

INFORME FINAL
INCIDENCIA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS LEYES
QUE RECOGIERON LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE GOBIERNO 2002 – 2006
COLOMBIA

Investigadores

ELIANA ESCOBAR PÉREZ y JAIRO DE JESÚS JARAMILLO ZAPATA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: JUSTICIA JUDICIAL HACIA LA JUSTICIA SOCIAL
MEDELLÍN
2013

TABLA DE CONTENIDOS

1. INCIDENCIA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS LEYES QUE RECOGIERON LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE GOBIERNO 2002 – 2006 COLOMBIA.....	6
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
3. MARCO TEÓRICO.....	11
3.1. PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL PERÍODO 2002-2006.....	13
3.2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN COLOMBIA.....	19
3.3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA.....	23
4. OBJETIVOS.....	32
4.1. OBJETIVO GENERAL.....	32
4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	33
5. PROPOSITO.....	33
6. HIPÓTESIS.....	34
7. METODOLOGÍA.....	34
7.1. TIPO DE ESTUDIO.....	34
7.2. DISEÑO DEL PLAN DE DATOS.....	35
7.2.1. GESTIÓN DEL DATO.....	35
7.2.2. OBTENCIÓN DEL DATO.....	35
7.2.3. RECOLECCIÓN DEL DATO.....	35

7.2.4. CONTROL DE SESGOS.....	36
8. PLAN DE ANÁLISIS.....	37
9. RESULTADOS.....	38
9.1. RESULTADO GLOBAL DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD.....	38
9.2. RESULTADOS DE LEYES Y SENTENCIAS RESPECTO A LAS CUATRO LÍNEAS DE GOBIERNO SELECCIONADAS.....	42
9.2.1. RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 1.....	50
9.2.2. RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 2.....	59
9.2.3. RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 3.....	69
9.2.4. RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 4.....	78
10. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	87
10.1. ASPECTOS PRELIMINARES.....	87
10.2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA GENERAL EN EL PERÍODO 2002-2006.....	89
10.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN	

RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, EN EL PERIODO 2002 – 2006.....	99
10.4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 2, CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL PERIODO 2002 – 2006.....	105
10.5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 3, LA EQUIDAD SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EN EL PERÍODO 2002 – 2006.....	111
10.6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 4, INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO, EN EL PERÍODO 2002 – 2006.....	116
10.7. ANÁLISIS DEL RESULTADO GENERAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LA LEGISLACIÓN EXPEDIDA PARA LAS CUATRO LÍNEAS DE GOBIERNO DEL PERÍODO 2002-2006.....	121
11. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS DECISIONES DE INEXEQUIBILIDAD PARCIAL.....	126
11.1. ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 1: SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	126
11.2. ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 2: CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	137
11.3. ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 3: EQUIDAD SOCIAL.....	146

11.4. ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 4: TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO.....	155
12. CONCLUSIONES GENERALES.....	179
13. ÉTICA.....	187
14. BIBLIOGRAFÍA	188
15. ANEXOS.....	191

1.- INCIDENCIA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS LEYES QUE RECOGIERON LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE GOBIERNO 2002 – 2006 COLOMBIA

2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El informe de investigación parte de la identificación de un problema que se formuló en el proyecto en los siguientes términos:

¿Cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las principales líneas de gobierno colombiano para el período presidencial 2002 – 2006?

Conocer la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las principales líneas de gobierno para el período 2002-2006, parte de la necesidad de realizar un análisis que permita aportar nuevos conocimientos que servirán de aporte para la historia, la investigación, la ciencia política, la sociología jurídica y el tratamiento en la academia, teniendo como punto de partida la intersección del derecho procesal con el derecho Constitucional, y considerando la función de las ramas del poder público, en especial el ejercicio de la función legislativa y sus medios de control, como lo es el control de constitucionalidad de las leyes.

El trabajo específico que pretende dar respuesta a la pregunta planteada como problema de investigación, podemos decir que es una variable o derivación de un proyecto de investigación macro, proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado “Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez” tiene como objetivo general realizar un análisis comparativo sobre los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, teniendo como parámetro de comparación los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez.

En el proyecto institucional del cual se derivó el trabajo de investigación cuyo informe final se presenta, se parte de la base de que los resultados arrojados por el control de constitucionalidad están relacionados específica y principalmente con la emisión de las sentencias de la Corte Constitucional que declaran la exequibilidad, la exequibilidad condicionada y la inexecuibilidad de las disposiciones y normas jurídicas expedidas en ejercicio de la función legislativa, y también se tiene en cuenta los fallos inhibitorios proferidos por dicha corporación judicial.

De igual forma, en aquel proyecto institucional que sirvió de referencia se pretenden analizar las razones por las cuáles se adoptó la decisión, teniendo en cuenta si su fundamento fue por vicios de forma o de fondo, y se elaboran categorías para clasificar los tipos de causas o razones aducidas por la Corte Constitucional, así como los tipos de normas y temáticas de regulación sobre las cuales recayó el control de constitucionalidad¹.

En la investigación específica titulada “Incidencia del Control de Constitucionalidad sobre las leyes que recogen las principales líneas de gobierno 2002 – 2006 Colombia”, el punto de partida estuvo dado en primer término por el objetivo principal que es analizar la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las cuatro principales líneas de gobierno seleccionadas para el periodo 2002 – 2006 en Colombia, la determinación y el estudio directo de los productos de la actividad legislativa relacionada con esas líneas de gobierno, actividad legislativa realizada desde el 7 de agosto de 2002, fecha de inicio del primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, hasta el 7 de agosto de 2006, teniendo en cuenta cada una de las variables que se plantearon en los objetivos específicos del proyecto.

La falta de investigaciones sobre el aspecto en el cual se centró el proyecto de investigación justificó que se adelantara el trabajo que se propuso, por cuanto la verificación de los resultados con fundamento en los instrumentos de recolección de información, el apoyo en la estadística y el análisis que se realiza, permite proponer a la academia y a la sociedad, nuevo conocimiento

¹ Extractos tomados del proyecto institucional de la Universidad de Medellín “*Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez*” dirigido por el Profesor Juan Gabriel Rojas López.

fundamentado en la investigación, lo cual constituye sin duda alguna, un aspecto que evidencia su pertinencia institucional, local, regional y nacional.

Al igual que el proyecto institucional de investigación del cual se derivó el presente trabajo específico titulado “Incidencia del Control de Constitucionalidad sobre las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno 2002 – 2006 Colombia”, éste es de gran relevancia nacional por cuanto su objeto no se supedita al estudio de instituciones locales y por el contrario, se busca que se convierta en un referente teórico nacional sobre la materia, partiendo de la base de que su objeto de estudio está basado en unas instituciones que son de orden nacional².

Se ha realizado alguna búsqueda de información para verificar la existencia de trabajos similares o que guarden algún parecido con la temática que aquí se pretende abordar, y se han encontrado algunos trabajos de investigación que si bien coinciden con el período de gobierno señalado, abordan unas temáticas diferentes, con problemas diferentes y objetivos que difieren sustancialmente del objeto de estudio que concluye con este informe.

Se encontró un proyecto de investigación titulado “Política de Seguridad Democrática del Gobierno Uribe en Materia de Derechos Ciudadanos: Entre la Protección Ciudadana y el Autoritarismo de Estado”³.

El objetivo general de este proyecto fue “Determinar la incidencia de la aplicación de la política de seguridad democrática del gobierno Uribe en la vigencia de los derechos ciudadanos propios de un estado constitucional de derecho, en el período 2002-2006”.

Comparado el anterior objetivo general de la investigación citada, difiere de manera sustancial del problema de investigación del presente proyecto, por cuanto aquí el objetivo central es analizar la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recoge las cuatro principales líneas de gobierno seleccionadas para el período 2002 – 2006 en Colombia.

² Fragmento tomado del Proyecto Institucional “El control de legalidad a la actividad legislativa desarrollada a partir de la Constitución Política de 1991 hasta el 07 de agosto de 2010, elaborado por el Profesor Juan Gabriel Rojas López”.

³ Los autores de este proyecto son: Juan Camilo Puerta Pastor, David Restrepo Álvarez y Olga Vivian Robledo Eusse.

En relación con el proyecto institucional del Programa de Investigación de la Universidad de Medellín, si bien existe una similitud entre el proyecto institucional que se acaba de citar y el trabajo que se propuso en lo relacionado con el control de constitucionalidad, también es cierto que ambos difieren porque el proyecto institucional pretende hacer un análisis comparativo del control de constitucionalidad a todas las leyes expedidas desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta el mes de agosto de 2010, mientras que el objetivo principal del proyecto que concluye con este informe es analizar el control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las cuatro principales líneas del gobierno en el periodo 2002 – 2006 en Colombia, es decir, se relaciona con el control de constitucionalidad a la actividad legislativa en ese período específico, que recogió las principales líneas del gobierno.

Existe un trabajo llamado “Balance de las políticas del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la equidad de género: pobreza, violencia sexual e impunidad (2002-2010)” elaborado como Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación⁴.

El informe parte de un marco jurídico y conceptual basado en los principios y normas de derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y de un claro enfoque de género, y como su nombre lo indica es un balance puntual de los períodos de gobierno 2002-2010, que en nada se asemejan al objeto del presente informe. El informe no tiene ninguna semejanza con el trabajo que se propone porque lo que se hace es medir el impacto de los Planes de Desarrollo implementados entre 2002 y 2010, sobre los derechos sociales de las mujeres, el estudio contiene análisis estadísticos y usa, para corroborar sus tesis, indicadores de género, especialmente en materia de pobreza y empleo, con un claro enfoque de género, es decir sobre un tema muy específico que no guarda ningún parecido con el tema de la incidencia del control de constitucionalidad sobre las leyes que recogen las principales líneas de gobierno entre 2002 y 2006. Además, existe una diferencia temporal en el informe citado porque aquel se refiere al período 2002-2010.

Por el vacío que hasta el momento se evidencia de estudios que pretendan analizar cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las

⁴ VILLAMIZAR GARCÍA-HERREROS, María Eugenia y DÍAS PEÑA, Ana María. Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación.

principales líneas de gobierno para el periodo 2002 – 2006, es la razón por la que se hizo la presente propuesta de investigación.

Lo anterior permite evidenciar la pertinencia del informe por cuanto se espera que sus resultados sean novedosos y útiles para el mejor entendimiento a las respuestas al interrogante, que genera saber cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las principales líneas de gobierno para el periodo 2002 – 2006.

Si bien es cierto este informe no es sobre una investigación que pueda enmarcarse netamente o directamente en el derecho procesal, sí tiene relación con dicha disciplina, al tomar como parte del objeto de estudio una de las instituciones más emblemáticas del Derecho Procesal Constitucional, como lo es la figura del control de constitucionalidad.

El control de constitucionalidad como ya se dijo es tal vez la principal figura del Derecho Procesal Constitucional, y es estrecha la relación de ese control con el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación, por cuanto lo que se pretende es saber cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno en el período de tiempo seleccionado.

Para conocer los resultados de ese control de constitucionalidad no debe perderse de vista que éste se ejecuta por el máximo órgano constitucional a través de los tres contenidos que forman lo que se ha llamado por Ramiro Podetti citado por García Belaúnde “trilogía estructural del proceso”⁵, formada por la acción, la jurisdicción y el proceso.

La acción como capacidad de recurrir a los órganos del Estado en busca de la satisfacción de pretensiones; cuyos titulares son, generalmente, los particulares, pero que pueden serlo otros órganos del Estado, de acuerdo a lo que establezca la ley; Jurisdicción, que es la capacidad de resolver las pretensiones de las partes, envueltas en un litigio; y, el proceso, que es el camino dialéctico a través del cual se desarrolla la jurisdicción, y en donde se definen las pretensiones o intereses en juego.

Esta es una investigación que además se nutre de un enfoque sociológico, histórico y político. Enfoque sociológico porque trata de la incidencia del control de constitucionalidad en

⁵ GARCÍA, Belaúnde Domingo. Derecho Procesal Constitucional. Editorial TEMIS, Bogotá 2001, pag. 14. <http://garcibelaunde.org/biblioteca/DProcesalConstitucional.pdf>. Consultada el 22 de sept./2013, 19:05 horas.

las principales líneas de gobierno como propuestas para beneficiar a la nación colombiana y a la sociedad que la conforma, según sus expectativas frente a los problemas colectivos del conglomerado social. Enfoque histórico porque se refiere a eventos pasados determinados en un espacio temporal; y enfoque político, porque identifica las principales líneas o propuestas de gobierno para el período 2002-2006, su materialización a través de la actividad legislativa y la incidencia del control de constitucionalidad en esas propuestas materializadas en la legislación.

3.- MARCO TEÓRICO

En el año 2002 en pleno período preelectoral para la presidencia de la república, existía en Colombia una sensación generalizada de inseguridad, auge de los grupos armados de derecha llamados paramilitares, el narcotráfico, el fracaso de los diálogos de paz que adelantaba el presidente Andrés Pastrana con el grupo insurgente FARC en el Caguán, que tuvo como detonante el secuestro de la candidata presidencial Ingrid Betancur, sumado a las expectativas de los colombianos por un país más seguro, eran algunas de las situaciones preocupantes que reinaban en Colombia para la época.

El 26 de mayo de 2002 Álvaro Uribe Vélez fue elegido presidente de la república de Colombia, en un momento crucial para el país, azotado por la inseguridad y la violencia a lo largo y ancho del territorio nacional.

Según el Diario El Colombiano⁶ al iniciar el período presidencial 2002-2006, algunas de las situaciones más relevantes por las que atravesaba el país son las siguientes:

El número de homicidios era de 28.837.

En agosto de 2002 la cifra de secuestros en el país estaba en 2.882.

Al iniciar el período presidencial 2002, los actos terroristas ascendían a 1.645.

⁶ Equipo de redacción. Diario El Colombiano. Edición del 26 de mayo de 2012.

En el año 2002 había 350 alcaldes amenazados que despachaban fuera de sus municipios.

Al comenzar el período presidencial 2002-2006, 158 municipios no tenían presencia de la Policía Nacional.

La cifra de homicidios de sindicalistas en 2002 estaba en 196.

Conforme lo cita el Diario El Colombiano en la edición del 26 de mayo de 2006⁷, según el índice de pobreza de la Universidad de Oxford, Inglaterra, en 2002, el índice de pobreza en Colombia se ubicaba en el 43 por ciento.

Al comenzar el período de gobierno 2002-2006, el 16.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) colombiano correspondía a inversión extranjera.

En el 2002 la tasa de desempleo se ubicaba en un 16.2 por ciento.

El número de hectáreas de cultivos ilícitos en el territorio nacional se ubicaba en 2002, en 102 mil hectáreas.

En el año 2002 Colombia enfrentaba enormes retos en materias sociales, económicas y de desarrollo, y el problema que verdaderamente no dejaba estar tranquila a la gente era el de la seguridad.

Las amenazas constantes de la guerrilla, los paramilitares, los narcotraficantes y otro tipo de delincuentes eran la principal motivación de los ciudadanos para participar en la vida política. Por eso, la propuesta en materia de seguridad de Álvaro Uribe Vélez, era tal vez una de las principales líneas de gobierno propuestas para período presidencial 2002-2006.

La situación por la que atravesaba el país en el año 2002, unida a la ruptura de las negociaciones de paz con la guerrilla, y la escalada de terror desatada a continuación por ese grupo insurgente, le dieron al mandatario entrante el convencimiento de que la mejor opción para el país era la de fuerza contra los violentos, denominada por el gobernante como de "seguridad democrática".

⁷ Equipo de redacción. Diario El Colombiano. Edición del 26 de mayo de 2012.

3.1.- PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL PERÍODO 2002-2006

De acuerdo con la situación del país, el candidato ganador del período presidencial 2002-2006 tuvo entre sus propuestas de líneas de gobierno lo que él llamó Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez, que presentaba el siguiente contenido⁸:

“Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez
Contenido

1. LA COLOMBIA QUE QUIERO
2. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO
3. REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LUCHA CONTRA POLITIQUERÍA.
4. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.
5. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.
6. EN BUSCA DE LA PAZ.
7. CONFIANZA, ERRADICACIÓN DE LA MISERIA Y JUSTICIA SOCIAL.
8. LA REVOLUCION EDUCATIVA.
9. SALUD PARA LOS POBRES.
10. COOPERATIVISMO, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL.
11. EL CAMPO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.
12. SERVICIOS PÚBLICOS.
13. VOCACIÓN EMPRESARIAL.
14. EMPLEO Y VIVIENDA.
15. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.
16. IMPUESTOS Y REFORMA PENSIONAL.
17. RELACIONES INTERNACIONALES.
18. UN GOBIERNO SERIO, EFICAZ Y HONRADO. NO MILAGROSO.

El contenido completo de este plan político de gobierno se puede apreciar en el anexo N° 1 del presente informe.

Una vez que asume el poder el presidente Álvaro Uribe Vélez impulsó en el congreso el trámite de una ley que contenía su plan nacional de desarrollo para el período 2003-2006.

⁸ Tomado de la página web www.mineducacion.gov.co. Consulta del 15 de febrero de 2013, 20:00 horas.

El Plan Nacional Desarrollo⁹ es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia. El proceso electoral colombiano intenta ligar las propuestas de campaña de los aspirantes a la presidencia de la República con su gestión durante los cuatro años de gobierno. Para ello la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. En tal sentido, la base del Plan Nacional de Desarrollo del presidente electo, son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el programa de gobierno.

Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la Sociedad Civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo. De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento legal por medio del cual se dan

⁹La Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "*Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública*", Capítulo II: "*De los planes de desarrollo*", señala que:

"ARTICULO 339. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 003 de 2011. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán 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. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

El texto anterior del inciso primero antes de ser modificado por el art. 2 del Acto Legislativo 003 de 2011, establecía:

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

a conocer los objetivos de gobierno del presidente de Colombia y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados.

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las políticas o líneas de gobierno del candidato ganador y es la carta de navegación de los presidentes electos para el período en que fueron elegidos, además de que es el instrumento que permite poner en marcha sus propuestas de gobierno.

Mediante la Ley 812 expedida el 26 de junio de 2003¹⁰, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", el congreso colombiano aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, norma que pretendió recoger la mayoría de las propuestas de campaña del candidato ganador contenidas en el documento llamado "Manifiesto Democrático 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez".

Bajo las anteriores perspectivas se tienen las señales de las principales líneas de gobierno para el período presidencial 2002-2006, y hacia dónde se encaminó la actividad legislativa en dicho período, cuáles podían ser sus tendencias, teniendo en cuenta que el ejecutivo gozaba de aliados mayoritarios en el Congreso de la República, y sus proyectos e iniciativas podrían ser fácilmente aprobados, teniendo en cuenta que un gran número de los legisladores hacían parte del partido de gobierno.

Como principios orientadores de la Ley 812 expedida el 26 de junio de 2003 que contiene el plan nacional de desarrollo se consagraron los siguientes:¹¹

¹⁰ La ley 812 de 2003 fue expedida el 26 de junio de 2003 y publicada en el diario oficial 45231 de junio 27 de 2003. Derogada por el art. 276, Ley 1450 de 2011, salvo los arts. 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121

NOTA: Mediante el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se dispuso que continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión "el CNSSS" por "la Comisión de Regulación en Salud", 43, 51, 59, 61, el párrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

¹¹ Apartes tomados del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Página web www.dnp.gov.co. Consulta del 15 de febrero de 2013, 20:30 horas.

1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.

Para alcanzar la seguridad democrática en el plan de desarrollo el gobierno se propuso plantear una estrategia comprensiva que incluyera por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención de zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esa estrategia demandaría ingentes esfuerzos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional bajo el principio de responsabilidad compartida.

2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

El gobierno se propuso dar un impulso a la construcción para jalonar el crecimiento económico, el otorgamiento de subsidios de vivienda en menos de un año, la creación de un seguro de inflación para créditos hipotecarios, y avanzar en la titularización de cartera hipotecaria.

Así mismo, se incluyó una reforma regulatoria en los sectores minero (incluido el sector de hidrocarburos), de servicios públicos y de telecomunicaciones. Lo anterior, con la finalidad de atraer la inversión extranjera, y superar rezagos en la infraestructura estratégica, que constituyen un obstáculo para el crecimiento económico.

El gobierno se propuso seguir sentando las bases para una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial y dar impulso a la formación de capital humano en todos los niveles.

La política de crecimiento se propuso estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada.

3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el plan de desarrollo la construcción de equidad giró en torno a tres estrategias principales. i) La revolución educativa que consideró incrementos sin precedentes en las coberturas para todos los niveles de instrucción, así como un programa de mejoramiento de la calidad. ii) La ampliación de la seguridad plantea aumentos sustanciales en el aseguramiento en salud, así como un escalonamiento de los programas de nutrición y salud pública. iii) Y el manejo social del campo, que contempla la protección del campesino como un elemento primordial de la política económica y comercial. Así mismo, se propuso insistir en el impulso de la microempresa y la economía solidaria en los esquemas de capitalismo social para el manejo de los servicios públicos, y en la necesidad de que tanto ricos como pobres tengan acceso a bienes públicos de calidad.

4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

En el plan de desarrollo se propuso la reforma a la administración pública a dividirse en dos grupos. El primero comprende un rediseño institucional dentro de cada ministerio o entidad con el objetivo de aumentar la eficiencia y la gestión de cada uno mediante una recomposición de la planta de personal hacia labores misionales y un ajuste y un ajuste de la estructura hacia lo que verdaderamente se requiere. El segundo comprende un conjunto de reformas transversales para solucionar los problemas más cruciales y urgentes del estado, por ejemplo en materia de presupuesto, contratación pública, carrera administrativa, defensa jurídica del estado, manejo de activos públicos y procesos expeditos de evaluación de resultados, entre otros.

Se propuso profundizar sobre la descentralización administrativa mediante la participación ciudadana, el fortalecimiento de la capacidad fiscal y de gestión de las regiones, la delegación de

competencias de entidades nacionales al nivel intermedio del gobierno, la creación de un esquema permanente de la evaluación de la descentralización y la promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial.

El objetivo final era volver a las directrices del Estado Comunitario: Un estado gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad, un estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

Para responder la pregunta que se ha planteado en el problema de investigación:

¿Cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las principales líneas de gobierno colombiano para el período presidencial 2002 – 2006?, es preciso conocer los antecedentes que hemos citado y relacionado.

De los 100 puntos que constituyen el Manifiesto Democrático de campaña del gobierno 2002-2006, así como de los principios que orientaron el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 contenidos en la Ley 812 de 2003 y en el mismo Plan, en este informe se seleccionaron cuatro (4) ejes temáticos que recogen las principales líneas de gobierno en el período seleccionado, y luego, mediante el cumplimiento de los objetivos propuestos se responde cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que materializó esas líneas de gobierno, entendiendo para efectos de este informe como actividad legislativa sólo aquella que es desarrollada por el Congreso de la República como centro de producción de leyes en el país.

Las razones que justifican la elección de los cuatro (4) ejes temáticos como los que recogen las principales líneas de gobierno en el período 2002-2006, las explicamos de la siguiente manera:

Por la situación de orden público e inseguridad que atravesaba el país en el año 2002, en la investigación se consideró que gran parte de la temática de la legislación a expedirse en el período 2002-2006 iba a estar orientada a conjurar la inseguridad y a devolverle la tranquilidad que reclamaba el país.

Los demás ejes temáticos como era impulsar al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios; construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico; e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, recogen la mayoría de los 100 puntos contenidos en el Manifiesto Democrático de campaña del gobierno 2002-2006 (ver anexo 1) y los principios del Plan de Desarrollo 2002-2006.

3.2.- LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN COLOMBIA

Como ya se ha expresado, en este informe sólo se hace referencia a la actividad legislativa que es desarrollada por el Congreso de la República como centro de producción de leyes en el país, que haya recogido las principales líneas de gobierno del período 2002-2006. Una referencia breve a las principales normas que recogen la actividad legislativa ordinaria en Colombia, es la siguiente:

El Título V de la Constitución Política que trata sobre la Organización del Estado, se refiere en el capítulo I a la Estructura del Estado, las ramas del poder público, al clasificarlas en legislativa, ejecutiva y judicial. Trata además sobre el congreso de la república y su integración.¹²

En el Título VI de la Constitución Política se trata la Rama Legislativa; en el capítulo I se hace referencia a la composición y funciones, elección y período de los congresistas¹³.

¹²**Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

¹³**Artículo 132.** *Los senadores y los representantes serán elegidos para un periodo de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.*

Para el trámite de los proyectos de ley, el artículo 142 de la norma superior establece que cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley¹⁴.

En el artículo 150 se establecen las funciones del Congreso de la República, que se ejercitan mediante leyes¹⁵.

El capítulo III del título VI, concretamente el artículo 154 y siguientes establecen entre otros mandatos, quiénes tienen en Colombia iniciativa legislativa¹⁶.

¹⁴**Artículo 142.** *Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.*

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

¹⁵**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*

(...)

8. *Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.*

(...)

10. *Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

(...)

Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para algunas materias específicas contempladas en el numeral 19 del artículo 150.

Mientras que el artículo 157 de la Constitución Política establece los requisitos para que un proyecto de ley se convierta en Ley, otras normas siguientes se refieren al trámite que deben pasar los proyectos de Ley, al número de debates, el tiempo que debe transcurrir entre debates, las modificaciones a los proyectos, el número de legislaturas en las que debe tramitarse un proyecto de ley, el trámite legislativo de los proyectos de ley en caso de mensaje de urgencia que envíe el ejecutivo, cuáles proyectos de ley requieren un trámite prioritario, la sanción de los proyectos para convertirlos en ley, el trámite de las objeciones por parte del ejecutivo, la sanción de los proyectos convertidos en Leyes y no sancionados por el ejecutivo, el título de las leyes, el referendo derogatorio de las leyes y las excepciones, entre otros eventos relacionados con la expedición de las leyes¹⁷.

¹⁶ARTICULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

ARTICULO 155. *Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.*

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

ARTICULO 156. *La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.*

¹⁷ARTICULO 157. *Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:*

- 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
- 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
- 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
- 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.*

ARTICULO 159. *El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.*

ARTICULO 160. *Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.*

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

ARTICULO 162. Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

ARTICULO 163. El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

ARTICULO 164. El Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno.

ARTICULO 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

ARTICULO 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.*

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

ARTICULO 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

ARTICULO 168. Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.

ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".

ARTICULO 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

Se considera importante mencionar estos aspectos normativos porque tocan con las formalidades que se deben cumplir para que una ley como las que recogieron las principales líneas de gobierno seleccionadas, haya nacido a la vida jurídica.

La ley quinta del 17 de junio de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso (Senado y la Cámara de Representantes), contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso de la República en pleno.

