política para una Gestión Ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	\$ 607,717
Política para un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	\$ 4.087.526
Dimensiones especiales del desarrollo	\$ 10,599,905

El *plan de inversiones*, según igualmente se explica a lo largo de las *Bases*, guarda total coherencia con la senda de déficit del *sector público consolidado* (SPC) establecida en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, según la cual la deuda pública, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), **estará entre 30% y 31%** en el año 2010. El ejercicio de programación realizado en el contexto del *Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo*, a su turno, con los ajustes que impone el *plan*, ha sido el eje para prospectar los recursos que garantizarán el cumplimiento de las principales metas del Gobierno para el período y para avanzar en la consecución de los objetivos de más largo plazo.

Por último, en el marco del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio, del código de la infancia y adolescencia, y, en general, de las acciones requeridas para adelantar el proceso de justicia y paz, se hace indispensable fortalecer la capacidad técnica de la Fiscalía General de la Nación en materia de investigación criminal, protección de víctimas y testigos y defensoría pública, entre otros, para lo cual es necesario revisar y adecuar la planta de personal a efecto de que pueda enfrentar de manera eficiente y eficaz la implementación de los instrumentos derivados de la

ejecución de la política de defensa y seguridad democrática emprendida por este Gobierno.

Teniendo en cuenta lo anterior y en el marco del numeral 10° del artículo 150 de la Constitución Política, en el artículo 12 del proyecto se solicita al Honorable Congreso de la República el otorgamiento de precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses para que, previa elaboración de un estudio técnico y considerando las disponibilidades presupuestales, se expidan normas con fuerza de ley para la modificación de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, sin que se afecte la estructura orgánica de la entidad.

De igual manera, 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 decrete, así como para fortalecer la gestión de fiscalización y cobro de los aportes parafiscales, se propone la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales. 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 fiscalización 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.

5) Aspectos constitucionales del *plan de desarrollo* – la *Unidad de materia* y el contenido de la *ley del plan*:

Para la elaboración del proyecto de ley adjunto se ha atendido, con especial rigor, la línea jurisprudencial de la honorable Corte Constitucional en lo que concierne a los aspectos constitucionales del plan en general, y a la unidad de materia en particular. En síntesis, los lineamientos fundamentales en esta materia son los siguientes:

- A) LA LEY DEL PLAN PUEDE CONTENER NORMAS JURÍDICAS QUE ADICIONEN O MODIFIQUEN EL ORDEN PRECEDENTE: La ley del plan no solo puede sino que debe incluir las normas de derecho positivo *“de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas, no solo económicas sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”*, según se desprende de la referencia del numeral 3º del artículo 150 de la Carta a *“las medidas necesarias para lograr el cumplimiento”* del plan de desarrollo y de inversiones públicas y de la alusión del artículo 341, ibídem, a los *“mandatos”* de la ley del plan como *“mecanismos idóneos para su ejecución”* (cfr sentencia C- 305 de 2004). Lo anterior porque, al decir de la Corte Constitucional, *“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”* (cfr sentencia número C – 305 de 2004). Según lo ha advertido la Corporación, *“el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica”* el artículo 339 de la Carta Política *“sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación”* (cfr sentencia C – 191 de 1996).
- B) LAS NORMAS QUE CONTENGA LA LEY DEL PLAN DEBEN TENER RELACIÓN DE CONEXIDAD DIRECTA E INMEDIATA CON LA LOS PLANES Y OBJETIVOS CONTENIDOS EN LA PARTE GENERAL Y CON LOS RECURSOS A RECAUDAR PARA ESE FIN: Ya ha quedado claro en la doctrina y en la jurisprudencia que, a la luz de lo previsto por el artículo 158 de la Carta Política, las normas que hagan parte de cualquier ley deben coincidir con su unidad temática en el sentido de estar directamente relacionadas con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. La *“unidad de materia”* *“exige que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de la ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”* (sentencia C – 501 de 2001). En

lo que concierne a la ley del plan, la unidad de materia de las normas que la misma contempla, a la luz de la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, tiene las siguientes connotaciones:

- a) Está estrechamente relacionada con el principio de coherencia de la planeación, conforme al cual “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste” (cfr art 3º de la ley 152 de 1994). En tal virtud, las normas que se incluyan como instrumento en la ley del plan “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” (cfr sentencia C – 305 de 2004).
- b) El principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan a pesar de la heterogeneidad y amplitud temática que la caracterizan, precisamente por su función de demarcar el rumbo que ha de seguir el país en el cuatrienio de que se trate. Lo cierto es que, no obstante esa obvia heterogeneidad, el núcleo que identifica a la ley del plan está constituido por las metas y objetivos que se propone el Gobierno y por los programas e inversiones previstos para lograrlos, lo cual impone una relación estrecha, de medio a fin, entre las normas que se acojan como instrumento y tales metas, programas e inversiones. De ahí que el juicio sobre el respeto de la unidad de materia, respecto de la ley del plan, sea “más estricto que el contemplado para las demás leyes”; (...)” la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos o inconsistencias que presenten leyes anteriores”. Por ello, la Corte ha señalado que “para no violar la unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan de Desarrollo.” Y es que si no fuera así, agrega la Corte, *“bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el*

plan pretende incrementar la eficiencia del sistema judicial” (sentencia número C – 795 de 2004).

- c) Si bien la Corte, en aras de preservar el principio democrático, ha interpretado de manera amplia el significado de la “materia” cuya unidad se impone en toda ley, ha concluido, también, que en el caso de la ley del plan “la conexidad debe ser directa e inmediata” “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” (ibídem).

b.1) Para la Corte, la conexidad de la norma de que se trate es solo “eventual”, y no “directa”, si de su cumplimiento no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los programas, proyectos o recursos o si tal efectividad es solo conjetural o hipotética⁴.

b.2) Y la conexidad de la norma que sea del caso es simplemente “mediata”, y no “inmediata”, “cuando la efectivización de la norma general programática no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere el cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”⁵.

C) LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LAS ANUALES DE PRESUPUESTO QUE LA INSTRUMENTEN SON DE INICIATIVA EXCLUSIVAMENTE

⁴ A manera de ejemplo, cabe recordar que por tener una relación de conexidad sólo eventual, la Corte Constitucional declaró inexecutable, entre otras disposiciones de la ley 812 de 2002, el artículo 79, relacionado con la ampliación del plazo para enervar causales de disolución de sociedades. Al respecto, dijo la Corporación que si bien podría llegar a pensarse que tal ampliación puede facilitar la superación de crisis societarias y, por esa vía, contribuir a la recuperación de la sociedad correspondiente, tal conclusión es solo una conjetura, una posibilidad y no una realidad. (Cfr, sentencia C – 305 de 2004). Lo propio concluyó en relación con la referencia del artículo 123, ibídem, al hecho de que los aportes a las *cajas de compensación familiar* son *rentas parafiscales* inembargables. Concluyó la Corte, al respecto, que aunque esa precisión es muy importante no guarda ninguna relación de conexidad con los programas ni con el proyecto de ley en general, y declaró su inexecutableidad.

⁵ Por no tener una *conexidad inmediata* sino solo *mediata* con el objetivo del *crecimiento económico sostenible*, de la ley 812, del *plan de desarrollo*, la Corte declaró inexecutable el artículo 133, por el cual se establecía un término de diez años para que las sociedades vigiladas por las en su momento Superintendencias Bancaria y de Valores eliminaran de sus estados financieros los “*créditos mercantiles formados*”. El saneamiento contable y el buen manejo financiero pueden contribuir a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, pero del solo hecho de la eliminación del “*crédito mercantil*” no se desprende inmediatamente que los estados financieros sean “*absolutamente fiables ni, menos aún, que se obtenga el desarrollo económico sostenible de la Nación*”, concluyó la Corporación.

GUBERNAMENTAL: El proyecto de ley del plan nacional de desarrollo y los de leyes anuales de presupuesto mediante las cuales se ejecuta son de iniciativa exclusivamente gubernamental, y, por consiguiente, no resultan acordes con la Constitución Política las normas que en alguna medida contemplen la participación del Congreso en su elaboración. (cfr sentencias números C – 022 de 2004, C – 537 de 1999 y C – 372, de 2004).

D) LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO NO PUEDE DEROGAR NI MODIFICAR LEYES DE JERARQUÍA SUPERIOR (VGR ORGÁNICAS Y ESTATUTARIAS): Si bien la ley del plan nacional de desarrollo tiene “prelación sobre las demás leyes”, en los términos del inciso 3º del artículo 341 de la Constitución Política, ésta no puede derogar leyes de superior jerarquía, como las orgánicas o estatutarias. Tal prelación, por otra parte, no implica la congelación de partidas presupuestales en los términos previstos inicialmente en el plan de desarrollo, sino que supone que cada año, según las circunstancias, su ejecución ha de proceder en total concordancia con la realidad del momento (cfr sentencias números C – 498 de 1993, C – 013 de 1995, C – 015 de 1996, C – 191 de 1996, C – 557 de 2000 y C – 305 de 2004, de la Corte Constitucional).

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público