3.3.- EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA

El control judicial de las leyes o control de constitucionalidad ha sido una de las instituciones más polémicas¹⁸, pero a su vez, más difundida en el mundo durante las últimas décadas, pese a que su origen propiamente dicho, bajo el modelo norteamericano se remonta a más de dos siglos en Estados Unidos¹⁹.

¹⁸No sólo en el escenario del modelo europeo donde se recuerda la celeberrima confrontación doctrinaria entre Kelsen y Carl Smith sobre quién debe ser el guardián de la Constitución, sino en el propio modelo norteamericano, donde para poner un ejemplo se encuentran las posiciones opuestas de Ronald Dworkin y el neozelandés Jeremy Waldrón.

Cita tomada del Proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado *“Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez.*

¹⁹ HARO, Ricardo. El Control de Constitucionalidad Comparado y el Rol Paradigmático de las Cortes y Tribunales Constitucionales. Publicado por Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, Argentina.

La Constitución Política de los Estados Unidos de 1887 establece en su artículo VI, párrafo 2:

“La presente constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaren y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los Jueces de cada estado estarán obligados a observarla, aún cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado”.

El control de constitucionalidad de las leyes o judicial review²⁰, se ha definido internacionalmente en torno a dos modelos básicos que han servido de referente. Ellos son: el modelo norteamericano, como ya se ha dicho, y el modelo europeo.

En el primero, todos los jueces pueden declarar la invalidez de las leyes, pero sólo la Corte Suprema tiene la última palabra institucional sobre tal declaración, en tanto en el segundo, es a un Tribunal Constitucional a quien corresponde el control de constitucionalidad de las leyes, con la particularidad de que éste se encuentra por fuera de la estructura ordinaria de la rama judicial²¹.

Esa distinción es la que ha servido de marco para la definición de los dos modelos básicos de control de constitucionalidad. Ellos son: el modelo de control de constitucionalidad difuso, característico del sistema norteamericano y el modelo de control de constitucionalidad concentrado, propio del sistema europeo.

En Colombia, entre académicos y doctrinantes no han faltado quiénes propenden por que la Corte Constitucional sea una institución separada del aparato judicial ordinario (aproximación al modelo europeo), excluida de entre los órganos estatales encargados de administrar justicia, para

A su vez, en artículo III sección 2, dispone: "El poder judicial se extenderá a todo caso que en derecho y equidad surja de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, así como de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad (...)".

²⁰ BERNAL CANO, Natalia. El Control de Constitucionalidad de la Ley. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Medellín, 2003. p. 27. "(...) la teoría americana del control difuso, permite al juez ordinario proteger de manera directa la Constitución, en virtud del proceso de inconstitucionalidad. En este caso, las leyes que son estimadas inconstitucionales y contrarias a los derechos fundamentales por los ciudadanos, en el transcurso de un proceso judicial, no son aplicadas, en razón de una decisión con efectos concretos interpartes".

²¹ LINARES, Sebastián. La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes. Madrid. Marcial Pons, 2008. p-17.

Cita tomada del Proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado "Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez".

que sea convertida en cabeza del título o capítulo que la Constitución Política dedicada al control de constitucionalidad²².

Entre los dos extremos representados por ambos modelos, se han venido desarrollando en múltiples países, sistemas que toman aspectos tanto del uno como del otro, dando origen a nuevas formas de concebir el control de constitucionalidad, y si bien es cierto no podrían ser calificados de modelos puros, también lo es que cada Estado tiene el derecho de definir su modelo de la mejor forma que considere pertinente.

En esta tercera categoría de modelos “mixtos o eclécticos” se ubica Colombia, en donde se optó en la Constitución Política de 1991, por el establecimiento de un complejo modelo de control de constitucionalidad *sui generis*, en el cual además de contar con visos del modelo concentrado al establecer una Corte Constitucional y de prever aspectos característicos del modelo difuso, como la excepción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la cual puede echar mano cualquier Juez, se determinó que dicha Corte Constitucional estaría ubicada dentro de la estructura de la rama judicial y no sería la única guardiana de la Constitución Política, porque en cuanto al control de constitucionalidad que se llevaría a cabo a los decretos que no tuviesen la calidad de legislativos o con fuerza de ley, no sería ella quien hiciera las veces de Tribunal Constitucional, sino el Consejo de Estado, creándose así, un sistema paralelo de “tribunales constitucionales”²³. Por último, se determinó que el control podría realizarse por solicitud que hiciera cualquier ciudadano²⁴.

²² TOBO RODRÍGUEZ, Javier. La Corte Constitucional y el Control de Constitucionalidad en Colombia. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999. P-287. “De esta manera se logrará acercar el Tribunal Constitucional colombiano al concepto propio de la jurisdicción, creada para conocer especialmente el contencioso constitucional, situada fuera del aparato judicial ordinario, con el fin de preservar su independencia frente a los órganos que representan los poderes públicos, pues con el sistema actual existe una jurisdicción constitucional, pero no una Corte Constitucional en sentido estricto”.

²³ El artículo 37 de la Ley 270 de 1996 (Ley estatutaria de la administración de justicia) modificado por el artículo 12 de la Ley 1285 de 2009, establece las funciones a la Sala Plena del Consejo de Estado, y en el numeral 9 le asigna la función de conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

²⁴ Aparte tomado del Proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado “Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad

El título VIII, capítulo IV de la Constitución Política de 1991 creó la jurisdicción constitucional compuesta por la Corte Constitucional, y entre las funciones asignadas le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, los últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación²⁵. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución²⁶.

Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Decidir

legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez”.

²⁵*El artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política atribuye entre las funciones del Congreso, la siguiente: “Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara”.*

El artículo 341 faculta al gobierno para poner en vigencia mediante decreto con fuerza de ley, el plan nacional de inversiones públicas, si el congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.

²⁶*Son los decretos legislativos que puede expedir el gobierno en vigencia de los estados de excepción: estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica.*

definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Dentro de los principios reguladores de la Corte Constitucional, se encuentra en el artículo 242 que cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas allí previstas, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como aquellos en los cuales no existe acción pública.

El canon 243 de la Constitución Política dice establece que los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, prohíbe a las autoridades reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

El Decreto 2067 de 1991 por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, regula todo el procedimiento para el trámite de las demandas que se presenten ante la corporación judicial, para el cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 241 de la Constitución Política.

De lo anterior se deduce que en Colombia el control judicial de la actividad legislativa sólo le corresponde a la Corte Constitucional en cuanto a que sólo ella puede declarar la exequibilidad o la inexecutable de las leyes, decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos, con efectos generales y obligatorios para todos.

La Corte Constitucional ha sido instituida por el constituyente como el principal y máximo órgano encargado de ejercer la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, labor que debe desarrollar en “los estrictos y precisos términos” señalados en el artículo 241 CP, que enumera taxativamente las funciones que le compete cumplir con ese fin. El peso de las funciones atribuidas ha dotado a la Corte de un predominio en la función de control, que ha reforzado el carácter concentrado del modelo de control de constitucionalidad.

En relación al control ejercido por la Corte Constitucional debe distinguirse el control formal, dirigido a constatar el sometimiento del órgano legislativo a los trámites impuestos por el mismo ordenamiento para exteriorizar su voluntad, del control material instituido para preservar la supremacía constitucional mediante la confrontación de contenidos, a fin de mantener en el ordenamiento solo aquellos que la interpretan y aplican fielmente, ya que, en el caso del control formal, se establece un término de caducidad de un año, pasado el cual sin que se haya presentado demanda al respecto, los eventuales vicios de forma en que hubiera incurrido el Legislador se entienden subsanados. Además en el parágrafo del artículo 241 se dispuso una medida de saneamiento previo, en virtud de la cual la Corte cuando advierta vicios de procedimiento subsanables, devolverá el acto objeto de control a la autoridad que lo profirió, para que ésta enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del mismo.

El control de constitucionalidad de las leyes es la más emblemática institución de derecho procesal constitucional, ya que mediante éste instrumento la Corte Constitucional tiene la facultad que tiene un órgano (político-judicial) del Estado de hacer preservar la supremacía e integridad de la Constitución o Ley Fundamental de un país. Lo anterior se evidencia como consecuencia lógica del principio de que la ley ordinaria o ley inferior a la Constitución debe ser conforme a las disposiciones constitucionales. En nuestro caso, la Constitución Política de 1991 prevé en su cuerpo normativo los medios e instrumentos judiciales de defensa de la Carta Política.

El control de constitucionalidad confiado a la Corte es integral, ya que al ejercer el control constitucional debe confrontar las normas impugnadas con la totalidad de los preceptos de la Carta Política, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales invocadas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado. En el sistema constitucional colombiano, se usa el término “inexequibilidad” como sinónimo de

inconstitucionalidad y, por el contrario, cuando una norma es declarada exequible significa que ha sido considerada constitucional²⁷.

Según lo expresa el doctrinante Cerra, Nolasco Eduardo, *“en Colombia la misma Corte Constitucional se ha encargado de señalar que la función del control constitucional confiada a ella por el artículo 241 de la Carta, implica no sólo que la Corte fije el alcance y las consecuencias de los postulados, valores y mandatos constitucionales, sino que respecto de cada una de las normas que examina, bien por la vía de la acción pública, ya por la vía de revisión automática, o la planteada con motivo de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, o por los mecanismos de examen previo, exige que la Corte determine sin ninguna duda el significado o sentido de ellas, que es precisamente lo que confronta con la normatividad superior. La razón indica que a la evaluación jurídica propia del juicio de constitucionalidad preceda, como algo indispensable, la definición del Tribunal Constitucional a cerca de la manera como este entiende la regla de derecho sometida a su escrutinio”*²⁸.

En relación con el control de constitucionalidad el doctrinante Ricardo Zuluaga Gil expresó:²⁹

“(…)

la regla general es que el control de constitucionalidad se ejerza con posterioridad a la entrada en vigor de la norma contraria a la Constitución y que además se produzca a partir del ejercicio de la respectiva acción de inconstitucionalidad, que es una acción pública que puede poner en movimiento cualquier ciudadano mediante un procedimiento en el que no se requiere que medien formalismos o requisitos especiales y en el que tampoco es necesario demostrar perjuicios particulares, lesiones o desconocimiento de derechos individuales. Además, la fuerza de la activación ciudadana es de tal naturaleza, que a la Corte le resulta imposible iniciar de manera

²⁷ GIRÓN REGUERA, Emilia. El Control de Constitucionalidad en Colombia. VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal. Sevilla, 3 a 5 de diciembre de 2003.

²⁸ CERRA, Nolasco Eduardo. El Control de Constitucionalidad. Análisis de la doctrina de la Corte en los 10 años de vigencia constitucional. Revista de Derecho Universidad del Norte. Pag. 169.

²⁹ ZULUAGA Gil, Ricardo. El carácter integral, complejo y abierto del sistema colombiano del control de constitucionalidad. http://criteriojuridico.puj.edu.co/archivos/06_151_rzuluaga_el_caracter_integral.pdf. Pag. 159-160. Consulta del 25 de febrero de 2013, 19:30 horas.

oficiosa el procedimiento, ella sólo puede actuar a instancia de parte. En este punto es bueno anotar que el Alto Tribunal ha realizado algunas precisiones jurisprudenciales respecto de la titularidad de la acción y ha dicho que la misma sólo corresponde a las personas naturales nacionales que gozan de ciudadanía y que de este derecho no se excluye ningún ciudadano, ni siquiera los magistrados encargados de resolver por la vía judicial dichos procesos, esto es, los de la C.C., que en tal caso deberán declararse impedidos.

De la misma forma no puede presentarse una demanda de constitucionalidad en condición exclusiva de apoderado de una persona jurídica, porque lo que es de la esencia única de la persona natural, no puede extenderse a la persona moral. La acción es, además, un derecho político que persigue la defensa de las instituciones y del ordenamiento jurídico; por eso se entiende que en los procesos en los que se debate la constitucionalidad de las leyes, sea obligatoria la intervención del Procurador General de la Nación, funcionario que representa los intereses de la sociedad. Así lo manda el art. 277.3 de la Constitución: " El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones... Defender los intereses de la sociedad".

Ya quedó dicho que esta acción recae sobre dos tipos de normas: normas constitucionales o actos reformativos de la Constitución y normas con rango de ley. Y esta última es una categoría que resulta de alguna manera compleja en la medida que en Colombia las leyes pueden ser tanto de origen parlamentario como de origen ejecutivo y las primeras a su vez se dividen en leyes cualificadas (estatutarias y orgánicas) y leyes ordinarias; mientras que las leyes de origen ejecutivo son de dos clases, el decreto ley y el decreto legislativo. Ahora bien, el tipo de control que se ejerce no sólo difiere por la forma (de fondo o de forma), sino también por el momento mismo en que se ejerce. Tenemos así que el control que ejerce la C.C. puede ser previo, automático u oficioso y posterior".

Haciendo referencia a la acción pública de constitucionalidad, en sentencia C-003 de 1993³⁰ de la Corte Constitucional, se consideró:

³⁰ Sentencia C-003 de 1993. MP Alejandro Martínez Caballero.

“De la acción pública de inconstitucionalidad.

El control de constitucionalidad es producto del Estado social de derecho organizado como un ordenamiento jurídico jerárquico, teniendo en la cúspide del mismo a la Constitución, que es norma de normas según el artículo 4° de la misma.

En virtud del principio de la supremacía de la Constitución, entonces, las demás normas deberán desarrollar su contenido y materialmente no podrán contravenir a sus preceptos, pues en tal caso la norma se expone a acciones que redundan en su desaparición del mundo jurídico.

Uno de los grandes aportes del derecho colombiano a la ciencia universal del derecho ha sido el hecho de haber consagrado por primera vez la acción pública de inconstitucionalidad, esto es, el control de constitucionalidad de las leyes mediante acción pública. (...).

Ello se consagró en la Ley 2a. de 1904, artículo 2°, para los decreto leyes, y en el Acto Legislativo N°3 de 1910 para las leyes -formales y materiales-. Las reformas constitucionales de 1945 y 1968 conservaron la acción pública de inconstitucionalidad”.

El control constitucional de las leyes puede llevarse a cabo en Colombia a través de varias formas a saber: por vía de acción, que se presenta por ejemplo cuando un ciudadano promueve la llamada “acción de inconstitucionalidad o de inexecuibilidad por inconstitucionalidad”; por vía de excepción, cuando se inaplica la ley por cualquier juez, al ser considerada frente a un caso concreto, contraria a la Constitución de conformidad con lo previsto en el artículo 4° superior³¹; de manera automática, cuando la propia Constitución dispone que para la revisión no tiene que mediar solicitud de parte; control previo, antes de que la ley entre en vigencia como ocurre por ejemplo con las leyes estatutarias y posterior, después de su iniciación de vigencia, que es como suele ocurrir³².

³¹ El artículo 4° de la Carta establece: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. (...)”.

³² Aparte tomado del Proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado “Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez”.

Para los propósitos del presente trabajo se analizaron las sentencias emitidas en ejercicio del control de constitucionalidad de la actividad legislativa emitidas por la Corte Constitucional, bien sea, como resultado del control por vía de acción, automático o previo.

El artículo 11 c) de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Ley 270 de 1996 señala como *“partes integrantes de la jurisdicción constitucional, a la Corte Constitucional y a las demás corporaciones y juzgados que excepcionalmente cumplan funciones de control judicial constitucional, en los casos previstos en la Constitución y en la ley”*. Sin embargo, dentro del esquema de la rama judicial sólo dos órganos ejercen el control de constitucionalidad de manera concluyente: la Corte Constitucional, en forma directa y principal, y el Consejo de Estado, el cual goza de una competencia residual, ya que los fallos emitidos por estos dos órganos tienen alcance de cosa juzgada abstracta y, por ende, efectos generales.

4.- OBJETIVOS

4.1.- OBJETIVO GENERAL

Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las cuatro líneas fundamentales de gobierno del período 2002 – 2006 en Colombia:

1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado.
2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.
3. Construir la equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores efectivos niveles de autonomía territorial³³.

4.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

4.2.1.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno seguridad democrática en el período 2002 – 2006.

4.2.2.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno crecimiento económico sostenible y la generación de empleo en el período 2002 – 2006.

4.2.3.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno la equidad social y la distribución del ingreso en el período 2002 – 2006.

4.2.4.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno incrementar la transparencia y eficiencia del Estado en el periodo 2002 – 2006.

5.- PROPÓSITO

Identificar por medio del método deductivo de estudio los resultados del control de constitucionalidad a las leyes que recogieron las líneas fundamentales de gobierno para el período presidencial 2002 – 2006.

³³Estas son las cuatro líneas de gobierno seleccionadas para el período 2002-2006, las que se consideraron comprenden una significativa cantidad de legislación expedida y sometida al control de constitucionalidad.

6.- HIPÓTESIS

El control de constitucionalidad tuvo incidencia en la actividad legislativa que recogió las principales líneas de gobierno en el período presidencial 2002-2006.

7.- METODOLOGÍA

7.1.- TIPO DE ESTUDIO

Se trata de un estudio analítico en el que se empleará el método deductivo, toda vez que a partir de la identificación de las principales líneas de gobierno para el período 2002-2006, se relacionarán con los tipos de leyes y los temas regulados que recogieron esos programas de gobierno, y luego se identificará mediante análisis cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad en esa actividad legislativa.

La información obtenida y los resultados de los análisis servirán para el logro de los objetivos propuestos, así como para la corroboración o desestimación de la hipótesis.

De igual manera, la presente investigación se fundamenta en el enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, pero en ocasiones se acudirá a la perspectiva cualitativa, principalmente con herramientas de recolección y análisis de la información de tipo cuantitativo.

Las fuentes de información estuvieron conformadas básicamente por las principales propuestas de gobierno para el período presidencial 2002-2006, el documento Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez, La Ley 812 de 2003 ó Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, las leyes que recogieron esas iniciativas expedidas durante el período seleccionado, y las sentencias de la Corte Constitucional emitidas con respecto al control de constitucionalidad efectuado sobre tales disposiciones jurídicas.

7.2.- DISEÑO DEL PLAN DE DATOS

7.2.1.- GESTIÓN DEL DATO. Se consultó la página web de la Dirección Nacional de Planeación y otras páginas de entidades oficiales y privadas para identificar todas las propuestas de gobierno para el período 2002-2006. Se consultó la Biblioteca de la Universidad de Medellín y la biblioteca de la Universidad Autónoma Latinoamericana, ya que uno de los coinvestigadores es egresado de esta universidad. No se requirió de préstamos interbibliotecarios.

Se consultó el diario oficial y base de datos del proyecto Institucional Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez, proyecto adelantado por la Universidad de Medellín.

Se acudió a las páginas del Senado de la República y de la Corte Constitucional para la obtención de leyes y sentencias de constitucionalidad.

7.2.2.- OBTENCIÓN DEL DATO. Las principales líneas de gobierno para el período presidencial 2002-2006 se plasmaron en fichas resumen; se elaboraron fichas para cada una de las leyes que recogieron las líneas seleccionadas y fichas de análisis de sentencias. Las fuentes de la información utilizadas fueron secundarias.

7.2.3.- RECOLECCIÓN DEL DATO. La recolección de la información se hizo de páginas oficiales y privadas. Se hizo básicamente desde la ciudad de Medellín. Desde el año 2010 hasta la fecha de presentación del informe los coinvestigadores obtuvieron información de la base de datos del proyecto institucional que contiene las leyes expedidas en el período seleccionado y una relación de las sentencias de constitucionalidad. Desde enero de 2011 se obtuvo de la página web de la Corte Constitucional las sentencias de constitucionalidad relacionadas con las leyes expedidas.

La base de datos del proyecto institucional fue entregada sin diligenciar por el profesor Juan Gabriel Rojas López, pero con información de leyes y sentencias. Desde enero de 2011 hasta

febrero de 2012 los coinvestigadores analizaron las sentencias de constitucionalidad de las leyes que recogieron las líneas de gobierno fundamentales seleccionadas, se llenaron las distintas variables de información que pide la base de datos sobre el control de constitucionalidad.

En las páginas web oficiales www.mineduccion.gov.co y www.dnp.gov.co se ubicaron los planes de gobierno propuestos por los gobernantes, así como los planes de desarrollo.

7.2.4.- CONTROL DE SESGOS.

SESGOS DE INFORMACIÓN. En el caso concreto, se controlaron mediante la asociación de las propuestas de gobierno para el período 2002-2006, el Plan de Desarrollo y la legislación expedida. Las leyes están clasificadas por tema y tipo de ley para permitir la búsqueda de una mejor relación con las líneas de gobierno.

La base de datos suministrada por la Dirección del Proyecto Institucional, puede generar la creencia de que en el archivo contiene todas las sentencias de control de constitucionalidad expedidas en el control judicial constitucional a las leyes producidas en la vigencia agosto 07 de 2002 a agosto 07 de 2006.

Control: Este sesgo se controló mediante la verificación en la página de la Corte Constitucional www.secretariassenado.gov.co y www.corteconstitucional.gov.co/relatoria, para la búsqueda de las sentencias de constitucionalidad que no están en la base de datos suministrada.

SESGOS DE SELECCIÓN. Se considera que no se dieron los sesgos de selección, porque no se seleccionó ni se trabajó con muestra de alguna población.

En el caso particular no se incurre en este tipo de sesgos porque se ha tomado la totalidad de los puntos de programa de gobierno 2002-2006, todas las leyes expedidas en el período presidencial seleccionado y que se asocian a las líneas de gobierno fundamentales, así como la totalidad de sentencias que se han emitido en el control de constitucionalidad de las mismas.

SESGOS DE CONFUSIÓN: No se han evidenciado riesgos que modifiquen el comportamiento del objeto de estudio, ya que se parte de información secundaria o documental.

8.- PLAN DE ANÁLISIS

De los cien puntos de propuesta del gobierno 2002-2006 y del Plan de Desarrollo, a través del método deductivo se extrajeron las principales líneas de gobierno. Esas líneas se relacionaron con los tipos y leyes expedidas en el período seleccionado para verificar éstas dónde encajan. Luego se verificó el control de constitucionalidad y sus resultados en las diferentes variables.

Con base en el procesamiento del dato y de la información que de allí se extrajo se efectuó una confrontación permanente de los resultados y los objetivos, a la vez que se tuvo en cuenta el marco teórico, generando de esta manera el análisis requerido.

El análisis de los resultados que arrojó las estadísticas de las diferentes variables que contiene la base de datos y que son objeto de medición, se hizo principalmente de forma cuantitativa y cualitativa con el objetivo de encontrar la información que dé respuesta a los objetivos propuestos en el proyecto de investigación, mediante el cálculo de medidas descriptivas para el caso cuantitativo, como porcentajes, razones y proporciones con respecto a las variables elegidas.

Se hizo representación gráfica de los indicadores de relevancia en círculos, barras, cuadros o pictogramas, procediendo luego al análisis y discusión de la información, para pasar a las conclusiones en el informe final.

El procesamiento de datos permitió obtener las respuestas a los objetivos. El resultado del plan de análisis permitió obtener las respuestas al problema de investigación.

9.- RESULTADOS

9.1.- RESULTADO GLOBAL DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD.

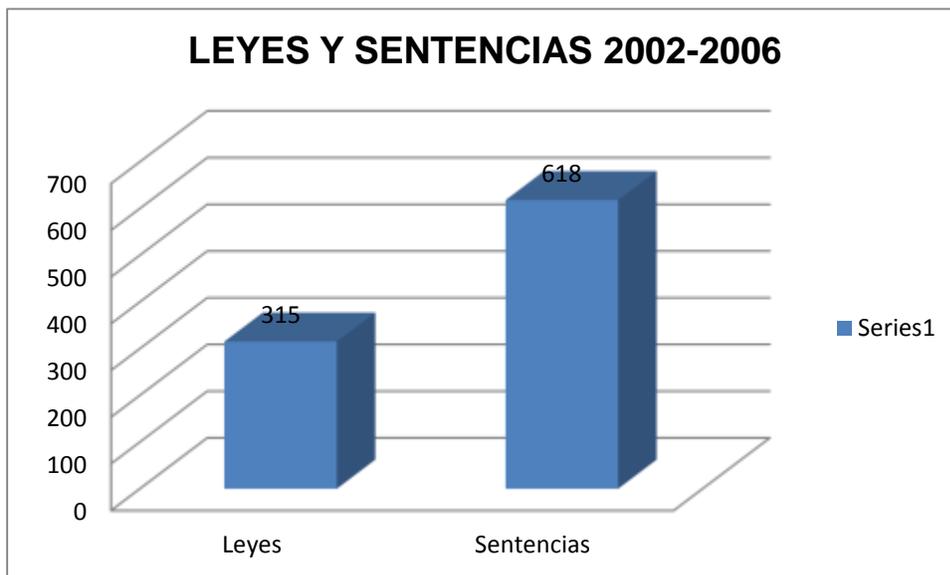
En relación a la actividad legislativa en Colombia en el período presidencial 2002 – 2006 se determinó que se expidieron en total 315 leyes por el congreso de la república.

De acuerdo a la actividad legislativa en el período citado se pudo establecer que la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad de las leyes por medio de 618 sentencias correspondientes al 100% del control del tribunal constitucional a las normas expedidas entre los años 2002 y 2006.

Lo antes expresado se ilustra en los siguientes gráficos, en los cuales se expresa el tipo de ley y las respectivas convenciones.

LEYES	SENTENCIAS
315	618

Figura 9.1.1.



De 315 leyes expedidas en el período 2002 – 2006 como de la totalidad de la actividad legislativa de ese período y con un control de constitucionalidad realizado por la corte constitucional por medio de 618 sentencias de constitucionalidad, se obtuvieron las siguientes estadísticas:

TABLA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

Período de gobierno 2002-2006		
Se expidieron 315 leyes y 618 sentencias de constitucionalidad		
Las leyes expedidas en el período 2002 – 2006 se agruparon por: Tipo de ley Tema de ley		
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas en el periodo 2002 - 2006		
Tipo ley	Convención	Cantidad
Estatutarias	E	6
Orgánica	OG	6
Ordinaria	O	225
Marco	M	7
Facultades	FE	1
Aprobatoria	AP	69
Convocatoria	CO	1
Total		315
Tema de ley	Convención	Cantidad
Administración de justicia	AJ	9
Asuntos laborales	AL	10
Penal	P	8
Ratificación de tratado o aprobación	RT	72
Seguridad social	SS	5
Conmemorativa	C	70
Estructura del estado	EE	1
Asuntos económicos-fomento	AE	26
Medio ambiente	MA	4
Asuntos civiles	AC	18
Educación	E	7
Otorgamiento de facultades extraordinarias	FE	0
Administración pública	AP	11
Asuntos entidades territoriales	AT	0
Mecanismos de participación ciudadana	MPC	4
Servicios públicos	SP	3
Presupuesto y asuntos tributarios	PR	14
Seguridad del estado	SE	1
Otros	O	52
Total		315

Sentencias y decisiones de la corte	Cantidad
Exequibilidad total	68
Inexequibilidad total	12
Inexequibilidad parcial	135
Exequibilidad condicionada	80
Exequibilidad parcial	283
Inhibición	158
Tipo de control	433
Automático	66
Automático previo	13
Acción	535
Otros	4
Vicio de fondo	113
Vicio de forma	34
Temporal	2
Procedimiento	21
Unidad de materia	11
Otro	0
Vicio de fondo y forma	6

Resultados del control de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional a la actividad legislativa del período 2002-2006, por medio de 618 sentencias, según las decisiones de control de constitucionalidad:

Leyes	Nro. de Sentencias	exequibilidad total	inexequibilidad total	inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma					
								automático	automático previo	acción	otro	vicio de fondo	temporal	procedimiento	unidad de materia	vicio de forma	
315	618	68	12	135	80	283	158	66	13	535	4	113	2	21	11	0	6

Figura 9.1.2



De las 315 leyes y las 618 sentencias de control de constitucionalidad, se extrajo el número de leyes y sentencias que de acuerdo a su contenido, podían ubicarse dentro de las líneas de gobierno seleccionadas. Recapitulando, las líneas de gobierno seleccionadas son las siguientes:

Línea 1: Seguridad democrática

Línea 2: Impulsar el crecimiento económico y generación de empleo

Línea 3: Construir equidad social

Línea 4: Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado

9.2.- RESULTADOS DE LEYES Y SENTENCIAS RESPECTO A LAS CUATRO LÍNEAS DE GOBIERNO SELECCIONADAS

Por metodología y para efectos de distinguir las principales líneas de gobierno que recogieron las principales propuestas para gobernar en el período presidencial 2002-2006, en adelante las identificaremos como línea 1, línea 2, línea 3 y línea 4.

Para estas cuatro líneas de gobierno se expidieron 93 leyes a las que la Corte Constitucional les realizó un control de constitucionalidad por medio de 433 sentencias.

Con los siguientes gráficos se ilustra la distribución de las leyes por líneas de gobierno:

LEYES Y SENTENCIAS POR LÍNEAS DE GOBIERNO

LAS LEYES

93

LAS SENTENCIAS

433

Leyes	Línea de gobierno 1	Línea de gobierno 2	Línea de gobierno 3	Línea de gobierno 4
93	18	26	28	21

En el gráfico que sigue se ilustra sobre el número de leyes expedidas para las cuatro líneas de gobierno seleccionadas del período 2002 – 2006.

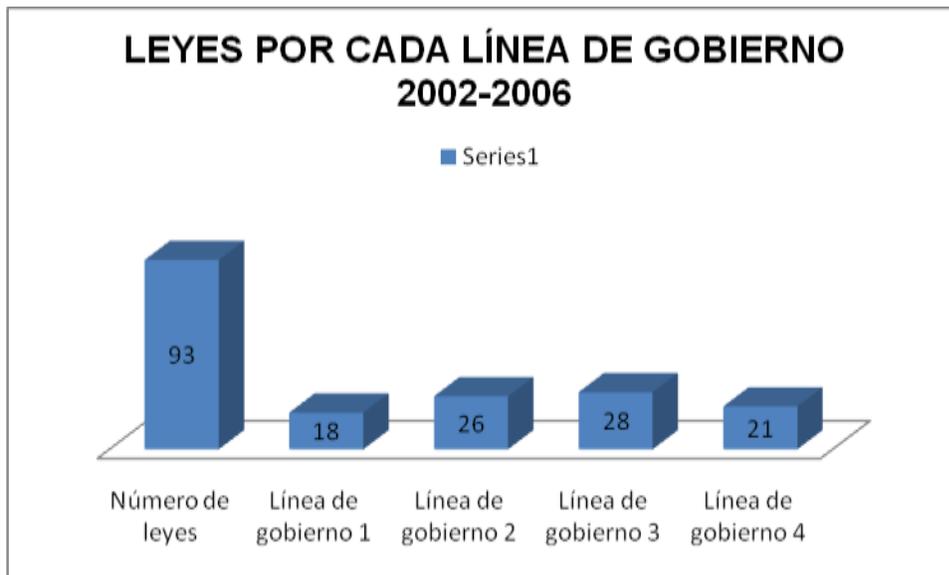


Figura 9.2.1.

Resultados de las 93 leyes y las 433 sentencias para las cuatro líneas de gobierno, según el producto del control de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional, en las sentencias.

TABLA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

LÍNEA DE GOBIERNO	TOTAL LEYES LINEAS DE GOBIERNO	LEYES Línea de Gobierno	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	Exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	Inhibición	Tipo control	Vicio de fondo	Vicio de forma	Vicio de fondo o forma
LG1	93	18	3	0	34	21	69	62	131	33	2	1
LG2	93	26	5	0	26	6	62	26	120	15	4	2
LG3	93	28	3	0	24	19	44	22	102	20	0	0
LG4	93	21	1	0	21	17	36	17	78	17	3	0

Resultados de las 93 leyes y las 433 sentencias para las cuatro líneas de gobierno agrupadas, según el resultado el tipo de control y tipo de vicio declarado en las sentencias de la Corte Constitucional.

LÍNEA DE GOBIERNO	LEYES	Línea de Gobierno 1	Tipo control - Total control es	Automático	Automático Previo	Acción	Otro
LG1	93	18	131	0	2	129	0
LG2	93	26	122	0	0	122	0
LG3	93	28	102	0	2	100	0
LG4	93	21	78	1	2	75	0

LÍNEA DE GOBIERNO	LEYES	Línea de Gobierno 1	Vicio de forma	Temporal	Procedimiento	Unidad de Materia	Otros
LG1	93	18	4	0	1	1	1
LG2	93	26	6	0	6	4	2
LG3	93	28	4	0	0	0	0
LG4	93	21	3	0	0	3	0

Resultado de las 93 leyes y 433 sentencias para las cuatro líneas de gobierno agrupadas según el tipo de ley:

LINEA DE GOBIERNO	TIPO LEYES						TOTAL
	ESTATUTARIA	CONVOCATORIA	ORDINARIA	FACULTADES	ORGANICA	MARCO	
LG1	1	0	17	0	0	0	17
LG2	0	0	22	0	2	2	22
LG3	0	0	27	0	1	0	27
LG4	2	1	16	1	1	0	16
TOTAL	3	1	82	1	4	2	93

Las leyes se agruparon por temas de ley y por los temas de las líneas de gobierno:

LINEA DE GOBIERNO	TEMA LEY																			TOTAL LEYES
	AJ	AL	P	RT	SS	C	EE	AE	MA	AC	E	FE	AP	AT	MP	CP	PR	SE	O	
LG1	3	0	8	0	0	0	1	0	0	3	0	0	1	0	0	0	1	0	1	18
LG2	0	0	0	0	0	0	0	12	0	2	0	0	0	0	0	0	12	0	0	26
LG3	0	6	0	0	3	0	0	3	0	7	6	0	0	0	0	1	0	0	2	28
LG4	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	9	0	1	1	0	0	4	21
TOTAL	5	6	8	0	3	0	1	16	0	15	6	0	10	0	1	2	13	0	7	93

Resultado de las 93 leyes y 433 sentencias para las cuatro líneas de gobierno agrupadas según:

El tipo de ley

El tema de ley

TABLA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

Período de gobierno 2002-2006		
De las leyes expedidas seleccionamos 93 y 433 sentencias que hacen parte de las siguientes líneas de gobierno:		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad democrática 2. Impulsar el crecimiento económico y generación de empleo 3. Construir equidad social 4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado 		
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas para las cuatro líneas de gobierno		
Tipo ley	Convención	Cantidad
Estatutarias	E	3
Orgánica	OG	4
Ordinaria	O	82
Marco	M	2
Facultades	FE	1
Aprobatoria	AP	0
Convocatoria	CO	1
Tema de ley	Convención	Cantidad
Administración de justicia	AJ	5
Asuntos laborales	AL	6
Penal	P	8
Ratificación de tratado o aprobación	RT	0
Seguridad social	SS	3
Conmemorativa	C	0
Estructura del estado	EE	1
Asuntos económicos-fomento	AE	16
Medio ambiente	MA	0
Asuntos civiles	AC	15
Educación	E	6
Otorgamiento de facultades extraordinarias	FE	0
Administración pública	AP	10
Asuntos entidades territoriales	AT	0
Mecanismos de participación ciudadana	MPC	1
Servicios públicos	SP	2
Presupuesto y asuntos tributarios	PR	13
Seguridad del estado	SE	0
Otros	O	7
Total		93

Resultados de las 93 leyes y las 433 sentencias para las cuatro líneas de gobierno agrupadas, según el control de constitucionalidad en la decisión de las sentencias.

Sentencias y decisiones de la corte	Cantidad
Exequibilidad total	12
Inexequibilidad total	0
Inexequibilidad parcial	104
Exequibilidad condicionada	63
Exequibilidad parcial	211
Inhibición	127
Tipo de control	433
Automático	1
Automático previo	6
Acción	425
Otros	1
Vicio de fondo	85
Vicio de forma	20
Temporal	0
Procedimiento	12
Unidad de Materia	8
otro	0
Vicio de fondo y forma	3

Visto el gráfico de otra forma:

número de leyes para las 4 líneas	número de Sentencias para las 4 líneas	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma							
								automático	automático previo	acción	otro	vicio de forma	temporal	procedimiento	material	otro	vicio de forma		
93	433	12	0	105	63	211	127	1	6	42	5	1	8	5	0	12	8	0	3

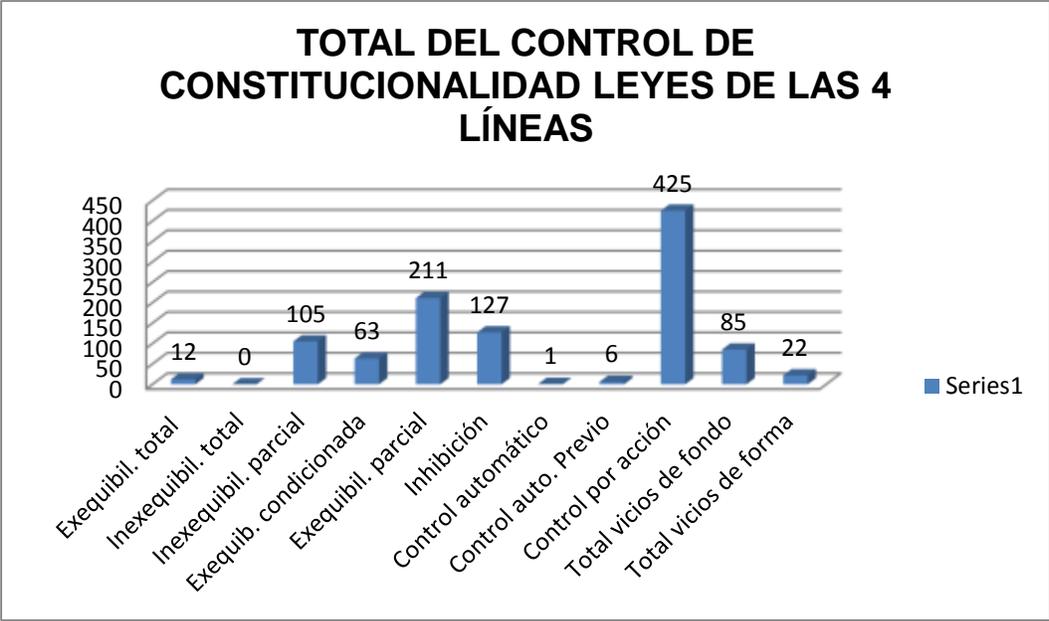


Figura 9.2.2.

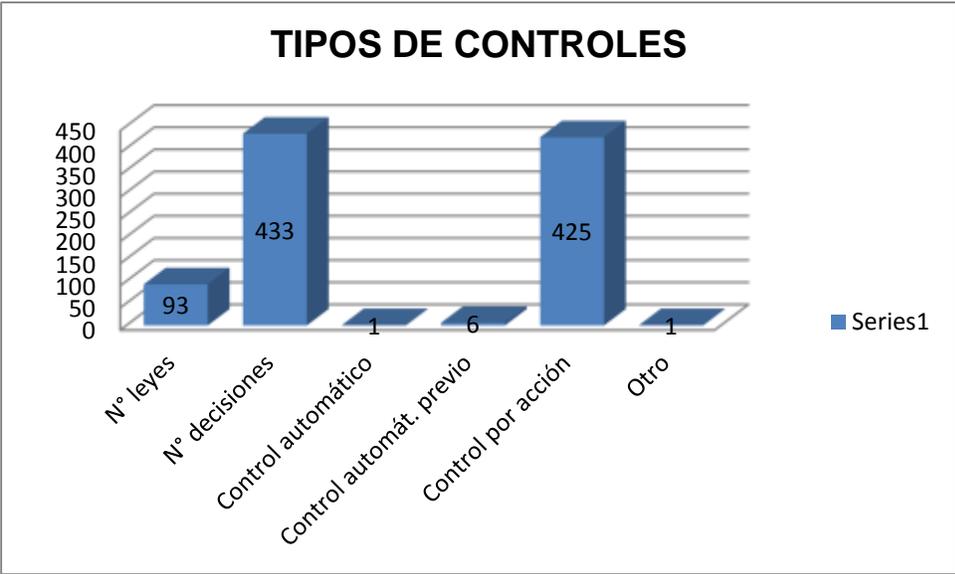


Figura 9.2.3

9.2.1.- RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 1.

LÍNEA 1: Brindar seguridad democrática que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.

Para alcanzar la seguridad democrática en el plan de desarrollo el gobierno se propuso plantear la una estrategia comprensiva que incluyera por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención de zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esa estrategia demandaría ingentes esfuerzos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional bajo el principio de responsabilidad compartida.

De las 93 leyes seleccionadas para el período 2002-2006, una cifra de 18 pertenece a la línea de gobierno número 1, a las cuales se les realizó el control de constitucionalidad por medio de la Corte Constitucional a través de 131 sentencias o decisiones de constitucionalidad. Se agruparon las leyes con su respectivo número de sentencias por ley de la siguiente manera:

LEYES	Línea de Gobierno 1
93	18

El criterio para la selección de las leyes de la línea de gobierno 1, fue según la temática encontrada y el contenido de las leyes, relacionada con el tema de la línea de gobierno. Para la línea de gobierno de seguridad democrática, se asociaron leyes que trataron sobre los siguientes temas y contenidos:

Fortalecimiento de la Fuerza Pública

Fortalecimiento de la justicia mediante modificación y expedición de leyes

Narcotráfico y drogas Ilícitas

Atención de zonas deprimidas y de conflicto

Participación política de grupos especiales secuestrados y reinsertados

Temas penales

Tráfico de componentes humanos

Protección y prohibición de trata de personas

Mecanismos de manejo al conflicto armado

En el cuadro siguiente se describen las leyes clasificadas por su temática para la línea de gobierno 1. Además, se muestra el número de sentencias de control de constitucionalidad por cada ley.

TABLA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

LEYES LÍNEA DE GOBIERNO 1 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Se expidieron 18 leyes y se realizó un control constitucional por medio de 131 sentencias	NÚMERO DE SENTENCIAS
Ley 772 de 2002 por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados.	1
Ley 777 de 2002 por la cual se reforma el artículo 274 del Código Penal.	1
Ley 782 de 2002 por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.	4
Ley 813 DE 2003 por medio de la cual se derogan, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000.	0
Ley 882 de 2004 por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000.	1
Ley 890 DE 2004 por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.	10
Ley 906 de 2004 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.	90
Ley 919 de 2004 por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.	0
Ley 937 de 2004 por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004	0
Ley 938 de 2004 por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.	3
Ley 941 de 2005 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.	0
Ley 971 de 2005 por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones.	1
Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.	15
Ley 985 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.	0
Ley 986 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.	2
Ley 1028 de 2006 por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones.	0

Ley 1032 de 2006 por la cual se modifican los artículos 257, 271, 272 y 306 del Código Penal	3
Ley 1058 de 2006 por medio del cual se establece un procedimiento especial en el Código Penal Militar, se adiciona un artículo y se modifica el artículo 367 del mismo Código (juzgamiento de delitos de militares)	0
18	131

El gráfico que sigue muestra la distribución de las leyes de la línea 1, según los temas relacionados con la misma.

TEMAS DE LA LINEA DE GOBIERNO 1 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA											
LIN EA DE GOB IER NO	FORTAL ECIMIE NTO DE LA JUSTICI A POR MODIFI CACIÓN Y EXPEDI CIÓN DE LEYES	NARC OTRÁ FICO DE DROG AS ILICIT AS	FORTAL ECIMIE NTO A LA FUERZA PUBLIC A	ATE NCIÓ N DE ZON AS DEP RIMI DAS Y DE CON FLIC TO	PE N AL	ATE NCIO N DE ZON AS DEP RIMI DAS Y DE CON FLIC TO	PARTI CIPAC ION POLITI CA DE DRUP OS ESPEC IALES SECUE STRA DOS	TRAFI CO DE COMP ONEN TES HUMA NOS	PROT ECCI ON Y PROH IBICI ON DE TRAT A DE PERS ONAS	MEC ANIS MOS DE MAN EJO DEL CONF LICT O ARM ADO	MAN EJO DE CON FLIC TO INTE RNO
LG1	3	0	0	0	10	0	1	1	1	1	1

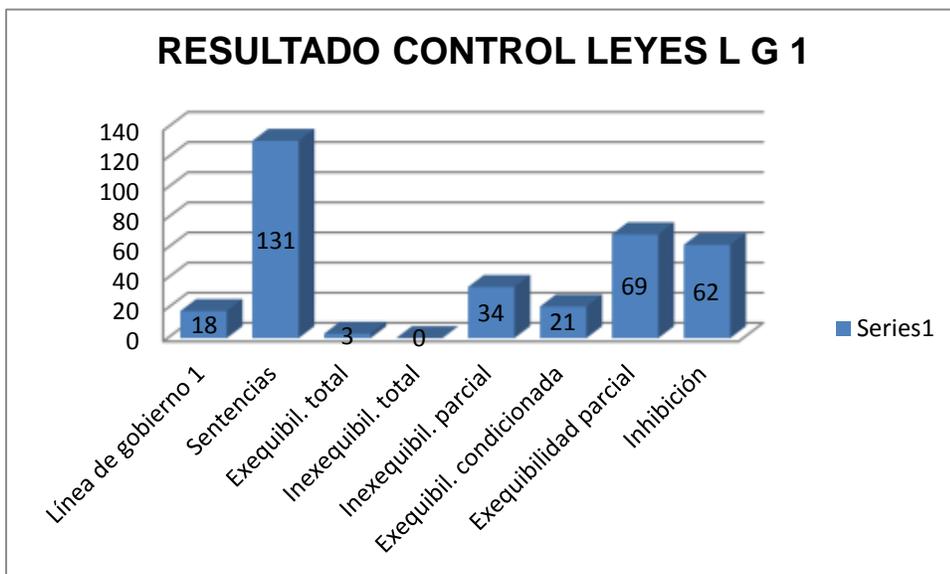
El cuadro que sigue muestra el número de sentencias expedidas por cada Ley de la línea de gobierno 1.

Figura 9.2.1.1.



El gráfico siguiente describe los resultados del control de constitucionalidad a las leyes de la línea de gobierno 1.

Figura 9.2.1.2



Los gráficos que siguen ilustran sobre los resultados del control de constitucionalidad según el tipo de control y la causal de vicio, para las leyes que pertenecen a la línea de gobierno 1.

Figura 9.2.1.3

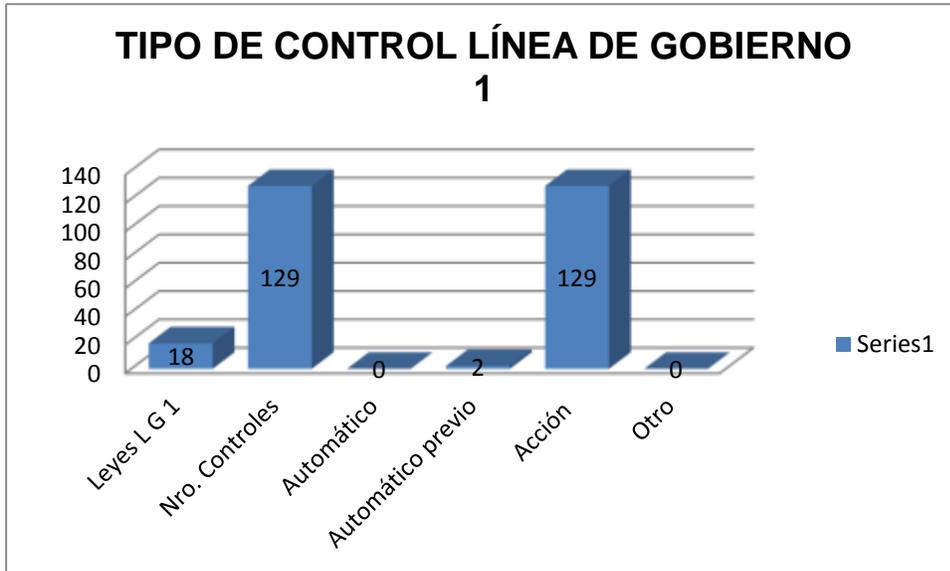
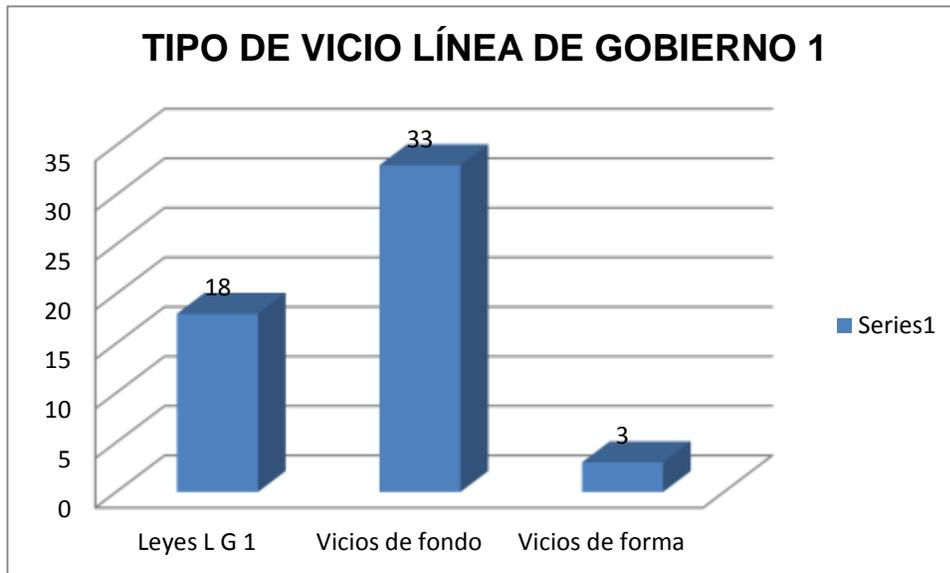


Figura 9.2.1.4



Resultados de las leyes expedidas para la línea de gobierno 1 según: el tipo de ley, tema de ley, tema de ley respecto a la línea de gobierno y decisión de la corte constitucional por sentencia.

LINEA DE GOBIERNO 1

Período de gobierno 2002-2006			
Se expidieron, 18 leyes y 131 sentencias que hacen parte de la línea de gobierno 1			
1-Seguridad democrática			
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas para la línea de gobierno 1			
Tipo ley		Convención	Cantidad
Estatutarias		E	1
Orgánica		OG	0
Ordinaria		O	17
Marco		M	0
Facultades		FE	0
Aprobatoria		AP	0
Convocatoria		CO	0
Tema de ley		Convención	Cantidad
Administración de justicia		AJ	3
Asuntos laborales		AL	0
Penal		P	8
Ratificación de tratado o aprobación		RT	0
Seguridad social		SS	0
Conmemorativa		C	0
Estructura del estado		EE	1
Asuntos económicos-fomento		AE	0
Medio ambiente		MA	0
Asuntos civiles		AC	3
Educación		E	0
Otorgamiento de facultades extraordinarias		FE	0
Administración pública		AP	1
Asuntos entidades territoriales		AT	0
Mecanismos de participación ciudadana		MPC	0
Servicios públicos		SP	0
Presupuesto y asuntos tributarios		PR	1
Seguridad del estado		SE	0
Otros		O	1
Normas línea 1: 18	Sentencias: 131	Tema	Línea 1 Seguridad democrática

Número ley	No de sentencias por ley	Tipo ley	Tema ley	Tema ley según línea de gobierno	
772 de 2002	1	E	AJ	Participación política de grupos especiales secuestrados reinsertados	
777 de 2002	1	O	O	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
782 de 2002	4	O	P	Manejo de Conflicto Armado	
813 de 2002	0	O	AJ	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
882 de 2003	1	FE	AP	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
890 de 2003	10	O	AC	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
906 de 2003	90	O	AC	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
919 de 2003	0	O	AP	Trafico de componentes humanos	
937 de 2003	0	O	AC	Penal Fortalecimiento a la Justicia	
938 de 2003	3	O	P	Penal Fortalecimiento Institucional	
941 de 2003	0	O	AC	Penal Fortalecimiento institucional	
971 de 2003	1	O	O	Manejo de Conflicto Armado	
975 de 2004	15	O	O	Manejo de Conflicto Armado	
985 de 2004	0	O	P	Protección y medidas para trata de personas	
986 de 2004	2	O	P	Manejo de Conflicto Armado Interno	
1028 de 2004	0	O	AJ	Penal Fortalecimiento de la justicia	
1032 de 2004	3	O	P	Penal Fortalecimiento de la justicia	
1058 de 2004	0	O	PR	Jurisdicción Especial Militar	
Temas ley línea 1			Cantidad	Tema ley según línea de gobierno	Cantidad
Administración de Justicia Penal Fortalecimiento a la Justicia			18	Penal fortalecimiento de la Justicia	8
Administración de Justicia Participación Política de Grupos Especiales				Participación Política de Grupos Especiales	1
Administración de Justicia				Trafico de Componentes	1

Trafico de Componentes Humanos	Humanos	
Administración de Justicia Manejo de Conflicto Armado	Manejo de Conflicto Armado	3
Administración de Justicia Manejo de Conflicto Armado Interno	Manejo de Conflicto Armado Interno	1
Administración de Justicia Jurisdicción Especial Militar	Jurisdicción Especial Militar	1
Administración de Justicia Penal Fortalecimiento de la Justicia Institucional	Penal Fortalecimiento de la Justicia Institucional	2
Administración de Justicia Participación política de grupos especiales secuestrados Reinsertados	Participación política de grupos especiales secuestrados reinsertados	1
Sentencias y decisiones de la corte		Can tida d
Exequibilidad Total		3
Inexequibilidad total		0
Inexequibilidad parcial		34
Exequibilidad Condicionada		21
Exequibilidad Parcial		69
Inhibición		62
Total tipo de control		131
Automático		0
Automático previo		2
Acción		129
Otros		0
Vicio de fondo		33
Vicio de forma		2
Temporal		0
Procedimiento		1
Unidad de Materia		1
Otro		0
Vicio de Fondo y Forma		1

Resultados del control de constitucionalidad realizado a las 18 leyes, y decisiones proferidas por la corte constitucional en las 131 sentencias.

número de leyes línea 1	número de Sentencias línea 1	Exequiabilidad total	Inexequiabilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequiabilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma						
								automático	revisión	otro	otro	temperario	procedimiento	otro	otro			
18	131	3	0	34	21	69	62	0	2	12	9	0	3	0	1	1	0	1

En el numeral 10.3 se analizan los anteriores resultados.

9.2.2.- RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 2.

La línea de gobierno 2 consistió en impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómico y de precios garantizado la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de los bienes y servicios internacionales.

De las 93 leyes que componen las cuatro líneas de gobierno seleccionadas del período 2002 – 2006, una cifra de 26 leyes pertenecen a la línea de gobierno número 2, a las cuales se les realizó el control de constitucionalidad por medio de la Corte Constitucional a través de 122 sentencias; se agruparon las leyes con su respectivo número de sentencias para cada una, de la siguiente manera:

LEYES	Línea de Gobierno 2
93	26

Para la selección de las leyes que componen la Línea de Gobierno Numero 2 llamada Impulsar el Crecimiento Económico y Generación de Empleo, se utilizaron criterios de acuerdo a la temática y contenido de las leyes:

Otorgamiento de Subsidios de Vivienda

Construcción

Creación de Seguros de Inflación para Créditos Hipotecarios

Avanzar en la Titulación de Cartera Hipotecaria

Sector Minero Reformas Regulatorias

Servicios Públicos y Telecomunicaciones

Estimular la Participación Privada en Sectores Estratégicos (infraestructura, eliminar trabas burocráticas y eliminar trabas a la inversión privada)

Cartera Hipotecaria

El cuadro siguiente muestra las leyes y sentencias expedidas para la línea de gobierno número 2.

LEYES LÍNEA DE GOBIERNO 2 Se expidieron 26 leyes y se realizó un control Constitucional por medio de 122 sentencias 2- CRECIMIENTO ECONÓMICO	NÚMERO DE SENTENCIAS
Ley 773 de 2002 por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones.	1
Ley 779 de 2002 por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002.	1

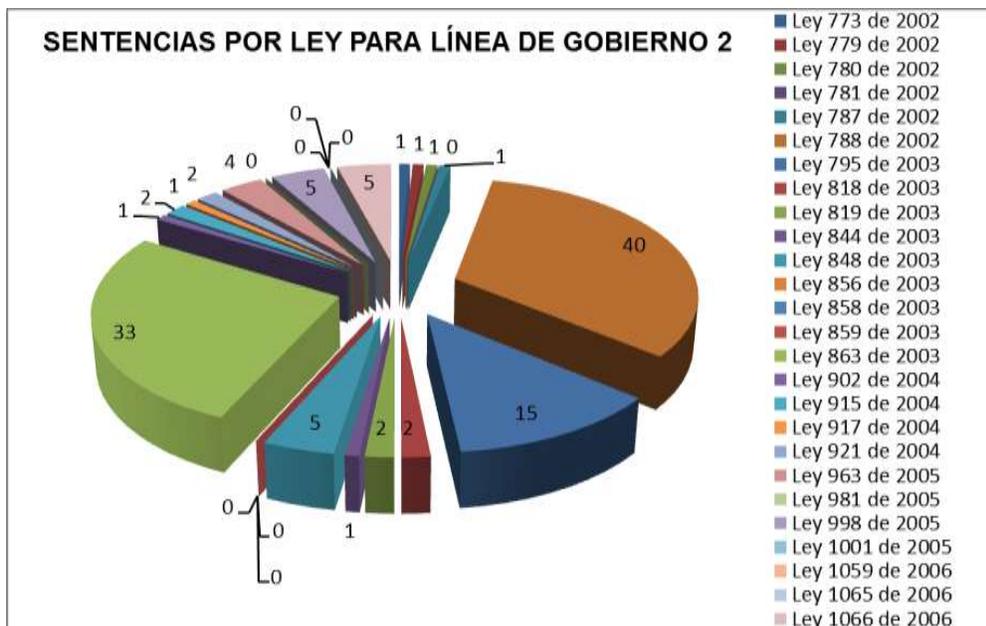
Ley 780 de 2002 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003.	1
Ley 781 de 2002 por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.	0
Ley 787 de 2002 por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 (Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación).	1
Ley 788 de 2002 por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.	40
Ley 795 de 2003 por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.	15
Ley 818 de 2003 por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.	2
Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.	2
Ley 844 de 2003 por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003.	1
Ley 848 de 2003 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.	5
Ley 856 de 2003 por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 1ª de 1991 (contraprestaciones uso de zonas de uso público).	0
Ley 858 de 2003 por la cual se modifica la Ley 756 de 2002 (destinación recursos para promoción de la minería).	0
Ley 859 de 2003 por la cual se modifica el parágrafo 1° del artículo 35 transitorio de la Ley 756 de 2002 (servicio público de energía)	0
Ley 863 de 2003 por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.	33
Ley 902 de 2004 por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones (normas urbanísticas).	1
Ley 915 de 2004 por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (promoción y el desarrollo económico y social)	2

Ley 917 de 2004 por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y se dictan otras disposiciones.	1
Ley 921 de 2004 por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005.	2
Ley 963 de 2005 por la cual se instaure una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia.	4
Ley 981 de 2005 por la cual se establece la Sobretasa Ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Areas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera y Zonas de Amortiguación.	0
Ley 998 de 2005 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006.	5
Ley 1001 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones.	0
Ley 1059 de 2006 por la cual se modifica la ley 23 de enero 24 de 1986 y se dictan otras disposiciones (emisión estampilla proelectrificación rural).	0
Ley 1065 de 2006 por la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones (contraprestación por el uso registros de dominio).	0
Ley 1066 de 2006 por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.	5
26	122

Temas de las leyes que corresponden a la línea de gobierno número 2:

TEMAS PARA LA LÍNEA 2 CRECIMIENTO Económico												
LIN EA DE GO BI ER NO	CRE ACIÓ N DE SEG URO S DE INFL ACIÓ N PAR A CRE DITO S HIPO TEC ARIO S	CAR TER A HIPO TEC ARIA	PRE SUP UES TO PÚBL ICO	INFRA ESTRU CTUR A URBA NA	AVA NZA R EN LA CON STIT UCIÓ N CAR TER A HIPO TEC ARIA	SERVI CIOS PUBL ICOS TELEF ONIC OS Y COMU NICAC IONE S	AVA NZA R EN LA CON STIT UCIÓ N CAR TER A HIPO TEC ARIA	SE CTO R MI NERO	TIT ULA CION	INVE RSIO N PRIV ADA DE SECT ORES ESTR ATEG ICOS	CRE CIMI ENTO ECO NOM ICO SOS TENI BLE	AU ME NTAR INVE RSION SOCIA L
LG 2	1	2	10	1	0	1	3	3	1	1	2	1

Número de Leyes y sentencias expedidas para la línea de gobierno número 2. Figura 9.2.2.1.



Los gráficos siguientes muestran los resultados del control de constitucionalidad según decisión de la Corte, el tipo de control y causal o tipo del vicio, respecto a las leyes de la línea de gobierno 2.

Figura 9.2.2.2

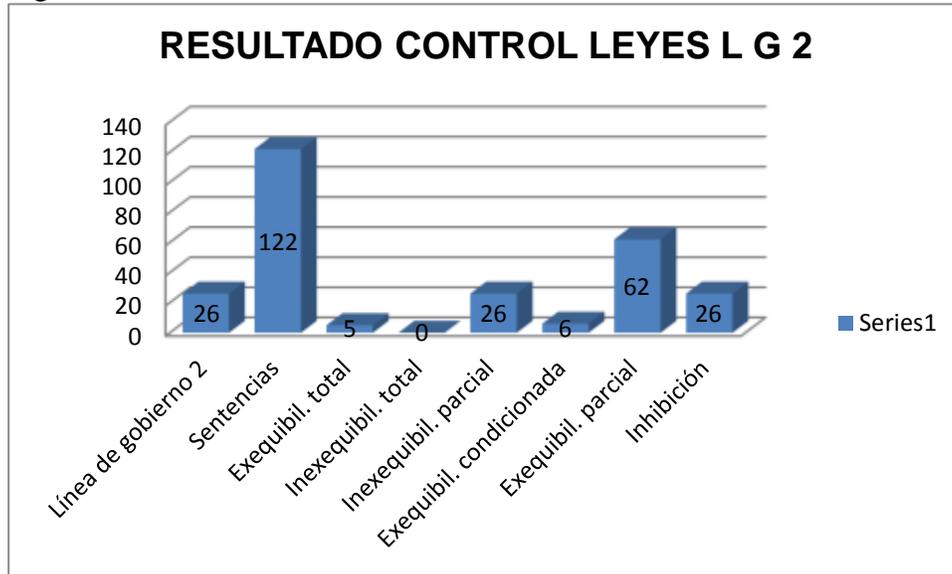
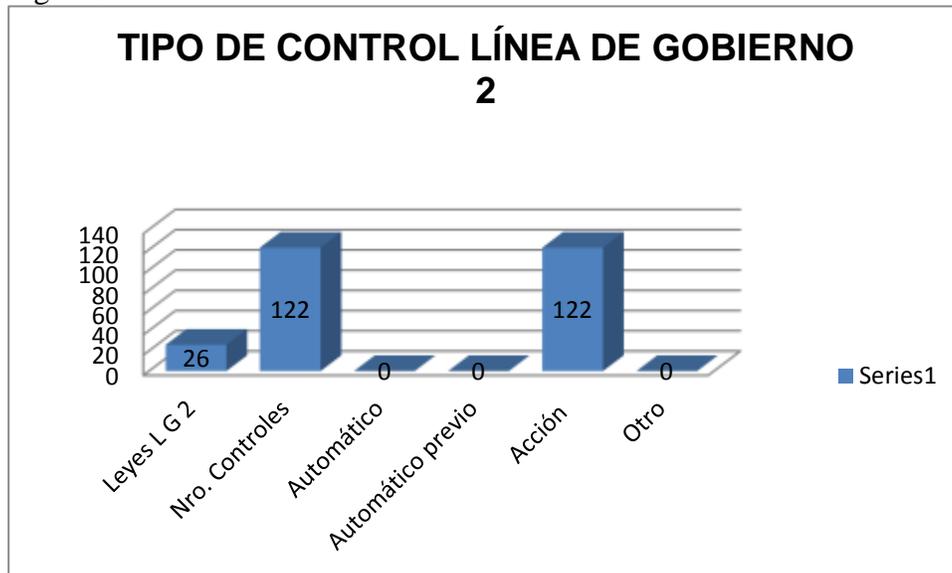


Figura 9.2.2.3



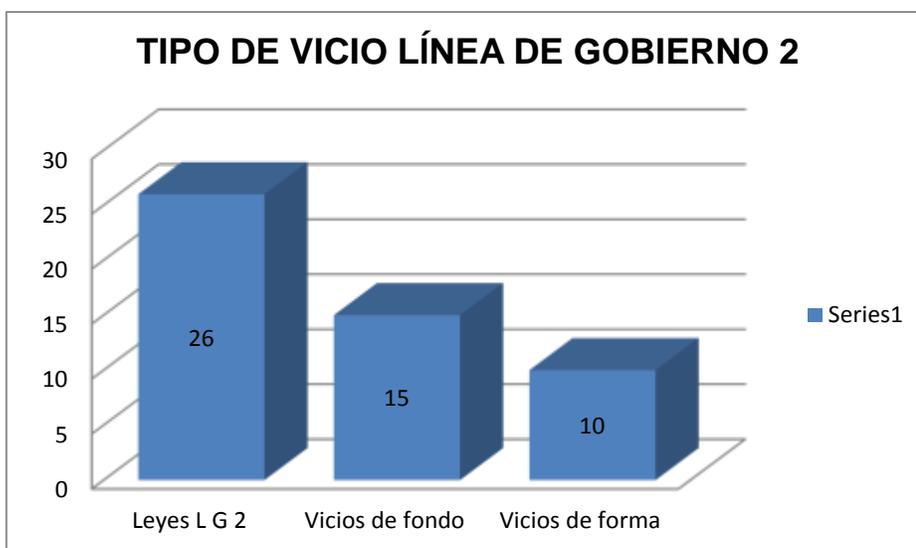


Figura
9.2.2.4

Tipos de leyes expedidas para la línea de gobierno 2, según los temas, y sentencias de la Corte Constitucional.

LINEA DE GOBIERNO		2
2. Impulsar el crecimiento económico y generar empleo; Se expedieron 26 leyes y 122 sentencias para esta línea		
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas para las cuatro líneas de gobierno		
Tipo ley	Convención	Cantidad
Estatutarias	E	0
Orgánica	OG	2
Ordinaria	O	22
Marco	M	2
Facultades	FE	0
Aprobatoria	AP	0
Convocatoria	CO	0
Tema de ley	Convención	Cantidad
Administración de justicia	AJ	0
Asuntos laborales	AL	0
Penal	P	0
Ratificación de tratado o aprobación	RT	0
Seguridad social	SS	0
Conmemorativa	C	0
Estructura del estado	EE	0

Asuntos económicos-fomento				AE	12
Medio ambiente				MA	0
Asuntos civiles				AC	2
Educación				E	0
Otorgamiento de facultades extraordinarias				FE	0
Administración pública				AP	0
Asuntos entidades territoriales				AT	0
Mecanismos de participación ciudadana				MPC	0
Servicios públicos				SP	0
Presupuesto y asuntos tributarios				PR	12
Seguridad del estado				SE	0
Otros				O	0
Normas línea 2 - 26	Sentencias: 122	Tema	Línea 2	Impulsar el crecimiento económico	
Número ley	No de sentencias por ley	Tipo ley	Tema ley	Tema ley según línea de gobierno	
773 de 2002	1	O	AE	Sector Minero	
779 de 2002	1	O	PR	Presupuesto General de la Nación	
780 de 2002	1	O	PR	Presupuesto de Rentas y Vigencia Fiscal	
781 de 2002	0	M	AE	Crédito Publico	
787 de 2002	1	O	PR	Infraestructura Contraprestación por el Uso	
788 de 2002	40	O	PR	Estatuto Tributario Sanción por Evasión	
795 de 2003	15	M	AE	Normas del Estatuto Tributario	
818 de 2003	2	O	PR	Normas del Estatuto Tributario	
819 de 2003	2	OG	PR	Presupuesto Público Responsabilidad Fiscal Transparencia y Eficiencia del Estado	
844 de 2003	1	O	PR	Presupuesto General de la Nación	
848 de 2003	5	OG	PR	Presupuesto General de la Nación	
856 de 2003	0	O	AE	Infraestructura Contraprestación por el Uso	

858 de 2003	0	O	AE	Sector Minero	
859 de 2003	0	O	AE	Sector Minero	
863 de 2003	33	O	PR	Normas tributarias Aduaneras	
902 de 2004	1	O	AC	Infraestructura	
915 de 2004	2	O	AE	Promoción del desarrollo económico y social	
917 de 2004	1	O	PR	Presupuesto General de la Nación	
921 de 2004	2	O	PR	Presupuesto General de la Nación	
963 de 2005	4	O	AP	inversión privada del sector privado zonas estratégicas	
981 de 2005	0	O	AE	crecimiento económico sostenible	
998 de 2005	5	O	PR	Presupuesto General de la Nación	
1001 de 2005	0	O	AE	Cartera Hipotecaria	
1059 de 2006	0	O	AE	Servicios Públicos	
1065 de 2006	0	O	AC	Titulación	
1066 de 2006	5	O	AE	Cartera Hipotecaria	
Temas ley línea 2			Cantidad	Tema ley según línea de gobierno	Cantidad
Asuntos económicos			12	Presupuesto General de la Nación	9
Presupuesto y asuntos tributarios			12	Normas Tributarias	4
Asuntos civiles			2	Crecimiento Económico Sostenible	2
				cartera hipotecaria	2
				Sector Minero	3
				Inversión privada sectores específico	1
				Infraestructura	3
				Crudito Publico	1
				Titulación	1
Sentencias y decisiones de la corte					Cantid

	ad
Exequibilidad total	5
Inexequibilidad total	0
Inexequibilidad parcial	26
Exequibilidad condicionada	6
Exequibilidad parcial	62
Inhibición	26
Tipo de control	122
Automático	0
Automático previo	0
Acción	122
Otros	0
Vicio de fondo	15
Vicio de forma	10
Temporal	0
Procedimiento	6
Unidad de Materia	4
otro	0
Vicio de fondo y forma	2

Resultados del control de constitucionalidad realizado a las 26 leyes, decisiones proferidas por la corte constitucional en las 122 sentencias.

Número de Leyes Línea 2	número de Sentencias Línea 2	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de fondo	vicio de forma				
								automático	automático previo	acción	otro		temporal	procedimiento	unidad de materia	otro	
26	122	5	0	26	6	62	26	0	0	122	0	15	0	6	4	0	2

En el numeral 10.4 se analizan los anteriores resultados.

9.2.3.- RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 3.

La línea de gobierno número 3 buscaba construir la equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Buscaba la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

De las 93 leyes identificadas para las cuatro líneas de gobierno seleccionadas para el período 2002-2006, un número de 28 leyes pertenecen a la línea de gobierno número 3. A la mayoría de estas leyes la Corte Constitucional les realizó el control de constitucionalidad por medio de 102 sentencias.

Los gráficos siguientes muestran el grupo de leyes con su respectivo número de sentencias de control:

LEYES	Línea de Gobierno 3
93	28

Para la Línea de Gobierno 3 llamada Construir Equidad Social, los parámetros y criterios que se utilizaron para seleccionar las leyes fueron la temática y el contenido de las mismas; los criterios de selección son los siguientes:

Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica

Revolución Educativa Incremento en Cobertura y Mejorar la Calidad

Aumentar la Cobertura y la calidad en Asegurados en Salud y en Seguridad Social

Hacer un Escalonamiento en Nutrición Salud Pública

Manejo Social del Campo (protección al campesino)

Impulso a la Micro – Empresa y la Economía Solidaria (cooperativas, fondos mutuales)

Presupuesto General de la Nación

Presupuesto de Rentas y Vigencia Fiscal

Operaciones de Crédito Externo
 Contraprestación por el uso de Infraestructuras
 Sanción a la Evasión Fiscal
 Normas del Estatuto Financiero
 Normas Presupuestales de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
 Modificaciones al Presupuesto General de la Nación
 Estatuto Tributario
 Presupuesto Público
 Titulación
 Crecimiento Económico Sostenible
 Cartera Hipotecaria
 Servicio Públicos

Leyes y sentencias expedidas para la línea de gobierno número 3.

<p style="text-align: center;">LEYES LÍNEA DE GOBIERNO 3 Se expidieron 28 leyes y se realizó un control por medio de 102 Sentencias de constitucionalidad.</p> <p>3. Equidad Social</p>	<p style="text-align: center;">NÚMERO DE SENTENCIAS</p>
Ley 776 de 2002 por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.	5
Ley 778 de 2002 por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 2001, de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía de Salud.	0
Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.	24
Ley 791 de 2002 por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil.	1
Ley 797 de 2003 por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.	42
Ley 811 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.	0

Ley 820 de 2003 por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.	6
Ley 823 DE 2003 por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.	0
Ley 854 de 2003 por medio de la cual se modifica el artículo 1° y el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 258 de 1996, a fin de dar protección integral a la familia.	0
Ley 860 de 2003 por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	9
Ley 861 de 2003 por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia.	1
Ley 905 de 2004 por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.	1
Ley 920 de 2004 por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones.	3
Ley 931 de 2004 por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad.	0
Ley 934 de 2004 por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones.	0
Ley 952 de 2005 por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones (consignación de mesadas pensionales).	0
Ley 972 de 2005 por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece de enfermedades ruinosas o catastróficas, especialmente el VIH/Sida.	0
Ley 979 de 2005 por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes.	1
Ley 982 de 2005 por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones.	0
Ley 995 de 2005 por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles.	1
Ley 1009 de 2006 por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.	0
Ley 1010 de 2006 por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.	6
Ley 1012 de 2006 por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior (ingreso a la educación superior personas de escasos recursos)	0

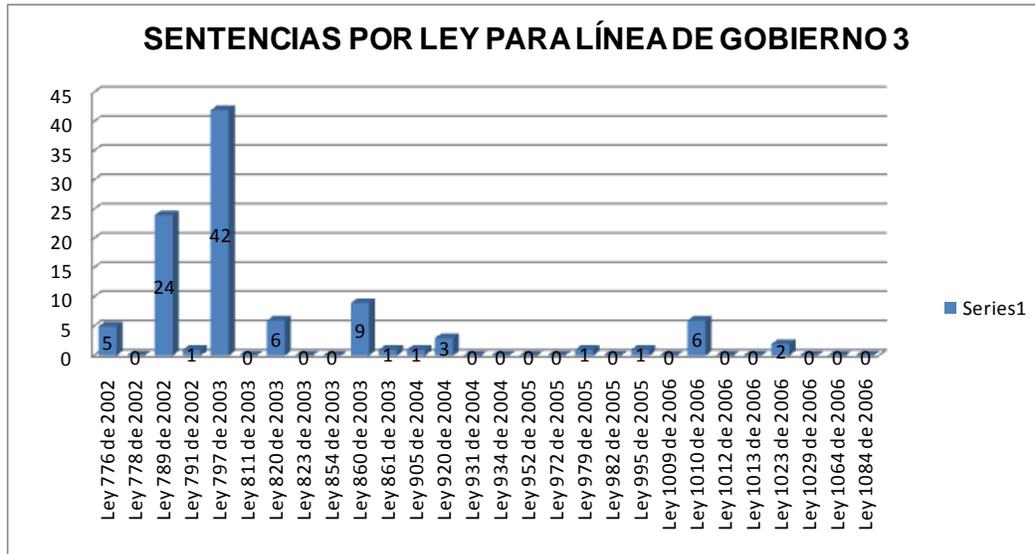
Ley 1013 de 2006 por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 (educación)	0
Ley 1023 de 2006 por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	2
Ley 1029 de 2006 por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 (educación)	0
Ley 1064 de 2006 por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.	0
Ley 1084 de 2006 por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.	0
	28
	102

Temas de las leyes de la línea de gobierno número 3.

TEMAS DE LA LINEA DE GOBIERNO 3 CONSTRUCCION DE LA EQUIDAD SOCIAL						
LINEA DE GOBIERNO	MEJORAMIENTO DEL INGRESO Y DISTRIBUCION ECONOMICA	INCREMENTO EN COBERTURA Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION	AUMENTO DE COBERTURA EN SALUD Y ESCALONAMIENTO EN SALUD PUBLICA	MANEJO SOCIAL DEL CAMPO Y PROTECCION AL CAMPESINO	IMPULSO A LA MICRO EMPRESA Y A LA ECONOMIA SOLIDARIA COOPERATIVAS CAJAS DE COMPENSACION FONDOS MUTUALES	EQUIDAD SOCIAL
LG3	4	6	7	1	2	8

Número de leyes y sentencias expedidas para la línea de gobierno número 3. En el gráfico siguiente se aprecia el número de sentencias de constitucionalidad por cada ley de la línea de gobierno 3.

Figura 9.2.3.1



Los gráficos siguientes muestran los resultados del control de constitucionalidad según decisión de la Corte, el tipo de control y causal o topo del vicio, respecto a las leyes de la línea de gobierno 3.

Figura 9.2.3.2

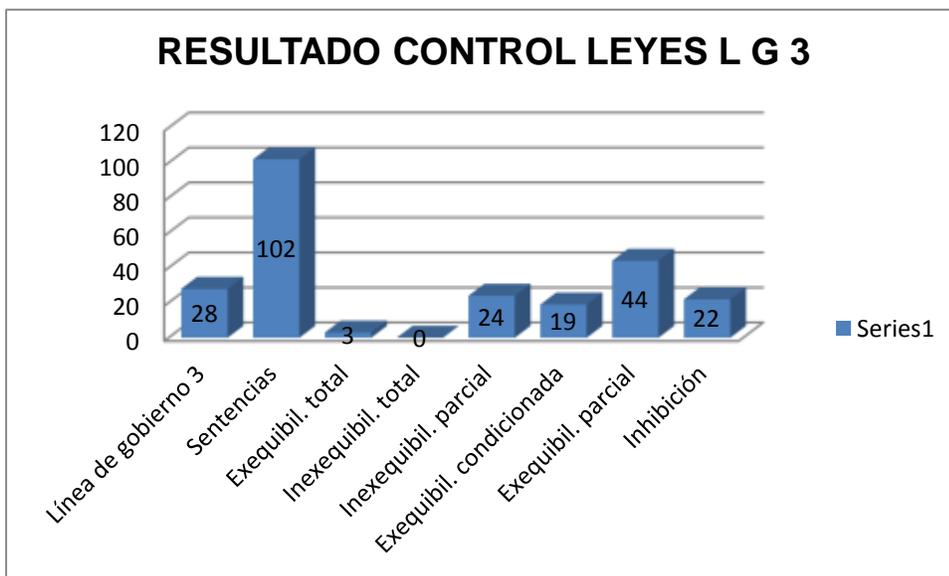


Figura 9.2.3.3

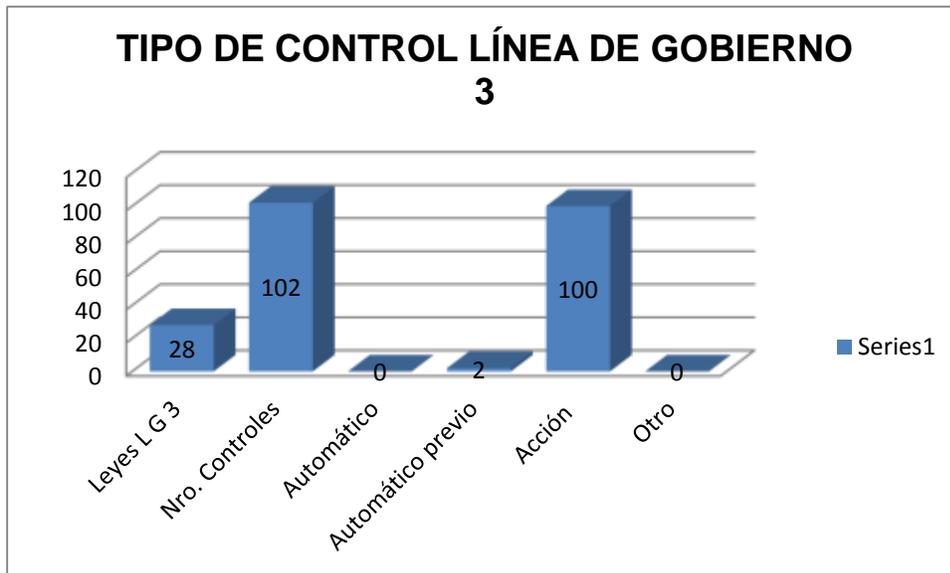
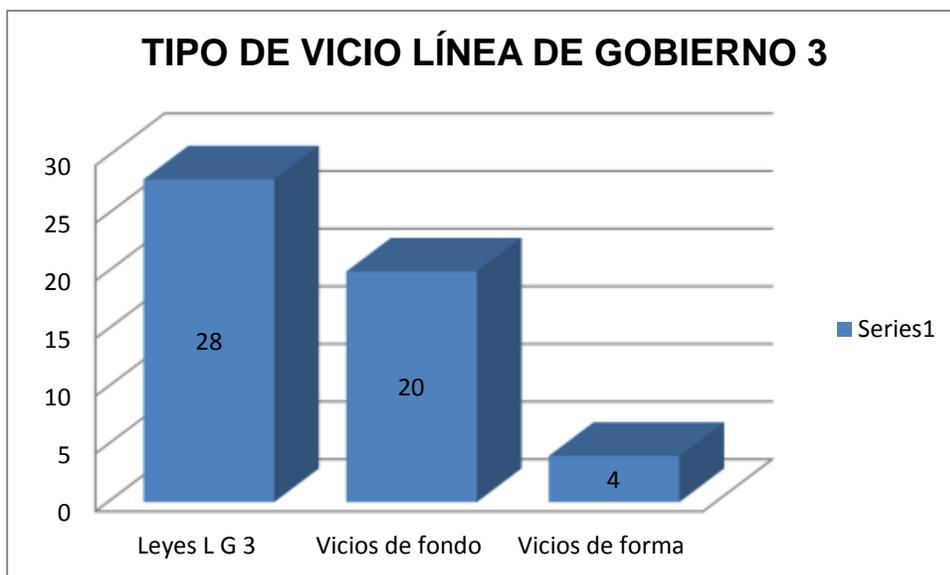


Figura 9.2.3.4



Resultados de las leyes expedidas para la línea de gobierno número 3, según el tipo de ley, tema de ley y decisión de la corte constitucional.

LINEA DE GOBIERNO 3

Período de gobierno 2002-2006			
Se expidieron, 28 leyes y 102 sentencias que hacen parte de la línea de gobierno 3			
3-Equidad Social			
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas para las cuatro líneas de gobierno			
Tipo ley	Convención	Cantidad	
Estatutarias	E	0	
Orgánica	OG	1	
Ordinaria	O	27	
Marco	M	2	
Facultades	FE	0	
Aprobatoria	AP	0	
Convocatoria	CO	0	
Tema de ley	Convención	Cantidad	
Administración de justicia	AJ	0	
Asuntos laborales	AL	6	
Penal	P	0	
Ratificación de tratado o aprobación	RT	0	
Seguridad social	SS	3	
Conmemorativa	C	0	
Estructura del estado	EE	0	
Asuntos económicos-fomento	AE	3	
Medio ambiente	MA	0	
Asuntos civiles	AC	7	
Educación	E	6	
Otorgamiento de facultades extraordinarias	FE	0	
Administración pública	AP	0	
Asuntos entidades territoriales	AT	0	
Mecanismos de participación ciudadana	MPC	0	
Servicios públicos	SP	1	
Presupuesto y asuntos tributarios	PR	0	
Seguridad del estado	SE	0	
Otros	O	2	
No Línea 3 Leyes 28	Sentencias: 102	Tema	Línea 3 Equidad Social

Número ley	No de sentencias por ley	Tipo ley	Tema ley	Tema ley según línea de gobierno
776 de 2002	5	O	AL	Seguridad Social
778 de 2002	0	O	AE	Seguridad Social
789 de 2002	24	O	AL	Protección Social
791 de 2002	1	O	AC	Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica
797 de 2002	42	O	AL	Seguridad Social
811 de 2003	0	O	O	Manejo Social del Campo
820 de 2003	6	O	AC	Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica
823 de 2003	0	O	O	Equidad de Género
854 de 2003	0	O	AC	Protección a la Familia
860 de 2003	9	O	SS	Seguridad Social
861 de 2003	1	O	AC	Equidad de Género
905 de 2004	1	OG	AE	Economía Solidaria Impulso a Micro-Empresas, Cooperativas y Fondos Mutuales
920 de 2004	3	O	AE	Economía Solidaria Impulso a Micro-Empresas, Cooperativas y Fondos Mutuales
931 de 2004	0	O	AL	Igualdad de Derechos Laborales
934 de 2004	0	O	E	Cobertura y Calidad de la Educación
952 de 2005	0	O	SS	Seguridad Social
972 de 2005	0	O	SP	Salud Pública
979 de 2005	1	O	AC	Igualdad de Derechos
982 de 2005	0	O	AC	Igualdad de Derechos
995 de 2005	1	O	AL	Cobertura y Calidad de la Educación
1009 de 2006	0	O	AC	Igualdad de Género
1010 de 2006	6	O	AL	Protección Social
1012 de 2006	0	O	E	Cobertura y Calidad de la Educación
1013 de 2006	0	O	E	Cobertura y Calidad de la Educación
1023 de 2006	2	O	SS	Seguridad Social
1029 de 2006	0	O	E	Cobertura y Calidad de la Educación
1064 de 2006	0	O	E	Cobertura y Calidad de la Educación
1084 de 2006	0	O	E	Cobertura y Calidad de la

		Educación		
Temas ley línea 3		Cantida d	Tema ley según línea de gobierno	Can tida d
Cobertura y Calidad de la Educación		6	Cobertura y Calidad de la Educación	6
Seguridad Social		9	Seguridad Social	9
Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica		2	Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica	2
Aumento en Cobertura y Aseguramiento en Salud y Escalonamiento en Salud Publica		1	Aumento en Cobertura y Aseguramiento en Salud	1
Manejo del Campo Protección al Campesino		1	Manejo del Campo	1
Economía Solidaria		2	Impulso a la Micro-Empresa, Cooperativa y Fondos Mutuales	2
Igualdad de Derechos, de Genero y Protección a la Familia		7	Igualdad de Derechos, de Genero y Protección a la Familia	7
Sentencias y decisiones de la corte				Can tida d
Exequibilidad Total				3
Inexequibilidad total				0
Inexequibilidad parcial				24
Exequibilidad Condicional				19
Exequibilidad Parcial				44
Inhibición				22
Tipo de control				102
Automático				0
Automático previo				2
Acción				100
Otros				0
Vicio de fondo				20
Vicio de forma				4
Temporal				0
Procedimiento				4
Unidad de Materia				0
otro				0
Vicio de Fondo y Forma				0

Otra presentación de los resultados del control de constitucionalidad realizado a las 28 leyes de la línea de gobierno número 3, según decisiones proferidas por la corte constitucional en las 102 sentencias:

número de leyes línea 3	número de Sentencias línea 3	Exequiabilidad total	Inexequiabilidad total	Inexequiabilidad parcial	exequiabilidad condicionada	Exequiabilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma						
								automático	revisión	accidental	otro	temperoral	procedimiento	material	otro			
28	102	3	0	24	19	44	22	0	2	10	0	0	2	0	4	0	0	0

En el numeral 10.5 se analizan los anteriores resultados.

9.2.4.- RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LAS LEYES EXPEDIDAS EN EL PERÍODO 2002-2006, PARA LA LÍNEA DE GOBIERNO 4.

La línea de gobierno número 4 se identificó como una tendencia a: incrementar la transparencia y eficiencia del Estado a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores efectivos niveles de autonomía territorial.

De las 93 leyes seleccionadas para las cuatro líneas de gobierno del período 2002 – 2006, una cifra de 21 leyes se clasificaron en la línea de gobierno número 4, a las cuales se les realizó el control de constitucionalidad por medio de la Corte Constitucional a través de 78 sentencias.

LEYES	Línea de Gobierno 4
93	21

Para la línea de Gobierno Numero 4 llamada Equidad Social los parámetros o criterios que permitieron seleccionar las diferentes leyes, fueron los siguientes:

Transparencia y Eficiencia del Estado.

Reforma a la Administración Pública (rediseño institucional de cada ministerio o entidad, reformas con propuestas de contratación pública, carrera administrativa, defensa jurídica del Estado).

Procesos Expeditos de evaluación de Resultados.

Profundizar la Descentralización administrativa (mediante participación ciudadana, juntas administradoras locales, presupuesto participativo).

Fortalecimiento de la Capacidad Fiscal y de la Gestión de las Regiones.

Delegación de las Competencias de entidades nacionales a nivel del Gobierno.

Creación de un Esquema de Evaluación de la Descentralización

Ordenamiento Territorial Eficiencia del Estado

Contratación Pública

Evaluación de Resultados

Carrera Administrativa

Política Pública Reforma Administrativa

Administración Pública

Fortalecimiento de la Capacidad y Gestión Publica

Eficiencia del Estado

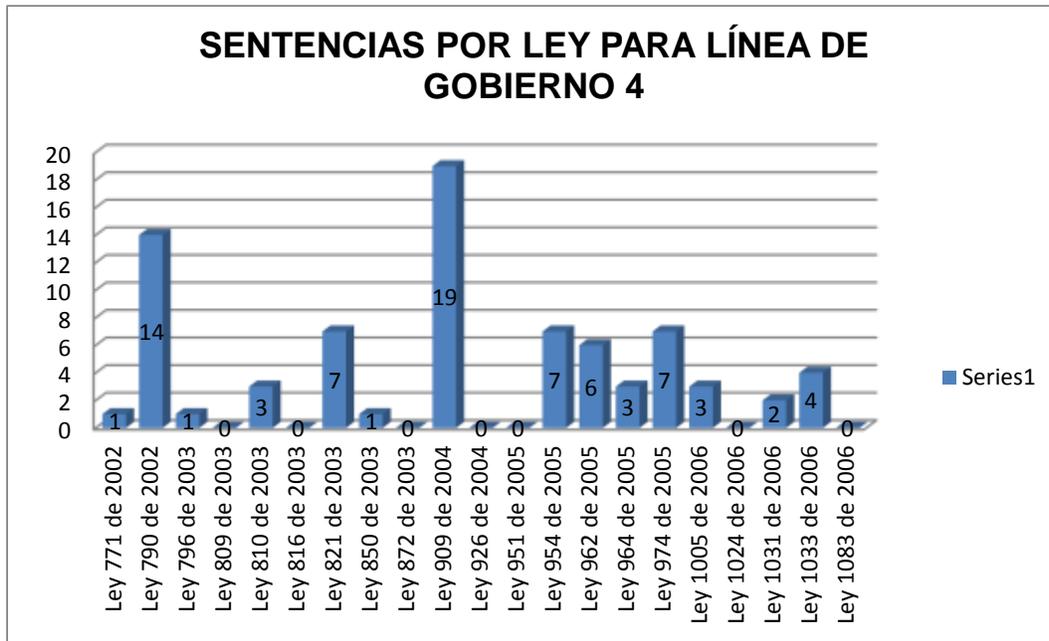
Leyes y sentencias de control de constitucionalidad expedidas respecto para la línea de gobierno número 4:

<p style="text-align: center;">LEYES LÍNEA DE GOBIERNO 4</p> <p style="text-align: center;">Se expedieron 21 leyes y 78 sentencias por la corte constitucional</p> <p>4-Transparencia y eficiencia del Estado</p>	<p style="text-align: center;">NÚMERO DE SENTENCIAS</p>
Ley 771 de 2002, por la cual se modifica el artículo 134 y el numeral 6 del artículo 152 de la Ley 270 de 1996 (traslados de personal en rama judicial).	1
Ley 790 de 2002 por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.	14
Ley 796 de 2003 por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.	1
Ley 809 de 2003 por la cual se modifica el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo (revocatoria directa de actos administrativos).	0
Ley 810 de 2003 por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.	3
Ley 816 de 2003 por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	0
Ley 821 de 2003 por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 (inhabilidades para ejercicio de ciertos cargos)	7
Ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.	1
Ley 872 de 2003 Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.	0
Ley 909 de 2004 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.	19
Ley 926 de 2004 por la cual se complementa el artículo 270 de la Ley 685 del 15 de agosto de 2001 (agilidad en trámites mineros para contratación).	0
Ley 951 de 2005 por la cual se crea el acta de informe de gestión (normas sobre la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano)	0
Ley 954 de 2005 por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.	7
Ley 962 de 2005 por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas	6

o prestan servicios públicos.	
Ley 964 de 2005 por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.	3
Ley 974 de 2005 por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.	7
Ley 1005 de 2006 por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.	3
Ley 1024 de 2006 por la cual se modifica parcialmente la Ley 938 de 2004 (contratación administrativa de entidades del sector central y seccional).	0
Ley 1031 de 2006 por la cual se modifica el período de los personeros municipales, distritales y el Distrito Capital.	2
Ley 1033 de 2006 por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.	4
Ley 1083 de 2006 por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.	0
	21
	78

Se agruparon las leyes con su respectivo número de sentencias por ley, de la siguiente manera:

Figura 9.2.4.1



Temas de las leyes y sentencias expedidas para la línea de gobierno 4.

TEMAS DE LA LINEA DE GOBIERNO 4 INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO											
LÍNEA DE GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	CONTRATACIÓN PÚBLICA	CARRERA ADMINISTRATIVA	MANEJO DE ACTIVIDADES PÚBLICAS	DEFENSA DEL ESTADO	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA	ELIMINACIÓN DE BUROCRACIA	FORTALECIMIENTO FISCAL	INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO	ORDEN TERRITORIAL
LG4	18	3	2	0	0	1	1	1	0	4	1

Resultados del control de constitucionalidad para las leyes de la línea de gobierno 4, resultados del control de constitucionalidad según decisión de la Corte Constitucional, según el tipo de control y el tipo de vicio encontrado.

Figura 9.2.4.2

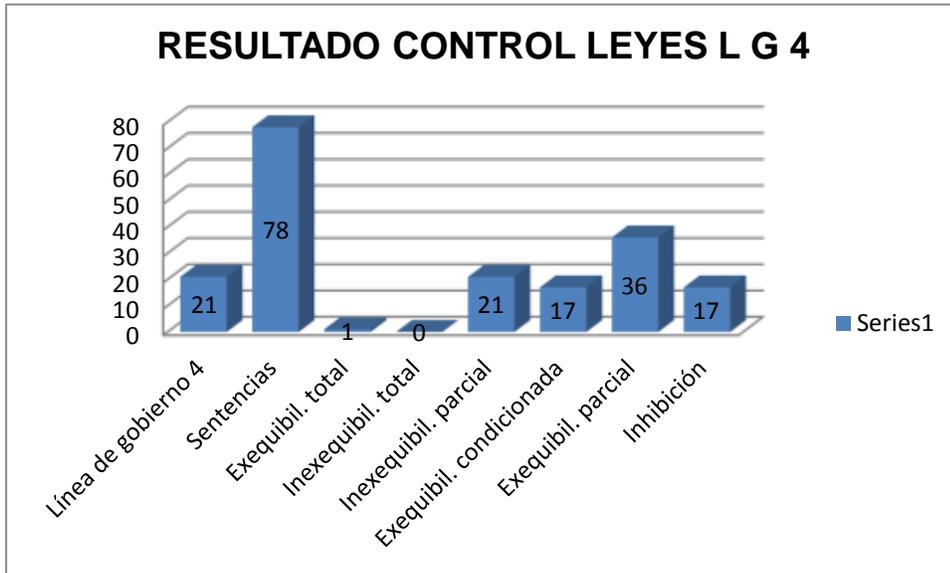


Figura 9.2.4.3

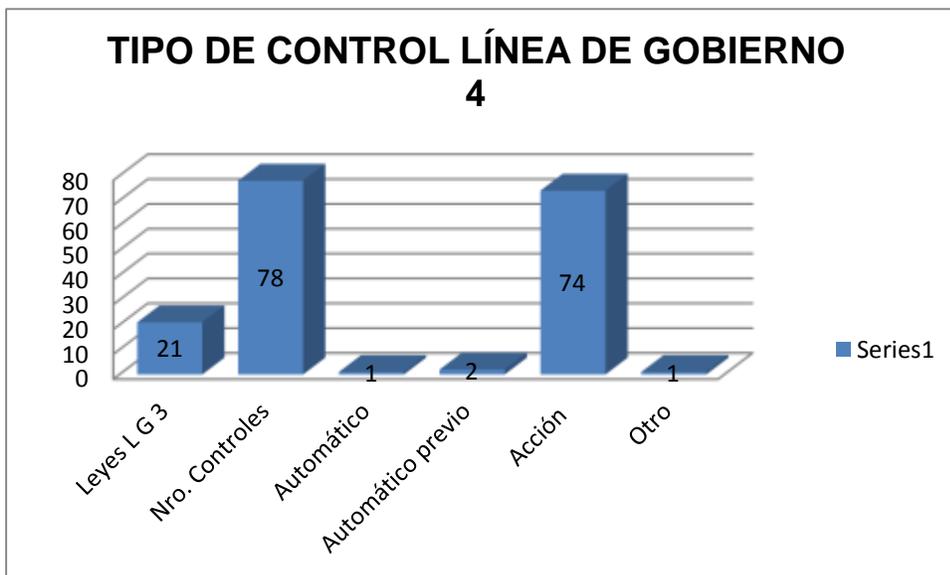
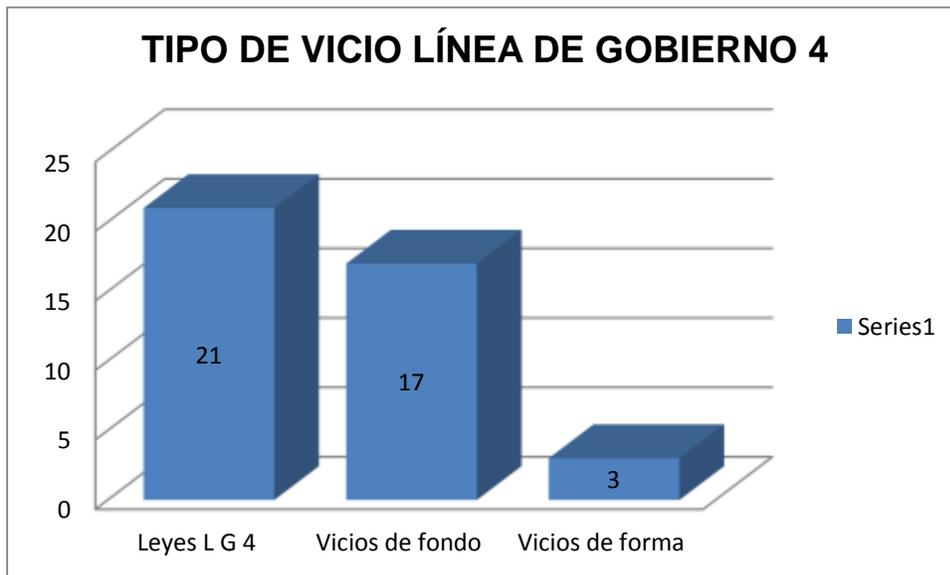


Figura 9.2.4.4



Resultados de las leyes expedidas para la línea de gobierno número 4, según el tipo de ley, tema de ley, tema de ley dentro de la línea, y decisión de la corte constitucional.

LINEA DE GOBIERNO 4

Período de gobierno 2002-2006		
Se expedieron, 21 leyes y 78 sentencias que hacen parte de la línea de gobierno 4.		
3-Transparencia y Eficiencia del Estado		
Tipo, convención y cantidad de leyes expedidas para las cuatro líneas de gobierno		
Tipo ley	Convención	Cantidad
Estatutarias	E	2
Orgánica	OG	1
Ordinaria	O	16
Marco	M	0
Facultades	FE	1
Aprobatoria	AP	0
Convocatoria	CO	1
Tema de ley	Convención	Cantidad
Administración de justicia	AJ	2
Asuntos laborales	AL	0
Penal	P	0

Ratificación de tratado o aprobación				RT	0
Seguridad social				SS	0
Conmemorativa				C	0
Estructura del estado				EE	1
Asuntos económicos-fomento				AE	0
Medio ambiente				MA	0
Asuntos civiles				AC	3
Educación				E	0
Otorgamiento de facultades extraordinarias				FE	0
Administración pública				AP	9
Asuntos entidades territoriales				AT	0
Mecanismos de participación ciudadana				MPC	1
Servicios públicos				SP	1
Presupuesto y asuntos tributarios				PR	0
Seguridad del estado				SE	0
Otros				O	4
No Línea 4 Leyes 21	Sentencias: 78	Tema	Línea 4	Transparencia y Eficiencia del Estado	
Número ley	No de sentencias por ley	Tipo ley	Tema ley	Tema ley según línea de gobierno	
771 de 2002	1	E	AJ	Administración Pública	
790 de 2002	14	FE	AP	Administración Pública	
796 de 2003	1	CO	AP	Ordenamiento Territorial Transparencia y Eficiencia del Estado	
809 de 2003	0	O	AP	Administración Pública	
810 de 2003	3	O	AC	Ordenamiento Territorial Transparencia y Eficiencia del Estado	
816 de 2003	0	O	O	Contratación Pública	
821 de 2003	7	O	AP	Administración Pública Transparencia y Eficiencia del Estado	
850 de 2003	1	O	SS	Descentralización Transparencia y Eficiencia del Estado	
872 de 2004	0	O	O	Administración Pública Transparencia y Eficiencia del Estado	
909 de 2004	19	O	AP	Carrera Administrativa	
926 de 2004	0	O	O	Contratación Pública	

951 de 2005	0	O	O	Evolución de Resultados	
954 de 2005	7	O	AJ	Administración Publica	
962 de 2005	6	O	SP	Política Publica	
964 de 2005	3	O	AE	Gestión Publica	
974 de 2005	7	OG	AP	Transparencia y Eficiencia del Estado	
1005 de 2006	3	O	AC	Transparencia y Eficiencia del Estado	
1024 de 2006	0	O	AP	Administración Publica	
1031 de 2006	2	O	AP	Administración Publica	
1033 de 2006	4	O	AP	Carrera Administrativa	
1083 de 2006	0	O	AC	Orden Territorial	
Temas ley línea 4			Cantida d	Tema ley según línea de gobierno	Can tida d
Reforma de la Administración Pública Carreara Administrativa			13	Carrera Administrativa	2
Procesos de Evaluación de Resultados			1	Administración Publica	8
Ordenamiento Territorial Eficiencia y Transparencia del Estado			5	Ordenamiento Territorial Eficiencia y Transparencia del Estado	5
Fortalecimiento de la Capacidad Fiscal y Gestión de las Regiones			1	Esquema de Evaluación de la Descentralización	1
Esquema de Evaluación de la Descentralización			1	Procesos de Evaluación de Resultados	1
				Contratación Publica	3
				Fortalecimiento de la Capacidad Fiscal y Gestión de las Regiones	1
Sentencias y decisiones de la corte					Can tida d
Exequibilidad total					1
Inexequibilidad total					0
Inexequibilidad parcial					21
Exequibilidad condicionada					17
Exequibilidad Parcial					36
Inhibición					17
Tipo de control					78
Automático					1
Automático previo					2
Acción					74

Otros	1
Vicio de fondo	17
Vicio de forma	3
Temporal	0
Procedimiento	0
Unidad de Materia	3
otro	0
Vicio de Fondo y Forma	0

Resultados del control de constitucionalidad realizado a las 21 leyes de la línea de gobierno número 4, según sentencias proferidas por la corte constitucional.

nu m er o de le ye s lín ea 4	nú m er o de Sen ten cias lín ea 4	Exeq uibil idad total	Inexe quibil idad total	Inexe quibil idad parci al	exeq uibil idad cond icion ada	Exeq uibil idad parci al	inhi bici ón	tipo de control				vi cio de fo n d o	vic io de fo r m a					
								aut om átic o	autom áticop revio	ac ción	o tr o		te mp ora l	proce dimi ento	un id ad de m a	o tr o	vi cio de fo r m a	
21	78	1	0	21	17	36	17	1	2	74	1	1	7	0	0	3	0	0

En el numeral 10.6 se analizan los anteriores resultados.

10.- DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

10.1.- ASPECTOS PRELIMINARES

En el presente capítulo se hace la discusión de resultados teniendo como referente el marco teórico, en especial dos temas fundamentales: las cuatro líneas de gobierno elegidas, para las

cuales se dedujo una actividad legislativa significativa en el período 2002-2006, y el control de constitucionalidad a las leyes que recogieron esas propuestas de gobierno.

El norte que guiará el capítulo de discusión de resultados es el objetivo general del trabajo y los objetivos específicos, para saber si se cumplió con el propósito planteado y dar cuenta finalmente de la hipótesis, para saber si esta quedó comprobada o no.

Es importante recordar en éste capítulo cuál es el objetivo general del trabajo y los objetivos específicos:

Objetivo general: “Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa que recogió las cuatro líneas fundamentales de gobierno del período 2002 – 2006 en Colombia:

5. Brindar seguridad democrática.
6. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo.
7. Construir la equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico.
8. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno seguridad democrática en el período 2002 – 2006.

2.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno crecimiento económico sostenible y la generación de empleo en el período 2002 – 2006.

3.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno la equidad social y la distribución del ingreso en el período 2002 – 2006.

4.- Analizar el resultado del control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa en relación con la línea de gobierno incrementar la transparencia y eficiencia del Estado en el período 2002 – 2006.

Se debe precisar que en éste capítulo no se pretende analizar si el ejecutivo cumplió o no en el período presidencial 2002-2006 con las propuestas de gobierno que fueron clasificadas en las cuatro líneas seleccionadas para el trabajo, porque una situación es que se legisle sobre determinados ejes temáticos y otra muy distinta es que se haya logrado cumplir las propuestas de gobierno. Ese es un tema que no hace parte de la investigación ni del informe. El informe se enfoca es en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Tampoco se analiza el resultado de cada sentencia por medio de las cuales se ejerció el control de constitucionalidad a las leyes expedidas por cada eje temático o línea de gobierno, porque los objetivos del trabajo no consisten en hacer líneas jurisprudenciales.

Lo que se hace de manera general es analizar los resultados más significativos que se relacionan con los productos del control de constitucionalidad según los objetivos específicos propuestos.

10.2.- ACTIVIDAD LEGISLATIVA GENERAL EN EL PERÍODO 2002-2006

Para descender a la actividad legislativa del período 2002-2006 que recogió las cuatro líneas de gobierno elegidas, a título informativo es preciso conocer cuál fue la totalidad de leyes expedidas en el citado período y el tipo de leyes, según la clasificación constitucional de las mismas, existente en Colombia.

En el ordenamiento jurídico colombiano las leyes se clasifican de diferentes formas, y esa clasificación depende de la materia que trata la ley y el trámite formal que se debe observar para su expedición. En la producción general de las leyes y en especial en el período de gobierno

2002-2006 encontramos diferentes tipos de leyes que se clasifican de la manera que se enuncia en el siguiente cuadro:

TIPO DE LEY	CONVENCIÓN
Estatutaria	E
Orgánica	OG
Ordinaria	O
Marco	M
Facultades	FE
Aprobatoria	AP
Convocatoria	CO

LEY ESTATUTARIA. El constituyente de 1991 determinó otro tipo de leyes especiales denominadas leyes estatutarias para regular los siguientes temas que estimó de singular importancia (artículo 152 C.P.):

Derechos y deberes fundamentales y mecanismos para su protección.

Administración de Justicia.

Organización y régimen de los partidos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales.

Instituciones y mecanismos de participación ciudadana

Estados de excepción.

Como puede observarse en la lista, las leyes estatutarias están principalmente instituidas para la regulación y protección de los derechos.

Estas leyes cuentan con las siguientes características: tienen trámite especial pues deben aprobarse por mayoría absoluta en las cámaras; son de exclusiva expedición por el Congreso y durante una misma legislatura; son revisadas por la Corte Constitucional, organismo que ejerce sobre estas leyes un control previo de constitucionalidad.

Ejemplo de estas leyes son: El Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130 de 1994); la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994); el Estatuto de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994); la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1.996).

LEY ORGÁNICA. Las leyes orgánicas tienen un sentido ordenador y autolimitante de las funciones ejercidas por el Congreso de la República. Una ley orgánica es un mandato al Congreso para regular su función legislativa, señalándole límites y condiciones.

Conforme al artículo 151 de la Constitución Política el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuáles estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y le ordena dictar las siguientes normas mediante ley orgánica:

Reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras; normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo; normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Como aplicación de este precepto se dictaron en Colombia las siguientes leyes: la Ley orgánica del Congreso (ley 5ª de 1992, la cual fue modificada por las leyes 186 de 1995, 273 de 1996 y 475 de 1998); el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 38 de 1989, modificada por las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996) y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

Las leyes orgánicas requieren para ser aprobadas de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de cada cámara.

LEY ORDINARIA. Son las leyes que expide el Congreso en ejercicio de su facultad legislativa regular, corresponden a las que se dictan en virtud de sus funciones ordinarias.

LEY MARCO. Consisten en regulaciones generales, no detalladas de los temas económicos que corresponden a las siguientes materias indicadas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución: crédito público; comercio exterior y régimen de cambio internacional; actividad financiera, bursátil y aseguradora; régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos; entre otras.

LEY DE FACULTADES. Son las leyes que expide el Congreso para otorgar al presidente de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo haga aconsejable. Están previstas en el artículo 150 numeral 10 de la

Constitución, dicha norma establece como condición que las facultades sean precisas y sean solicitadas expresamente por el Gobierno, la aprobación de la ley requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Además se establece la prohibición de expedir mediante este tipo de leyes códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes que decreten impuestos ni las previstas en el numeral 20 del mismo artículo 150 relativas a servicios administrativos y técnicos de las cámaras.

LEYES APROBATORIAS. A través de este tipo de leyes, el legislativo aprueba diversos actos jurídicos en cumplimiento de las funciones que se desprenden de las siguientes disposiciones:

Artículo 93: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno (se destaca).

"Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" (se destaca).

Artículo 150 numeral 14: Corresponde al Congreso mediante ley "aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa" (se destaca).

Artículo 150 numeral 16: Corresponde al Congreso mediante ley "aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

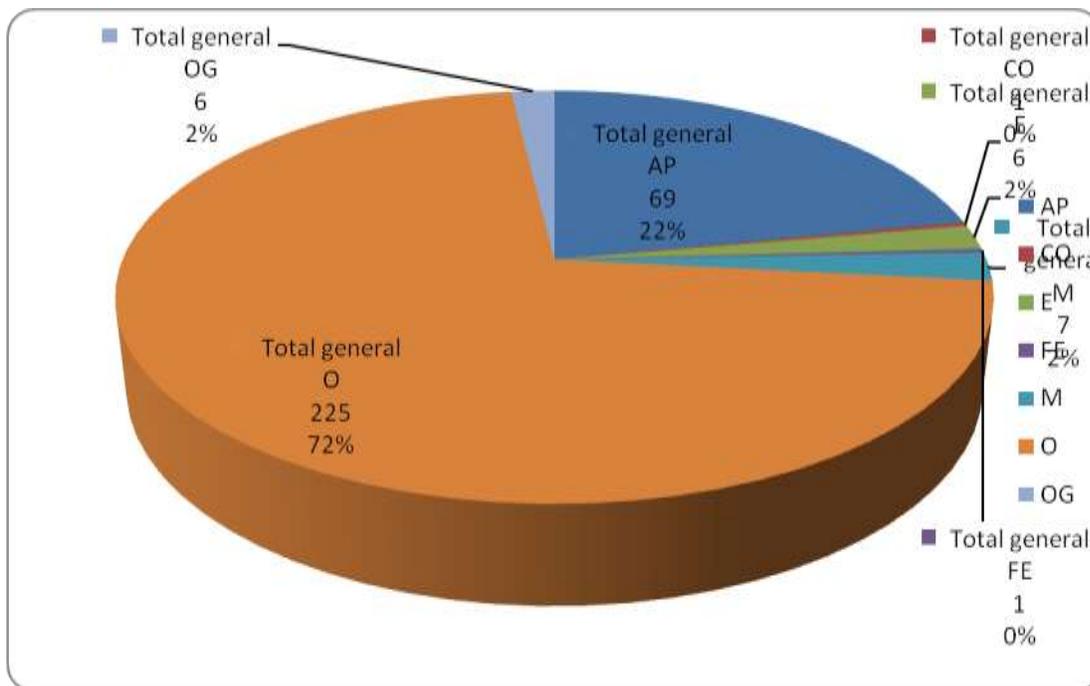
Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados" (se destaca).

LEYES DE CONVOCATORIA. Mediante una ley, que debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, el Congreso puede disponer que el pueblo convoque a una asamblea nacional constituyente. Esta ley además determinará la competencia, el período y la composición de la Asamblea.

En los gráficos que presentamos a continuación, se ilustra de manera informativa las leyes expedidas en el período 2002-2006 agrupadas por los tipos antes enunciados.

TIPO DE LEY	CONVENCIÓN
Estatutaria	E
Orgánica	OG
Ordinaria	O
Marco	M
Facultades	FE
Aprobatoria	AP
Convocatoria	CO

Figura 10.2.1



De acuerdo a lo planteado en el proyecto se realizó la agrupación de las leyes expedidas dentro del período presidencial 2002 – 2006, partiendo de cuatro líneas de gobierno seleccionadas para establecer cuál fue el resultado del control de constitucionalidad a las leyes que recogieron las cuatro principales propuestas de gobierno, extraídas de proyecto político o plan de gobierno

presidencial y de acuerdo a lo planteado por el gobernante de turno en el plan de desarrollo, referente a las cuatro líneas de gobierno:

1. Seguridad democrática
2. Impulsar el crecimiento económico y generación de empleo
3. Construir equidad social
4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado

La actividad legislativa del período 2002 – 2006 se llevó a cabo a través de 315 leyes que equivalen al 100% de la actividad legislativa de ese período. En el siguiente cuadro identificamos por cada tipo de ley, la cantidad de las mismas.

Período 2002 - 2006 315 Leyes = 100%		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	6	1.90%
Orgánica	6	1.90%
Ordinaria	225	71.42%
Marco	7	2.22%
Facultades	1	0.31%
Aprobatoria	69	21.90%
Convocatoria	1	0.31%

En el período 2002 – 2006, de las 315 leyes según el tema de ley, se clasificaron de la siguiente manera (el porcentaje equivale a la totalidad de leyes por cada tema):

Período 2002 - 2006 número de leyes expedidas para las 315 leyes por tema de ley		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	9	2.85%
Asuntos Laborales	10	3.17%
Penal	8	2.53%
Ratificación de Tratado o Aprobación de Tratado	72	22.85%
Seguridad Social	5	1.58%
Conmemorativa	70	22.22%
Estructura del Estado	1	0.31%
Asuntos Económicos - Fomento	26	8.25%
Medio Ambiente	4	1.26%
Asuntos Civiles	18	5.71%
Educación	7	2.22%
Otorgamiento de facultades extraordinarias	0	0%
Administración Pública	11	3.49%
Asuntos Entidades Territoriales	0	0%
Mecanismos de Participación Ciudadana	4	1.26%
Servicios Públicos	3	1.26%
Presupuesto y Asuntos Tributarios	14	4.44%
Seguridad del Estado	1	0.31%
Otros	52	16.50%

El control de constitucionalidad con respecto a las leyes anteriores se ejerció por medio de 618 sentencias que profirió la Corte Constitucional, equivalentes al control de constitucionalidad de la legislación producida en el período 2002-2006.

En el siguiente cuadro se identifican la cantidad de sentencias de la Corte Constitucional, según las decisiones contenidas en la parte resolutive de aquellas.

Se identifica el tipo de control ejercido por la Corte y los tipos de vicios que fueron encontrados en las sentencias. Los porcentajes equivalen al total de cada ítem.

Período 2002-2006: 618 sentencias de control de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional a las 315 leyes promulgadas. Arrojó 736 decisiones, considerando que una sentencia puede contener varias decisiones diferentes.

Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad Total	68	9.27%
Inexequibilidad total	12	1.63%
Inexequibilidad parcial	135	18.34%
Exequibilidad Condicionada	80	10.86%
Exequibilidad parcial	283	38.45%
Inhibición	158	21.46%
Tipo de Control	618	
Automático	66	10.67 %
Automático Previo	13	2.10 %
Acción	535	86.56 %
Otro	4	0.64 %
Vicio de Fondo	113	
Vicio de Forma	34	
Temporal	2	
Procedimiento	21	
Unidad de Materia	11	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	6	

Puede surgir el interrogante que cuestione por qué razón se habla de 618 sentencias emitidas por la Corte Constitucional, y en el cuadro anterior aparecen 736 decisiones de la Corte según el tipo de decisión. La respuesta es que formalmente fueron 618 sentencias emitidas, pero en la parte resolutive de las mismas se pueden encontrar varias decisiones respecto a diferentes artículos de una misma ley; por ejemplo exequibilidad, inexequibilidad, exequibilidad condicionada, exequibilidad parcial, etc.

De la actividad legislativa del período 2002 – 2006 se seleccionaron 93 leyes que componen las cuatro líneas de gobierno denominadas seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico y generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Las 93 leyes seleccionadas equivalen al 29.52% de la actividad legislativa de ese período y según el tipo de ley se expidió el siguiente número de leyes que se ilustra en el

siguiente gráfico. Los porcentajes por tipo de ley, se establecieron respecto a la totalidad de cada tipo para el período seleccionado, con respecto a las líneas de gobierno. Ejemplo: Si de la totalidad de leyes producidas en el lapso 2002-2006, hubo 6 estatutarias, tres de ellas (el 50%) hizo parte de las líneas de gobierno elegidas.

Período 2002 – 2006: 93 Leyes para las cuatro líneas de gobierno.		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	3	50 %
Orgánica	4	66.66 %
Ordinaria	82	36.44 %
Marco	2	28.57 %
Facultades	1	100 %
Aprobatoria	0	0 %
Convocatoria	1	100 %

En el período 2002 – 2006, de las 93 leyes seleccionadas para las cuatro líneas de gobierno, denominadas, seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico y generación de empleo, construir equidad social, incrementar la transparencia y eficiencia, según el tema de ley se expidió el número de leyes que se muestra en siguiente gráfico. Los porcentajes, son calculados respecto a la totalidad de leyes por tema (93 leyes).

Período 2002 - 2006 número de leyes expedidas por tema de ley para las cuatro líneas de gobierno elegidas.		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	5	5.37 %
Asuntos Laborales	6	6.45 %
Penal	8	8.60 %
Ratificación de Tratado o Aprobación de Tratado	0	0 %
Seguridad Social	3	3.22
Conmemorativa	0	0 %
Estructura del Estado	1	1.07 %
Asuntos Económicos - Fomento	16	17.20 %
Medio Ambiente	0	0 %

Asuntos Civiles	15	16.12 %
Educación	6	6.45 %
Otorgamiento de facultades extraordinarias	0	0 %
Administración Pública	10	10.75 %
Asuntos Entidades Territoriales	0	0 %
Mecanismos de Participación Ciudadana	1	1.07 %
Servicios Públicos	2	2.15 %
Presupuesto y Asuntos Tributarios	13	13.97 %
Seguridad del Estado	0	0 %
Otros	7	7.52 %

Para las leyes que componen las cuatro líneas de gobierno seleccionadas, el control de constitucionalidad se ejerció a través de la corte constitucional por medio de 433 sentencias que profirió, las que contienen 518 decisiones de control de constitucionalidad; ese número de sentencias (433) equivalen al 70.64 % de la totalidad de sentencias expedidas (618 sentencias para leyes expedidas en el período 2002-2006). Los porcentajes que se muestran enseguida se calcularon frente a la totalidad de decisiones por cada concepto.

Período 2002-2006: 433 sentencias equivalente 70.64 % del control de constitucionalidad a las leyes producidas en el período 2002-2006. Los porcentajes se calculan frente a la totalidad de decisiones (518).		
Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad total	12	2.32 %
Inexequibilidad total	0	0 %
Inexequibilidad parcial	105	20.11 %
Exequibilidad Condicionada	63	12.18 %
Exequibilidad parcial	211	40.81 %
Inhibición	127	24.56 %
Tipo de Control	433	
Automático	1	
Automático Previo	6	
Acción	425	
Otro	1	
Vicio de Fondo	85	

Vicio de Forma	20	
Temporal	0	
Procedimiento	12	
Unidad de Materia	8	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	3	

Si bien aparecen 433 sentencias desde el punto de vista formal, las decisiones fueron 518, porque en la parte resolutive de algunas sentencias se pueden encontrar varias decisiones respecto a diferentes artículos de una misma ley; por ejemplo exequibilidad, inexecuibilidad, exequibilidad condicionada, exequibilidad parcial, etc.

10.3- DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, EN EL PERÍODO 2002 – 2006.

De la actividad legislativa del período 2002 – 2006 se seleccionaron 18 leyes para la línea de gobierno número 1 denominada Seguridad Democrática, que equivalen al 19.35 % de la actividad legislativa del período para las cuatro líneas de gobierno. Según el tipo de ley se expidió el siguiente número de leyes para la línea 1. Los porcentajes se calcularon respecto a la totalidad de cada tipo de ley para las cuatro líneas.

Período 2002 – 2006: 18 Leyes para la línea de gobierno número 1		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	1	33.33 %
Orgánica	0	0 %
Ordinaria	17	20.73 %
Marco	0	0 %
Facultades	0	0 %
Aprobatoria	0	0 %
Convocatoria	0	0 %

En el período 2002 – 2006 un total de 18 leyes hacen parte de la línea de gobierno número 1 denominada seguridad democrática; según el tema de la ley se expidió la siguiente cantidad y porcentaje, respecto a totalidad según tema para las cuatro líneas (93 leyes).

Período 2002 - 2006 número de leyes expedidas por tema de ley para la línea de gobierno No 1		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	3	60 %
Asuntos Laborales	0	0 %
Penal	8	100 %
Ratificación de Tratado o Aprobación de Tratado	0	0 %
Seguridad Social	0	0 %
Conmemorativa	0	0 %
Estructura del Estado	1	100 %
Asuntos Económicos - Fomento	0	0 %
Medio Ambiente	0	0 %
Asuntos Civiles	3	20 %
Educación		
Otorgamiento de facultades extraordinarias	0	0 %
Administración Pública	1	10 %
Asuntos Entidades Territoriales	0	0 %
Mecanismos de Participación Ciudadana	0	0 %
Servicios Públicos	0	0 %
Presupuesto y Asuntos Tributarios	1	7.69 %
Seguridad del Estado	0	0 %
Otros	1	14.28 %

De las 18 leyes que hacen parte de la línea de gobierno número 1 denominada seguridad democrática, según el tema de la línea de gobierno, se expidió el siguiente número de leyes y porcentajes sobre la cantidad para línea de gobierno 1:

Período 2002-2006 número y porcentaje de leyes por tema de ley según línea de gobierno No 1.		
Tema de Línea: Seguridad Democrática	Cantidad	Porcentaje
Penal fortalecimiento de la Justicia	8	44 %
Participación Política de Grupos Especiales	1	5.55 %
Trafico de Componentes Humanos	1	5.55 %
Manejo de Conflicto Armado	3	16.66
Manejo de Conflicto Armado Interno	1	5.55 %
Jurisdicción Especial Militar	1	5.55 %
Penal Fortalecimiento de la Justicia Institucional	2	11.11 %
Participación política de grupos especiales secuestrados reinsertados	1	5.55 %

El control de constitucionalidad para la las leyes que componen la línea de seguridad democrática se ejerció a través de la corte constitucional por medio de 131 sentencias emitidas, equivalentes al 30.25 % de la actividad del control de constitucionalidad, respecto a la totalidad de sentencias de las cuatro líneas (433 sentencias). En el gráfico que sigue se ilustran los tipos de decisiones en relación con línea de gobierno 1, con el respectivo número y porcentaje respecto al número total de decisiones contenidas en la parte resolutive de las sentencias (518 decisiones):

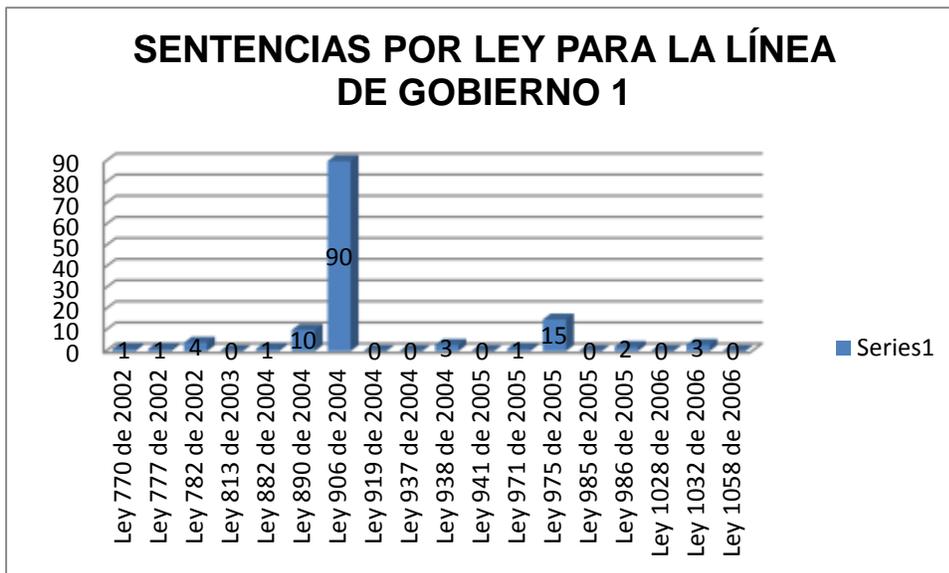
Período 2002-2006: 131 sentencias (con 189 decisiones) equivalente 30.25% del control de constitucionalidad, para línea de gobierno número 1		
Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad Total	3	1.58 %
Inexequibilidad total	0	0 %
Inexequibilidad parcial	34	17.98 %
Exequibilidad Condicionada	21	11.11 %
Exequibilidad parcial	69	36.50 %
Inhibición	62	32.80 %
Tipo de Control		
Automático	0	
Automático Previo	2	
Acción	129	

Otro	0	
Vicio de Fondo	33	
Vicio de Forma		
Temporal	0	
Procedimiento	1	
Unidad de Materia	1	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	1	

La línea de gobierno número 1 seguridad democrática fue la propuesta de gobierno bandera para el período 2002-2006, debido a la situación sociopolítica y de orden público por la atravesaba el país en el año 2006.

Como se vio en el numeral 9.2.1 del capítulo de los resultados, en ésta línea de gobierno se obtuvo el siguiente número de sentencias por ley:

Figura 10.3.1



Para analizar los resultados debemos volver al gráfico anterior.

Los resultados respecto al número de sentencias expedidas indican que tres de las leyes fueron las que más sentencias de control de constitucionalidad tuvieron en el período 2002-2006, pero

ello no significa que las leyes con más controles de constitucionalidad hayan sido las que más resultados desfavorables hayan tenido en el resultado del control.

Para verificar el cumplimiento del objetivo específico 1, los resultados globales del control de constitucionalidad a las leyes expedidas para la línea de gobierno número 1, fueron:

número de leyes de esta línea	número de Sentencias de Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma	unidad de materia	vicio de forma				
							automático	automático por revisión	acción de nulidad	otro							
18	131	3	0	34	21	69	62	0	2	9	0	3	0	1	1	0	1

Según el cuadro anterior existieron 3 demandas que generaron sentencias de exequibilidad total respecto a leyes de esta línea.

Las decisiones de exequibilidad total indican que la totalidad de la norma demandada se ajustó a la constitución política en lo sustancial o material y en lo formal en cuanto al trámite legislativo para su expedición. Por el contrario, ninguna de las leyes que hicieron parte de esta línea de gobierno fue declarada inexequible totalmente.

Se verificaron 34 decisiones de inexequibilidad parcial, es decir, decisiones específicas respecto a normas puntuales de las leyes o contenidos parciales de las mismas, que al ser

parciales de todas formas la mayoría del texto normativo queda vigente en el ordenamiento jurídico.

Las decisiones de exequibilidad condicionada son aquellas mediante las cuales la Corte Constitucional fija el alcance y la interpretación que debe dársele a una norma, como condición para que permanezca vigente en el ordenamiento jurídico, es decir, son decisiones en las que la Corte legisla de manera positiva. Se profirieron 21 decisiones de exequibilidad condicionada.

Se obtuvieron 69 decisiones de exequibilidad parcial de leyes, lo cual obedece en la mayoría de los casos en que son demandadas las leyes de manera parcial, como un artículo, un inciso, una frase, una palabra, etc.

Las 62 decisiones que corresponden a sentencias inhibitorias, desde el punto de vista técnico no son materialmente sentencias, sino decisiones inhibitorias en las cuales la Corte Constitucional se abstiene de emitir pronunciamiento de fondo sobre la norma demandada, por existir cosa juzgada constitucional al haberse pronunciado de fondo la Corte en sentencia anterior respecto a los mismos cargos, por caducidad de la acción como en el caso de los vicios de forma en las leyes, porque el demandante no argumenta los cargos en la demanda como deberían plantearse, etc.

Es un número significativo de decisiones que favorecen las leyes expedidas para la línea de gobierno número 1.

El tipo de control constitucional más utilizado fue la acción, es decir, las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes, que para el caso específico fueron 129 acciones, lo que demuestra que los ciudadanos hacen uso de la facultad que les confiere la constitución política para el ejercicio de las acciones judiciales tendientes al control de constitucionalidad de las leyes.

En relación con los vicios que generaron las inexequibilidades parciales, en las sentencias se encontraron 33 vicios de fondo. Los vicios de fondo o vicios sustanciales en una ley son

catalogados como aquellas irregularidades que se predicen del contenido mismo de la ley, de una o varias de sus disposiciones, que son contrarias a las disposiciones del texto constitucional, es decir, transgreden su contenido material (Sentencia C-400 de 2011).

Finalmente, en los resultados del control de constitucionalidad de las leyes que se asociaron a la línea de gobierno 1, se encontraron solamente 2 vicios de forma en la expedición de las leyes; de la confrontación de los tipos y cantidades de vicios que generaron las inexecutableidades parciales encontradas, se deduce que su origen fue mayoritariamente por vicios materiales o de contenido.

Los vicios de forma han sido explicados por la jurisprudencia como aquellos que "...se limitan a desconocer rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, porque se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo". (Sentencia C-400 de 2011).

10.4- DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 2, CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL PERIODO 2002 – 2006.

De la actividad legislativa del período 2002 – 2006 se seleccionaron 26 leyes para la línea de gobierno número 2 denominada Impulsar el Crecimiento Económico y Generación de Empleo, que equivalen al 27.95 % de la actividad legislativa de ese período respecto a las cuatro líneas de gobierno (93 leyes); según el tipo de ley se expidió el siguiente número y porcentaje de leyes.

Período 2002 – 2006: 26 Leyes = 27.95 %.		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	0	
Orgánica	2	50 %
Ordinaria	22	26.82 %
Marco	2	100 %
Facultades	0	
Aprobatoria	0	
Convocatoria	0	

De las 26 leyes que hacen parte de la línea de gobierno número 2, consistente en impulsar el crecimiento económico y generación de empleo, según el tema de la ley, respecto a la totalidad por cada tema para las cuatro líneas (93 leyes) se expidió la siguiente cantidad y porcentaje.

Período 2002 - 2006 número de leyes expedidas por tema de ley		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	0	
Asuntos Laborales	0	
Penal	0	
Ratificación de Tratado o Aprobación de Tratado	0	
Seguridad Social	0	
Conmemorativa	0	
Estructura del Estado	0	
Asuntos Económicos - Fomento	12	46 %
Medio Ambiente	0	
Asuntos Civiles	2	11.11 %
Educación	0	
Otorgamiento de facultades extraordinarios	0	
Administración Pública	0	
Asuntos Entidades Territoriales	0	
Mecanismos de Participación Ciudadana	0	
Servicios Públicos	0	
Presupuesto y Asuntos Tributarios	12	85.71%
Seguridad del Estado	0	
Otros	0	

Respecto a las 26 leyes hacen parte de la línea de gobierno número 2 consistente en Impulsar el Crecimiento Económico y Generación de Empleo, según el tema de la línea de gobierno se expidió el siguiente número de leyes (los porcentajes son respecto al total de leyes de la línea):

Período 2002-2006: número de leyes por tema de ley según línea de gobierno No 2.		
Tema de Línea: Crecimiento Económico y generación de empleo.	Cantidad	Porcentaje
Presupuesto General de la Nación	9	34.61 %
Normas Tributarias	4	15.38 %
Crecimiento Económico Sostenible	2	7.69 %
Cartera hipotecaria	2	7.69 %
Sector Minero	3	11.53 %
Inversión privada sectores específico	1	3.84 %
Infraestructura	3	11.53 %
Crédito Público	1	3.84 %
Titulación	1	3.84 %

El control de constitucionalidad se ejerció a través de la corte constitucional por medio de 122 sentencias que profirió para la de línea de gobierno número 2, equivalente al 28.17 % de las sentencias de control de constitucionalidad (433 sentencias). Sin embargo, las 122 sentencias contienen 125 decisiones.

Período 2002-2006: 122 sentencias, equivalentes al 28.17 % del total de las sentencias (433) de control de constitucionalidad para las 4 líneas.		
Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad total	5	4 %
Inexequibilidad total	0	
Inexequibilidad parcial	26	20.8 %
Exequibilidad Condicionada	6	4.8 %
Exequibilidad parcial	62	49.6 %
Inhibición	26	20.8 %
Tipo de Control		

Automático	0	
Automático Previo	0	
Acción	122	
Otro	0	
Vicio de Fondo	15	
Vicio de Forma		
Temporal	0	
Procedimiento	6	
Unidad de Materia	4	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	2	

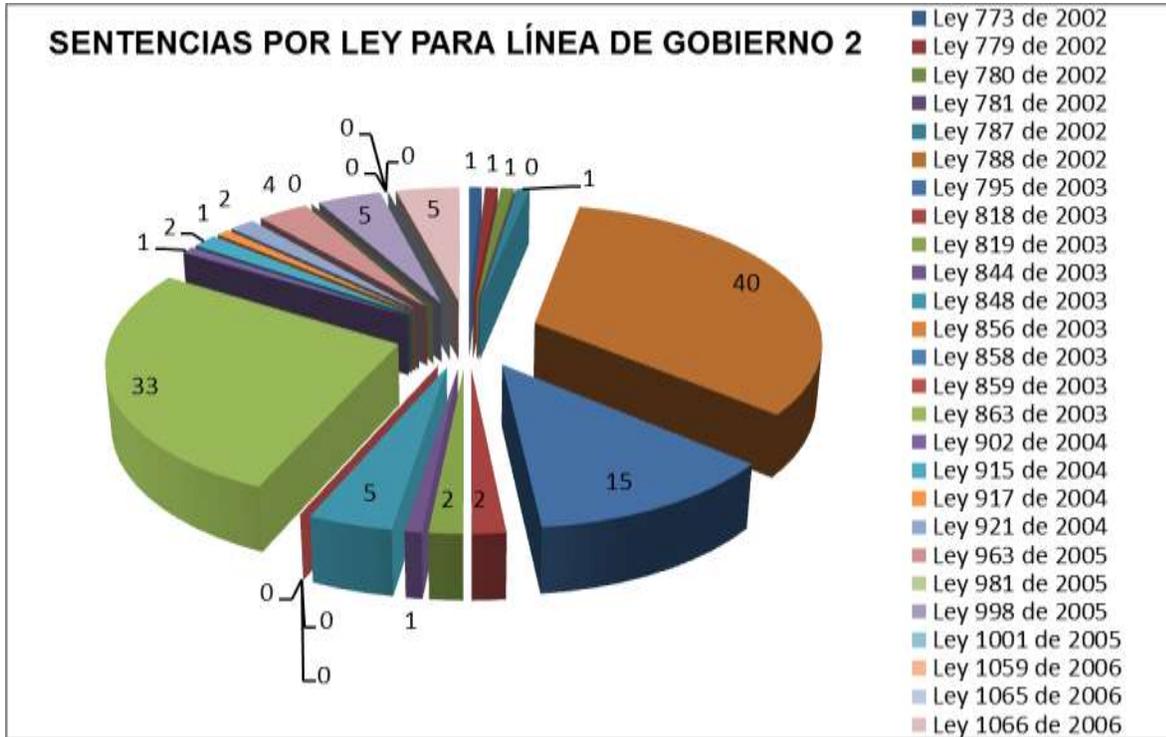
Aplican igualmente para ésta línea de gobierno, la explicación dada en el numeral anterior para los términos exequibilidad total, exequibilidad parcial, inexecuibilidad parcial, exequibilidad condicionada, decisión inhibitoria, vicios de fondo y de forma en las leyes.

Según se describió en el numeral 9.2.2 del capítulo de los resultados, en ésta línea de gobierno se obtuvieron los resultados que se muestran en el siguiente gráfico:

Número de Leyes Línea 2	Número de Sentencias Línea 2	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de fondo	vicio de forma					
								automático	automático previo	acción	otro		temporal	procedimiento	unidad de materia	otro		
26	122	5	0	26	6	62	26	0	0	12	2	0	1	0	6	4	0	2

Para discutir y analizar los resultados debemos volver al siguiente gráfico:

Figura 10.4.1



Los resultados respecto al número de sentencias expedidas indican que tres de las leyes fueron las que más sentencias de control de constitucionalidad tuvieron en el período 2002-2006, pero ello no significa tampoco que las leyes con más controles de constitucionalidad hayan tenido resultados más desfavorables.

Se concluye que existieron 5 demandas que generaron sentencias de exequibilidad total respecto a leyes de esta línea, es decir, se hizo el examen de constitucionalidad a la totalidad de 5 leyes, las que se ajustaron a la constitución política en lo sustancial o material y en lo formal en cuanto al trámite legislativo para su expedición.

Se verificaron 26 decisiones de inexecutable parcial, es decir, decisiones específicas respecto a normas puntuales de las leyes, que al ser parciales de todas formas la mayoría del texto normativo queda vigente en el ordenamiento jurídico.

Se profirieron 6 decisiones de exequibilidad condicionada, es decir, en ellas la Corte Constitucional fijó el alcance y la interpretación que debe dársele a una norma, como condición para que permanezca vigente en el ordenamiento jurídico, lo que indica que la Corte legisló de manera positiva.

Se obtuvieron 62 decisiones de exequibilidad parcial de leyes, lo cual obedece en la mayoría de los casos en que son demandadas las leyes de manera parcial, como un artículo, un inciso, una frase, una palabra, etc.

Las 26 decisiones que corresponden a sentencias inhibitorias, se dieron por varias causas: por existir cosa juzgada constitucional al haberse pronunciado de fondo la Corte en sentencia anterior respecto a los mismos cargos, por caducidad de la acción como en el caso de los vicios de forma en las leyes, o, porque el demandante no argumenta los cargos en la demanda como deberían plantearse, etc.

El tipo de control constitucional más utilizado fue la acción, es decir, las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes, que para el caso específico fueron 122 acciones de inconstitucionalidad.

En relación con los vicios que generaron las inexequibilidades parciales, en las sentencias se encontraron 15 vicios de fondo.

Finalmente, en los resultados del control de constitucionalidad de las leyes que se asociaron a la línea de gobierno 1, se encontraron 12 vicios de forma en la expedición de las leyes.

Los vicios de forma han sido explicados por la jurisprudencia como aquellos que "...se limitan a desconocer rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, porque se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo". (Sentencia C-400 de 2011).

10.5- DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 3, LA EQUIDAD SOCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EN EL PERÍODO 2002 – 2006.

De la actividad legislativa del período 2002 – 2006 se seleccionaron 28 leyes expedidas para la línea de gobierno número 3 denominada construir equidad social, que equivalen al 30.10% de la actividad legislativa de ese período respecto al total de leyes de las cuatro líneas elegidas (93 leyes); según el tipo de ley se promulgó el siguiente número de leyes para ésta línea:

Período 2002 – 2006: 28 Leyes = 30.10 %		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	0	
Orgánica	1	25 %
Ordinaria	27	32.92 %
Marco	0	
Facultades	0	
Aprobatoria	0	
Convocatoria	0	

En el período 2002 – 2006, un total de 28 leyes hacen parte de la línea de gobierno número 3 denominada construir equidad social; según el tema de la ley se expidió el siguiente número y porcentaje de leyes, respecto a la cantidad de la línea 3 (93 leyes):

Periodo 2002 - 2006 número de leyes expedidas por tema de ley, para la línea 3.		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	0	
Asuntos Laborales	6	60 %
Penal	0	
Ratificación de Tratado o	0	

aprobación de Tratado		
Seguridad Social	3	100 %
Conmemorativa	0	
Estructura del Estado	0	
Asuntos Económicos - Fomento	3	18.75 %
Medio Ambiente	0	
Asuntos Civiles	7	46.66 %
Educación	6	100 %
Otorgamiento de facultades extraordinarias	0	
Administración Pública	0	
Asuntos Entidades Territoriales	0	
Mecanismos de Participación Ciudadana	0	
Servicios Públicos	1	50 %
Presupuesto y Asuntos Tributarios	0	
Seguridad del Estado	0	
Otros	2	28.57 %

En el período 2002 – 2006, de las 28 leyes que hacen parte de la línea de gobierno número 3 denominada construir equidad social, según el tema de la línea de gobierno se expidió el siguiente número de leyes:

Periodo 2002-2006: número de leyes por tema de ley según línea de gobierno N° 3.		
Tema de Línea: Equidad Social	Cantidad	Porcentaje
Cobertura y Calidad de la Educación	6	21.42 %
Seguridad Social	9	32.14 %
Mejoramiento del Ingreso y Distribución Económica	2	7.14 %
Aumento en Cobertura y Aseguramiento en Salud	1	3.57 %
Manejo del Campo	1	3.57 %
Impulso a la Micro- Empresa, Cooperativa y Fondos Mutuales	2	7.14 %
Igualdad de Derechos, de Genero y Protección a la Familia	7	25 %

El control de constitucionalidad se ejerció a través de la corte constitucional por medio de 102 sentencias de control de constitucionalidad emitidas respecto a las leyes que conforman la línea de gobierno número 3, equivalente al 23.55 % de la actividad del control de constitucionalidad respecto de las 433 sentencias emitidas para las 4 líneas. Nota: se habla de 433 sentencias, pero las decisiones son 518, porque una sentencia puede tener varias decisiones. Y para la línea de gobierno 3, fueron 112 decisiones.

Período 2002-2006: 102 sentencias equivalentes al 23.55 % del total de sentencias para las cuatro líneas.		
Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad Total	3	2.67 %
Inexequibilidad total	0	
Inexequibilidad parcial	24	21.42 %
Exequibilidad Condicionada	19	16.96 %
Exequibilidad parcial	44	39.28 %
Inhibición	22	19.64 %
Tipo de Control		
Automático	0	
Automático Previo	2	
Acción	100	
Otro	0	
Vicio de Fondo	20	
Vicio de Forma		
Temporal	0	
Procedimiento	4	
Unidad de Materia	0	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	0	

Según los resultados vistos para la línea de gobierno 3 en el numeral 10.3, los resultados son los siguientes:

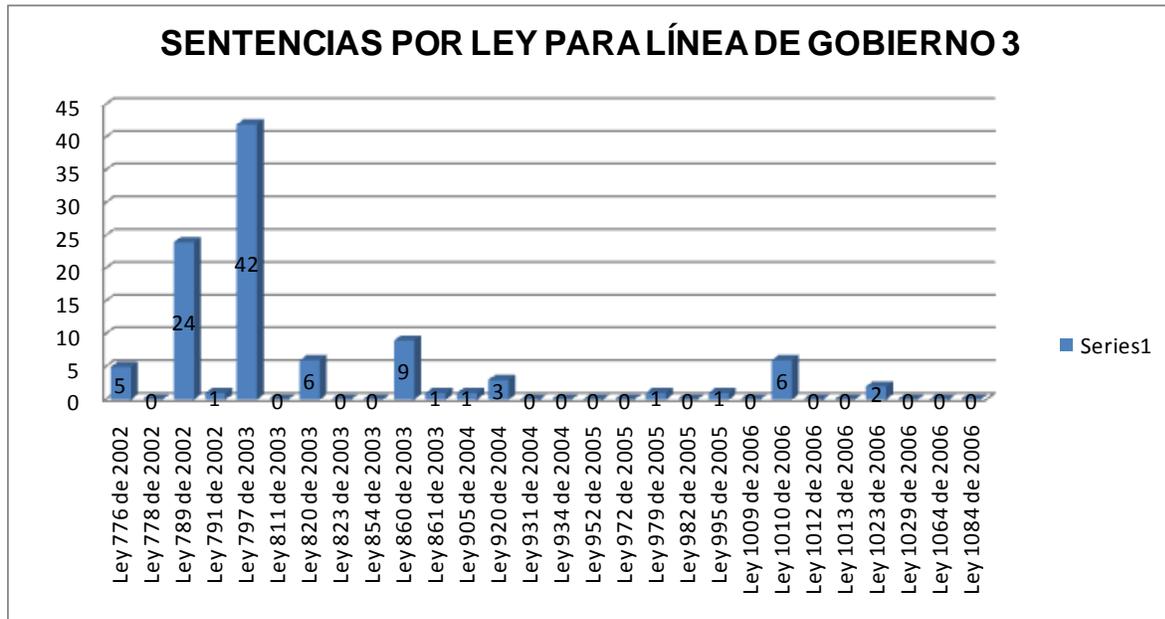


Figura 10.5.1.

número de leyes línea 3	número de Sentencias línea 3	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma						
								autómático	automático	accidental	otro	vicio de forma	unidades	matrícula	otro	vicio de forma		
28	102	3	0	24	19	44	22	0	2	10	0	0	2	0	4	0	0	0

Los resultados respecto al número de sentencias expedidas indican que tres de las leyes fueron las que más sentencias de control de constitucionalidad tuvieron en el período 2002-2006, pero ello no significa tampoco en este caso que las leyes con más controles de constitucionalidad hayan tenido resultados más desfavorables.

Se dieron 3 demandas que generaron sentencias de exequibilidad total respecto a leyes de esta línea, es decir, se hizo el examen de constitucionalidad a la totalidad de 3 leyes, las que se ajustaron a la constitución política en lo sustancial o material y en lo formal en cuanto al trámite legislativo para su expedición.

Se verificaron 24 decisiones de inexecutable parcial, es decir, decisiones específicas respecto a normas puntuales de las leyes, que al ser parciales de todas formas la mayoría del texto normativo queda vigente en el ordenamiento jurídico.

Se profirieron 19 decisiones de exequibilidad condicionada, es decir, en ellas la Corte Constitucional fijó el alcance y la interpretación que debe dársele a una norma, como condición para que permanezca vigente en el ordenamiento jurídico.

Se obtuvieron 44 decisiones de exequibilidad parcial de leyes, lo cual obedece en la mayoría de los casos en que son demandadas las leyes de manera parcial, como un artículo, un inciso, una frase, una palabra, etc.

Las 22 decisiones que corresponden a sentencias inhibitorias, se dieron por varias causas: por existir cosa juzgada constitucional al haberse pronunciado de fondo la Corte en sentencia anterior respecto a los mismos cargos, por caducidad de la acción como en el caso de los vicios de forma en las leyes, o, porque el demandante no argumenta los cargos en la demanda como deberían plantearse, etc.

El tipo de control constitucional más utilizado fue la acción, es decir, las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes, que para el caso específico fueron 100 acciones de inconstitucionalidad.

En relación con los vicios que generaron las inexecutable parciales, en las sentencias se encontraron 20 vicios de fondo.

Finalmente, en los resultados del control de constitucionalidad de las leyes que se asociaron a la línea de gobierno 1, se encontraron 4 vicios de forma en la expedición de las leyes.

Los vicios de forma han sido explicados por la jurisprudencia como aquellos que “...se limitan a desconocer rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, porque se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo”. (Sentencia C-400 de 2011).

10.6- DISCUSIÓN DE RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE GOBIERNO 4, INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO, EN EL PERÍODO 2002 – 2006.

De la actividad legislativa del período 2002 – 2006 se seleccionaron 21 leyes expedidas para la línea de gobierno número 4 denominada incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, que equivalen al 22.58% del total de las leyes elegidas para las cuatro líneas de gobierno (93 leyes). De la actividad legislativa de ese período y según el tipo de ley, se promulgó la siguiente cantidad, respecto al total de cada tipo (para las cuatro líneas):

Período 2002 – 2006: 21 Leyes = 22.58 %		
Tipo Ley	Cantidad	Porcentaje
Estatutaria	2	66.66 %
Orgánica	1	25 %
Ordinaria	16	19.51 %
Marco	0	
Facultades	1	100 %
Aprobatoria	0	
Convocatoria	1	100 %

En el período 2002 – 2006, un total de 21 leyes hacen parte de la línea de gobierno número 4 denominada incrementar la transparencia y eficiencia del Estado; según el tema de la ley se expidió la siguiente cantidad, respecto a las 93 leyes:

Período 2002 - 2006 número de leyes expedidas por tema de ley		
Tema de la Ley	cantidad	porcentaje
Administración de Justicia	2	40 %
Asuntos Laborales	0	
Penal	0	
Ratificación de Tratado o aprobación de Tratado	0	
Seguridad Social	0	
Conmemorativa	0	
Estructura del Estado	0	
Asuntos Económicos - Fomento	1	6.25 %
Medio Ambiente	0	
Asuntos Civiles	3	50 %
Educación	0	
Otorgamiento de facultades extraordinarias	0	
Administración Pública	9	90 %
Asuntos Entidades Territoriales	0	
Mecanismos de Participación Ciudadana	1	100 %
Servicios Públicos	1	50 %
Presupuesto y Asuntos Tributarios	0	
Seguridad del Estado	0	
Otros	4	57.14 %

En el período 2002 – 2006, respecto a la línea de gobierno N° 4 denominada eficiencia y transparencia del Estado, según el tema de la línea de gobierno se expidió el siguiente número de leyes:

Período 2002-2006 número de leyes por tema según línea de gobierno 4 .		
Tema de Línea: Transparencia y eficiencia del Estado	Cantidad	Porcentaje
Carrera Administrativa	2	9.52 %

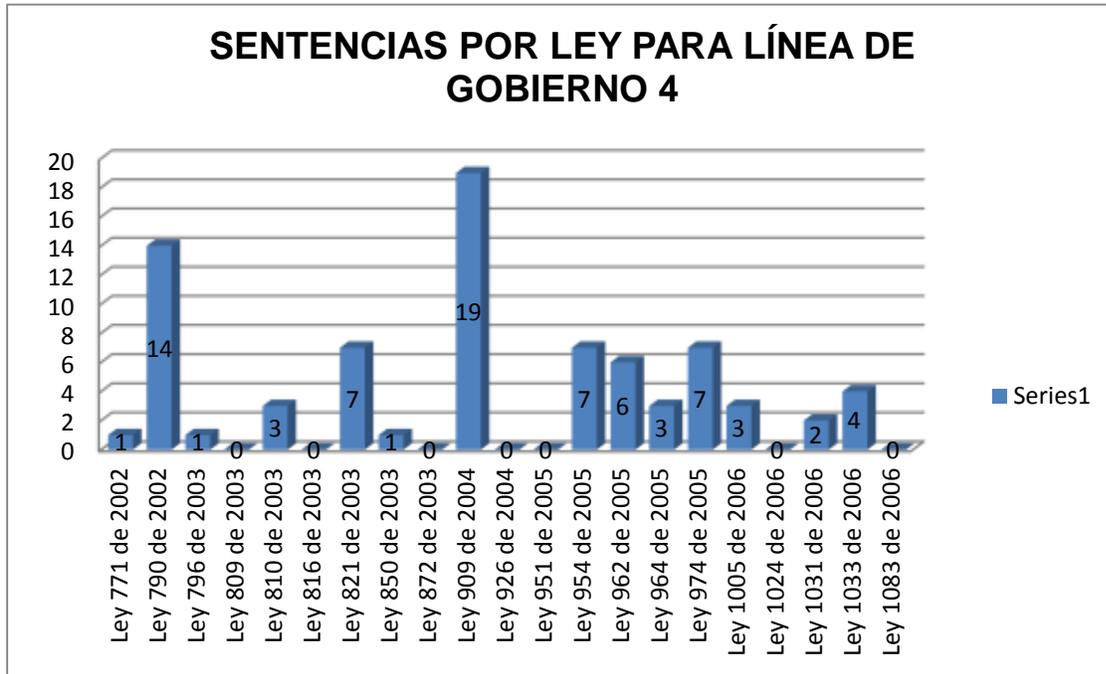
Administración Pública	8	38.09 %
Ordenamiento Territorial Eficiencia y Transparencia del Estado	5	23.80 %
Esquema de Evaluación de la Descentralización	1	4.76 %
Procesos de Evaluación de Resultados	1	4.76 %
Contratación Pública	3	14.28 %
Fortalecimiento de la Capacidad Fiscal y Gestión de las Regiones	1	4.76 %

El control de constitucionalidad se ejerció a través de la corte constitucional por medio de 78 sentencias que profirió la Corte para la de línea de gobierno número 4, equivalente al 18 % del total de las sentencias (433) de las cuatro líneas. Sin embargo las 78 sentencias contienen 92 decisiones como vemos enseguida:

Período 2002-2006: 78 sentencias equivalente al 18 % del control de constitucionalidad para las 4 líneas.		
Decisión de la corte	Cantidad	Porcentaje
Exequibilidad total	1	1.08 %
Inexequibilidad total	0	
Inexequibilidad parcial	21	22.82 %
Exequibilidad Condicionada	17	18.47 %
Exequibilidad parcial	36	39.13 %
Inhibición	17	18.47 %
Tipo de Control		
Automático	1	
Automático Previo	2	
Acción	73	
Otro	1	
Vicio de Fondo	17	
Vicio de Forma		
Temporal	0	
Procedimiento	0	
Unidad de Materia	3	
Otros	0	
Vicio de Fondo y Forma	0	

En conclusión los resultados arrojados para el control de constitucionalidad de las leyes que componen la línea 4, los podemos describir así:

Figura 10.6.1



número de leyes línea 4	número de Sentencias línea 4	Exequibilidad total	Inexequibilidad total	Inexequibilidad parcial	exequibilidad condicionada	Exequibilidad parcial	inhibición	tipo de control				vicio de forma	vicio de fondo	vicio de forma	vicio de fondo	
								automático	automático por revisión	accidental	control					
21	78	1	0	21	17	36	17	1	2	73	1	17	0	0	3	0

Se dio un control que arrojó exequibilidad total de una ley, la que se ajustó a la constitución política en lo sustancial o material y en lo formal en cuanto al trámite legislativo para su expedición.

Se verificaron 21 decisiones de inexecutable parcial, es decir, decisiones específicas respecto a normas puntuales de las leyes, que al ser parciales de todas formas la mayoría del texto normativo queda vigente en el ordenamiento jurídico.

Se profirieron 17 decisiones de exequibilidad condicionada, es decir, en ellas la Corte Constitucional fijó el alcance y la interpretación que debe dársele a una norma, como condición para que permanezca vigente en el ordenamiento jurídico.

Se obtuvieron 36 decisiones de exequibilidad parcial de leyes, lo cual obedece en la mayoría de los casos en que son demandadas o controladas las leyes de manera parcial, como un artículo, un inciso, una frase, una palabra, etc.

Las 17 decisiones que corresponden a sentencias inhibitorias, se dieron por varias causas: por existir cosa juzgada constitucional al haberse pronunciado de fondo la Corte en sentencia anterior respecto a los mismos cargos, por caducidad de la acción como en el caso de los vicios de forma en las leyes, o, porque el demandante no argumenta los cargos en la demanda como deberían plantearse, etc.

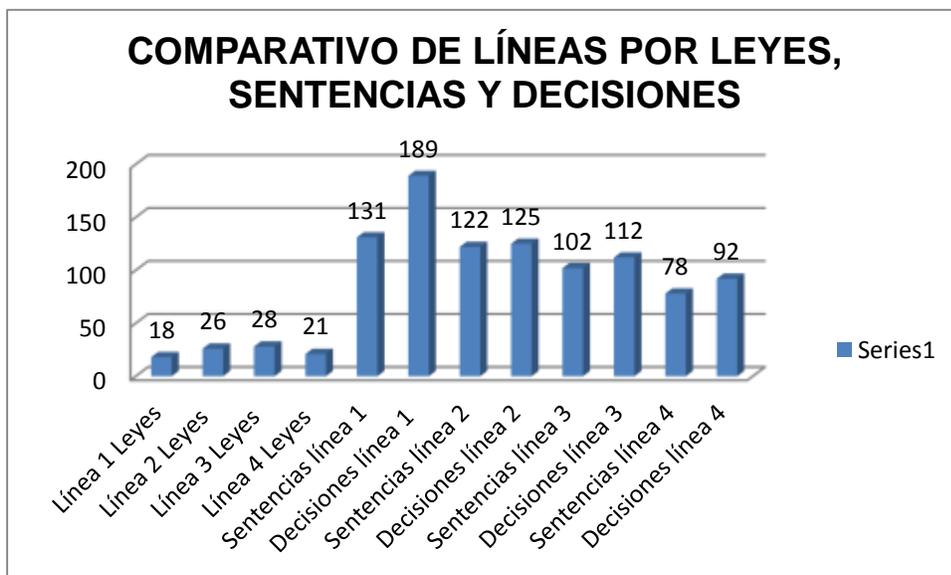
El tipo de control constitucional más utilizado fue la acción, es decir, las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes, que para el caso específico fueron 73 acciones de inconstitucionalidad.

En relación con los vicios que generaron las inexecutable parciales, en las sentencias se encontraron 17 vicios de fondo y 3 vicios de forma.

10.7.- ANÁLISIS DEL RESULTADO GENERAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LA LEGISLACIÓN EXPEDIDA PARA LAS CUATRO LÍNEAS DE GOBIERNO DEL PERÍODO 2002-2006.

El resultado general del control de constitucionalidad a la legislación expedida en el marco de las cuatro principales líneas de gobierno para el período 2002-2006, podemos decir que se sintetiza en los siguientes cuadros.

Figura 10.7.1



En cuadro diferencia número de sentencias de número de decisiones para cada línea porque como ya se ha explicado, en muchos eventos una sentencia no contiene una sola decisión en mismo sentido, sino que puede tener varias decisiones en diferentes sentidos, dependiendo de la cantidad de normas que son objeto del control constitucional.

En la figura anterior se hace un comparativo de la cantidad de leyes expedidas por línea de gobierno, y se encuentra que contrario a lo que inicialmente podría pensarse la línea 1 referida a la seguridad democrática fue la que menos legislación tuvo (18 leyes), mientras que la línea 3 sobre la equidad social fue la que más legislación mereció, con 28 leyes.

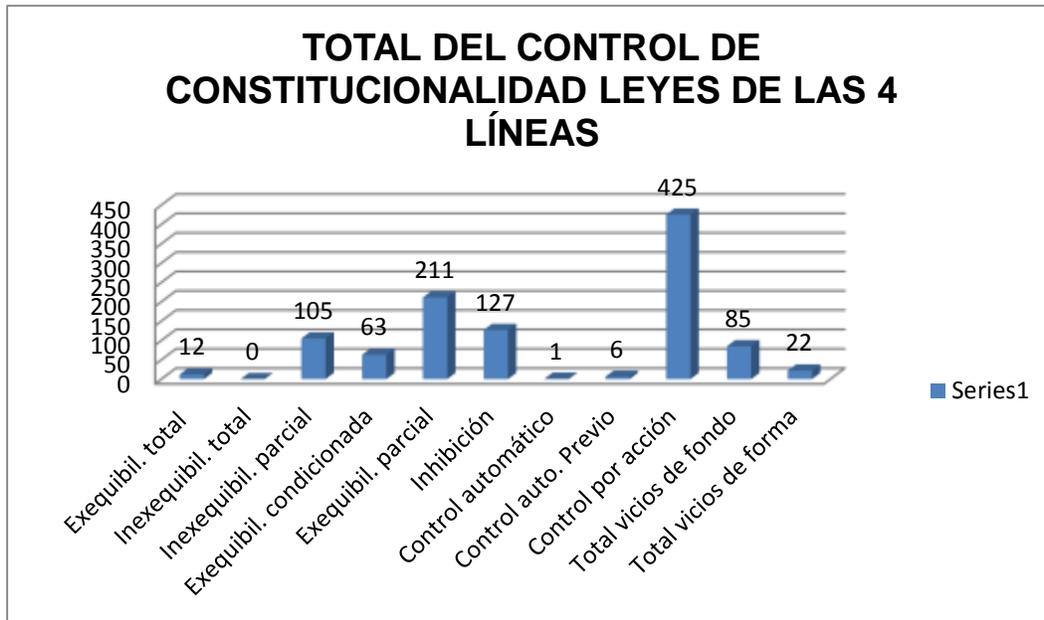
Sin embargo, las leyes expedidas para la línea 1 fueron las que más sentencias y decisiones tuvieron al totalizar 131 sentencias con 189 decisiones emitidas por la Corte Constitucional. Lo anterior se explica porque la legislación relacionada con la línea 1 de seguridad democrática se relacionó con manejo del orden público, normas penales y principalmente el código de procedimiento penal (ley 906 de 2004), y al ser normas cuyo contenido toca con el manejo del orden público, sanciones penales, aumento de penas y la libertad personal, así como de la implementación del sistema penal acusatorio en Colombia, permite concebir por qué fue la línea que más decisiones de la Corte mereció.

Por el contrario, las leyes de la línea 3 sobre equidad social que fue un número superior a la línea 1, arrojaron 102 sentencias con 112 decisiones de la Corte. El contenido de las leyes de ésta línea se relacionó con aspectos como revolución educativa incremento en cobertura y mejorar la calidad, cobertura y la calidad en asegurados en salud y en seguridad social, manejo social del campo (protección al campesino), impulso a la micro – empresa y la economía solidaria, normas de presupuesto, entre otros, variables que para el efecto del control constitucional fueron menos sensibles que los temas relacionados con la línea 1.

En los gráficos siguientes veremos el resultado global acumulado del control de constitucionalidad para la legislación expedida respecto a las cuatro líneas de gobierno del período 2002-2006, del cual podremos inferir cuál fue la incidencia de dicho control sobre la legislación de ese período.

RESULTADOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LA LEGISLACIÓN EXPEDIDA PARA LAS CUATRO PRINCIPALES LÍNEAS DE GOBIERNO 2002-2006											
LÍNEAS	EXEQ. TOTAL	INEX. TOTAL	INEX. PAR.	EXEQ. COND.	EXEQ. PAR.	INHIB.	CONT. AUT.	CONT. AUT. PREVIO	CONT. ACCIÓN	VICIOS FONDO	VICIOS FORMA
LÍNEA 1	3	0	34	21	69	62	0	2	129	33	3
LÍNEA 2	5	0	26	6	62	26	0	0	122	15	12
LÍNEA 3	3	0	24	19	44	22	0	2	100	20	4
LÍNEA 4	1	0	21	17	36	17	1	2	74	17	3

Figura 10.7.2



Los gráficos anteriores reflejan el resultado acumulado del control de constitucionalidad a las leyes expedidas en la implementación de las cuatro líneas de gobierno que recogieron las políticas públicas del ejecutivo en el período 2002-2006. Cada barra y cifra del gráfico merece un comentario, porque de los resultados obtenidos podrá afirmarse cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad en la legislación que recogió las cuatro principales líneas de gobierno en el período mencionado.

En total 12 leyes fueron sometidas en su integridad al examen de control de la Corte Constitucional, saliendo avantes en su totalidad porque así lo muestran los resultados de las decisiones de inexecutable total, que para las cuatro líneas fue de cero (0), lo que indica que a las leyes y al gobierno le fue bien en este aspecto, y pasaron el examen realizado por la Corte.

De las 518 decisiones contenidas en las 433 sentencias de control de constitucionalidad, 105 lo fueron de inexecutable parcial cifra que equivale al 20%, porcentaje que se considera bajo si se tiene en cuenta que la mayoría de las inexecutable parciales lo fueron por vicios de fondo o sustanciales en mayor grado respecto al contenido de las leyes, y en menor grado por vicios de forma, los cuales unos u otros, apenas afectaron parcialmente el contenido de las normas revisadas por la Corte Constitucional.

Después de los distintos análisis se puede deducir que la única variable en el resultado del control de constitucionalidad que tuvo incidencia en las leyes expedidas al amparo de las cuatro líneas de gobierno del período 2002-2006, fue la de inexecutable parcial. En el capítulo siguiente se hará el análisis cualitativo de los resultados del control de constitucionalidad que terminó con inexecutable parciales.

Con executable condicionada se emitieron 63 decisiones, que significan el 12% de la totalidad para las cuatro líneas. En materia de executable condicionada cualquiera que sea la cantidad de decisiones, muy alta o muy baja, se considera un logro importante o un éxito legislativo porque aunque la Corte fije el sentido interpretativo de la norma o aparte demandado o sometido a examen, de todas maneras el precepto permanece en el ordenamiento jurídico con el alcance que por vía de interpretación constitucional le dé la alta corporación.

Las executable parciales alcanzaron la cifra del 41% con 211 decisiones que naturalmente favorecieron la gestión legislativa en la medida en que las demandas o controles parciales de determinadas leyes en las que se hizo el examen a una frase, a un artículo, a una palabra, etc., resultaron favorables a la gestión legislativa y las normas parciales sometidas a examen lograron permanecer en el ordenamiento jurídico.

Las decisiones inhibitorias acumuladas para las cuatro líneas sumaron 127, equivalentes a un porcentaje significativo del 24%. Independiente de las causas por las cuales se dieron decisiones inhibitorias se puede afirmar que éstas constituyen otro triunfo para la legislación sometida al escrutinio constitucional porque en la medida en que no prosperen las demandas de inconstitucionalidad, puede decirse desde ya que el control de la Corte no tuvo mucha incidencia en la legislación examinada.

En lo relacionado con los tipos de controles, las decisiones de la Corte tuvieron como causa varios tipos de controles como son el control automático, control automático previo y control por acción. En la investigación se encontró un (1) control automático. Este es el control de referendo contenido en el artículo 241.2 de la Constitución. Como lo establece el artículo 378 de la Constitución, el Congreso debe aprobar una ley para convocar a un referendo. La ley que

convocó el referendo en el período 2002-2006 fue la número 796 de 2003. En el control previo a la convocatoria, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad (sentencia C-551 de 2003) de gran parte del articulado que contenía las preguntas que se harían al pueblo para incorporar nuevos enunciados jurídicos a la Constitución. Era la primera vez que se convocaba al pueblo para adelantar una reforma constitucional, en la vigencia de la carta de 1991. La Corte consideró que varias preguntas incluidas en la ley vulneraban la Constitución y por lo tanto no podían ser sometidas a la decisión ciudadana.

Los demás controles se iniciaron por revisión oficiosa por la Corte Constitucional como en el caso de las leyes estatutarias, y en el evento de las objeciones presidenciales a una ley.

Llama la atención el número de controles por acción que en total fueron 425 demandas contra las leyes que pretendieron materializar las cuatro líneas de gobierno seleccionadas para el período 2002-2006. De las 432 formas de iniciarse el control de constitucionalidad, 425 se derivaron de las demandas que presentaron los ciudadanos, cifra que equivale a un porcentaje del 98% del total de controles, es decir la mayor parte de los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes expedidas se derivaron de acciones de los ciudadanos en defensa de la Constitución Política y orden jurídico.

Finalmente, los vicios que generaron las inexecutableidades parciales fueron vicios de fondo en total 85, más 22 vicios de forma. Predominaron los vicios materiales, es decir, aquellos vicios sustanciales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido; mientras que los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo.

11.- ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS DECISIONES DE INEXEQUIBILIDAD PARCIAL

Como ya se ha expresado en líneas anteriores, después de los distintos análisis se puede deducir que la única variable en el resultado del control de constitucionalidad que tuvo incidencia en las leyes expedidas al amparo de las cuatro líneas de gobierno del período 2002-2006, fue la de inexequibilidad parcial. Por ser la única variable del control de constitucionalidad que tuvo incidencia en la legislación que recogió las cuatro principales líneas de gobierno del período 2002-2006, a continuación se hará un análisis de las leyes afectadas, las sentencias, las decisiones de la Corte Constitucional y las razones de inexequibilidad parcial, así como algunas conclusiones derivadas del análisis por cada línea o política pública de gobierno.

11.1.- ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 1: SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Debe recordarse que la política de seguridad democrática tenía como objetivo defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social; el gobierno del cuatrienio 2002-2006 se propuso implementar un modelo integral de Seguridad Democrática que le permitiera al Estado brindar seguridad a todos los sectores de la sociedad, consolidar su presencia legítima en el territorio nacional y recuperar el control definitivo en las zonas con influencia de grupos armados ilegales.

La Seguridad Democrática fue planteada como el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana. Así entendida, la Seguridad Democrática debía trascender el concepto tradicional de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad. En última instancia, la estrategia de

Seguridad Democrática buscaba asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado³⁴.

Las inexecutableidades parciales para esta línea las encontramos en las leyes 772 y 777 de 2002, leyes 890, 906, 938 de 2004; 975 y 985 de 2005.

La ley 772 de 2002 por medio de la cual se dictaron normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados, establecía que para los cargos de elección popular, no se requiere aceptación escrita ni verbal de una candidatura cuando medie fuerza mayor en caso de secuestro, entendiéndose que existe la aceptación sin lugar a rechazo de la inscripción.

La ley contenía en el artículo 3° la siguiente restricción: “En caso de secuestro no es necesario la toma de posesión para adquirir la condición de congresista y por ende los derechos inherentes a este cargo, incluidos los laborales asistenciales y prestacionales, los cuales deberán ser percibidos por sus familiares inmediatos”, texto que fue declarado inexecutable en sentencia C-668 de 2002 porque restringía su alcance sólo a los congresistas.

Se realizará un análisis general de las inexecutableidades parciales derivadas de las leyes 777 de 2002, 890 y 906 de 2004, por ser todas de contenido penal sustancial y penal procesal. El derecho penal sustancial, también llamado material se entiende como el sistema normativo que estudia los hechos delictivos y contravencionales y las consecuencias jurídicas que ellos acarrearán. Y el derecho procesal penal se define como el sistema de normas jurídicas que contienen los modos y condiciones para el descubrimiento del delito y de la responsabilidad de sus actores, y para la aplicación de las sanciones pertinentes.

Las leyes citadas todas hacen parte del sistema penal colombiano, que por ser un derecho sancionatorio que se ocupa de la tipificación y juzgamiento de conductas que causan gran

³⁴ <http://economiaiebh.wordpress.com/33-el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-de-alvaro-uribe-velez/>. Consulta realizada el 08/09/2013. 11:22 horas.

impacto social así como restricciones del Estado al derecho a la libertad personal, son destinatarias de un fuerte control ciudadano por medio de la acción de constitucionalidad.

En el período citado la norma que más controles tuvo fue la Ley 906 de 2004 o nuevo Código de Procedimiento Penal, que implantó en Colombia el Sistema Penal Acusatorio.

Con la ley 777 de 2002 se pretendió reformar el artículo 274 del Código Penal para el tipo de tráfico de moneda falsificada, introduciendo una modificación en el sentido de duplicar la pena y prohibir la libertad condicional cuando la cuantía superara los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La frase de prohibición de la libertad condicional fue declarada inexecutable en sentencia C-622 de 2003, por ser violatoria del debido proceso y del derecho a la igualdad frente a los demás procesados por otras conductas que sí tienen ese derecho.

La ley 890 de 2004 por medio de la cual se modificó y adicionó el Código Penal, conocida también como ley de aumento de penas, introdujo varias modificaciones y adiciones sustanciales al Código Penal. Se destacaron de su control de constitucionalidad tres inexecutableidades parciales.

El artículo 14 aumentó las penas previstas en la parte especial de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), modificando el artículo 123 referido al tipo de aborto sin consentimiento, así: “El que causare el aborto sin consentimiento de la mujer o en mujer menor de catorce, incurrirá...”.

El aparte subrayado fue declarado inexecutable en la sentencia C- 355 de 2006 entre otras razones porque una medida de protección que despoje de relevancia jurídica el consentimiento del menor, como lo constituye la expresión demandada, del Código Penal resulta inconstitucional porque anula totalmente el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la dignidad de los menores.

Mediante sentencia C-355 de 2006 se declaró inexecutable el artículo 124 de la Ley 599 de 2000, que atenuaba la pena para el delito de aborto cuando el embarazo fuera resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas.

El argumento de la Corte fue que todas las hipótesis señaladas como generadoras de atenuación punitiva en la norma acusada quedaron incluidas, en virtud de la sentencia, junto con otras no contempladas en tal disposición, como situaciones no constitutivas del delito de aborto. Por lo tanto, perdió su razón de ser la disposición acusada, por cuanto, en lugar de la atenuación de la pena, lo que se declaró es la inexistencia del delito de aborto en las precisas y excepcionales circunstancias anotadas.

El artículo 12 inciso segundo de la Ley 890 introdujo un segundo inciso al artículo 454 del Código Penal agregando una pena para el asistente audiencia ante el juez de control de garantías o juez de conocimiento, tribunal o Corte Suprema de Justicia, que se negara deliberadamente a cumplir las órdenes del juez o magistrado. A través de sentencia C-897 de 2005 fue declarado inexecutable porque el precepto no se dirigía a lograr el cumplimiento de las sentencias y de los autos, o a impedir que se perturbe el desarrollo de las audiencias, situaciones para las cuales existen normas propias, sino que el fin de la norma es lograr que, aparte de estas decisiones judiciales fundamentales, sean obedecidos todos los mandatos de los jueces. Es decir, se trataba de lograr que las exigencias de menor categoría que lleguen a establecer el juez sean también obedecidas, lo que vulneraba el principio de proporcionalidad, el principio de necesidad y la libertad personal.

Ley 906 de 2004 o nuevo Código de Procedimiento Penal, que implantó en Colombia el Sistema Penal Acusatorio en Colombia fue la norma producida en el período 2002-2006 que más controles de constitucionalidad tuvo, sumando noventa acciones o demandas.

Por medio del Acto Legislativo 03 de 2002 se modificaron los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución Política, con la finalidad de variar la estructura básica del proceso penal colombiano. En virtud de esa reforma, la estructura del proceso penal, la acusación y juzgamiento debía aproximarse a los sistemas de tendencia acusatoria.

Estos sistemas están caracterizados, entre otras cosas, por la distribución de las funciones de investigación y acusación, por una parte, de la de juzgamiento, por otra; por la concentración de las facultades investigativas en la Fiscalía General y de las judiciales en los jueces y tribunales; por la reserva judicial para las afectaciones de los derechos fundamentales de los ciudadanos a que hay lugar con ocasión del proceso penal; por la legitimación democrática del proceso penal a través de instituciones como la elección popular de fiscales y jueces o la participación del gran

jurado y del jurado popular; por la racionalización de la selectividad del sistema penal a través del principio de oportunidad y por la promoción de un juzgamiento público y oral, que estableciera un equilibrio entre la acusación y la defensa.

Se trata de un sistema procesal que si bien se nutre de instituciones propias de otros sistemas, también cuenta con elementos particulares que terminan por dotarlo de una identidad propia.

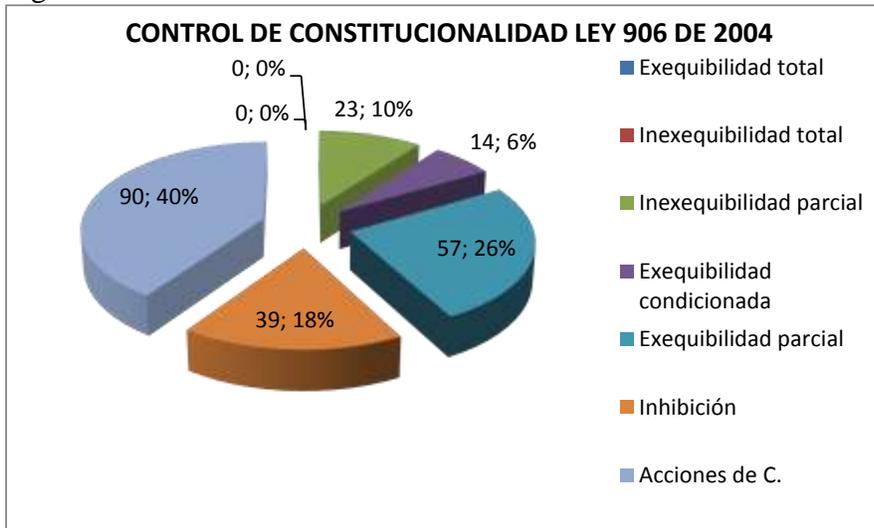
Una de las particularidades de la reforma del proceso penal colombiano introducida en la Ley 906 de 2004 tiene que ver con las decisiones que se tomaron en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo, en el cual se estableció la vigencia a partir de su aprobación, pero debía aplicarse de manera gradual de acuerdo con lo que determinara la ley, y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. Además, la aplicación del nuevo sistema debía iniciarse en los distritos judiciales a partir del 1° de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema previó que entrara en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

El mismo acto legislativo estableció que para que el nuevo sistema pudiera aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberían estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial los de la Defensoría Pública.

Por ser la Ley 906 de 2004 introductora de un sistema penal acusatorio nuevo en Colombia, por ser la norma que entraría a regular la investigación y juzgamiento de los delitos mediante un sistema de oralidad, por ser una ley que contiene restricciones a derechos fundamentales de las personas como la libertad personal, el derecho a la igualdad, la facultad sancionatoria del Estado entre otras, puede entenderse por qué fue la ley producida en el período seleccionado que más demandas tuvo.

En las figuras siguientes se puede ver una descripción gráfica de los resultados del control de constitucionalidad a ésta Ley.

Figura 11.1.1



Como ya se ha explicado en líneas anteriores, el resultado del control de constitucionalidad que tuvo una incidencia tolerable en la legislación expedida en el período 2002-2006 fueron las inexequibilidades parciales, y en ellas centramos nuestra atención.

Para el caso de la Ley 906 de 2004 ó nuevo código de procedimiento penal, se encontraron 23 inexequibilidades parciales. Veamos otra gráfica del control de constitucionalidad a la ley 906 de 2004, que muestra las inexequibilidades parciales.

Figura 11.1.2



Las inexecutableidades parciales de la ley 906 de 2004 las encontramos en las siguientes sentencias: C-789 de 2006, C-590 de 2005, C-730 de 2005, C-1001 de 2005, C-456 de 2006, C-095 de 2007, C-209 de 2007, C-1033 de 2006, C-777 de 2005, C-591 de 2005, C-673 de 2005, C-822 de 2005, C-648 de 2006, C-979 de 2005, C-1260 de 2005, C-060 de 2008, C-409 de 2009, C-519 de 2007, C-154 de 2007, C-516 de 2007, C-334 de 2010, C-210 de 2007 y C-536 de 2008.

Se pretende identificar al menos de manera general cuáles disposiciones fueron declaradas inexecutableas parcialmente en cada una de las sentencias, y las razones concretas de inexecutableidad parcial, tratando de identificar las causales de inconstitucionalidad y los principios que se protegieron por el Juez de constitucionalidad en tales decisiones.

Revisadas las sentencias y las respectivas fichas de análisis, se encontró que se declararon inexecutableas parcialmente artículos, frases, palabras o expresiones que estaban en contra de principios generales, derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico superior. Algunas sentencias dispusieron estarse a lo resuelto en otra anterior, en la cual ya se había tomado una decisión de inexecutableidad parcial respecto a la misma norma demandada. Los derechos y principios más relevantes que fueron objeto de protección, son:

Los derechos de las personas a la intimidad, a la privacidad, dignidad humana, debido proceso y otros derechos fundamentales, que se afectaban con la inspección corporal, diligencias similares sin orden judicial previa, y registros. Estos derechos fundamentales se protegieron en las sentencias C-789 de 2006, C-456 de 2006 y C-519 de 2007.

Derechos de las víctimas a intervenir en el juicio oral y a impugnar las decisiones, se protegieron en la sentencia C-209 de 2007.

Derecho a la libertad personal y a la dignidad humana, al abolir norma que permitía por excepción que la Fiscalía ordenara captura sin orden judicial previa. Estos derechos fueron protegidos en las sentencias C-730 de 2005 y C-979 de 2005.

Se protegió el acceso a la administración de justicia al abolir del ordenamiento jurídico norma que establecía la improcedencia de acción contra la sentencia que resuelve el recurso de casación (C-590 de 2005).

Se protegieron los derechos humanos en la regulación del principio de oportunidad, al sacar del ordenamiento jurídico norma que limitaba su aplicación de acuerdo a lo establecido en el estatuto de Roma, dejando por fuera otras hipótesis (C-095 de 2007).

Se protegieron derechos de incapaces y menores de 12 años (C-154 de 2007).

Protección de derecho a la igualdad y el derecho de defensa (C-536 de 2008).

Se excluyó la norma que le daba validez a registros y allanamientos practicados con una orden viciada (C-210 de 2007).

Protección de derechos de las víctimas, debido proceso e igualdad del procesado, derechos del indiciado (C-409 de 2009, C-60 de 2008, C-648 de 2006, C-1260 de 2005 y C-334 de 2010).

Se eliminó del ordenamiento jurídico norma que reducía en una cuarta parte los términos de prescripción y caducidad de las acciones ocurridas antes de la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004, por afectar los derechos de las víctimas a favor del investigado o imputado (C-1033 de 2006).

Se eliminó la norma que establecía en dos años el término de traslado de funcionarios cuyos cargos se supriman, por ser contrario al acto legislativo 03 de 2002 que estableció un período de transición de cuatro años para la entrada en vigencia plena del sistema penal acusatorio (C-777 de 2005).

La ley 938 de 2004 por medio de la cual se expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, tuvo varias decisiones de inexecutable parcial mediante sentencias C-878 de 2008, principalmente respecto de expresiones de artículos que vulneraban los derechos fundamentales de los aspirantes a concursos, por vulneración de los principios de publicidad y

transparencia de la actividad administrativa, afectación del principio de confianza legítima, igualdad, dignidad humana, trabajo, entre otros.

La ley 975 de 2005 por medio de la cual se dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley, que contribuyeran de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictaron otras disposiciones para acuerdos humanitarios, conocida también como Ley de Justicia y Paz tuvo por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En el control de constitucionalidad a esta ley se encontraron cuatro sentencias con varias decisiones de inexecutable parcial.

En la sentencia C-370 de 2006 se declaró inexecutable la expresión “cuando se disponga de ellos” del numeral 11.5 del artículo 11 de la Ley 975 de 2005, porque establecía que los desmovilizados podían acceder a los beneficios de la ley, cumpliendo entre otros requisitos, entregar los bienes producto de la actividad ilegal, para que se repare a la víctima, cuando se dispusiera de ellos.

Fue eliminada del ordenamiento jurídico la limitación para solicitar medidas cautelares, sólo a bienes de procedencia ilícita (numeral 4º del artículo 13 de la Ley 975 de 2005).

Se declaró inexecutable la expresión del artículo 17, que establecía que los desmovilizados, en audiencia debían indicar los bienes que se entregan para la reparación a las víctimas, si los tuvieren.

Se declaró la inexecutable del artículo 31 que permitía computar como tiempo de ejecución de la pena alternativa, el que hubieran estado los miembros de grupos armados al margen de la ley vinculados a procesos para la reincorporación colectiva a la vida civil, en una zona de concentración decretada por el Gobierno Nacional, sin que pueda exceder de dieciocho (18) meses.

Se declaró la inexecutable del artículo 70 que establecía rebaja de pena en una décima parte, para las personas que al momento de entrar en vigencia la ley cumplieran penas por sentencia ejecutoriadas.

Y se declaró inexecutable el artículo 71 que adicionó un inciso al 468 del Código Penal, estableciendo que también incurrirá en el delito de sedición quienes conformen o hagan parte de grupos guerrilleros o de autodefensa cuyo accionar interfiera con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal.

Otras sentencias que contienen decisiones de inexecutable parcial respecto a la Ley 975 de 2005 fueron la C-575 de 2006, C-1199 de 2008 y la C- 029 de 2009.

En la C- 575 de 2006 se declaró inexecutable las expresiones “obtenidos ilícitamente” contenidas en el numeral 45.1 del artículo 45 de la Ley 975 de 2005, porque limitaba la entrega de bienes para reparación integral de las víctimas, sólo a los obtenidos ilícitamente y dejaba por fuera los obtenidos lícitamente.

En la sentencia C – 1199 de 2008 se declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 47, el que establecía que los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas hacían parte de la reparación y de la rehabilitación. Se protegieron los derechos de las víctimas.

En general, mediante las inexecutable parciales encontradas en estas sentencias la tendencia mayoritaria fue proteger los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación y el deber del Estado de garantizarlos en forma efectiva, y se eliminaron algunos privilegios que consagró la norma para los desmovilizados.

La Ley 986 de 2005 por medio de la cual se adoptaron medidas de protección a las víctimas de secuestro y sus familias, y se dictaron otras disposiciones, tuvo una sentencia con inexecutable parcial; en la C- 029 de 2009 la Corte declaró inexecutable expresiones afectadas por inconstitucionalidad, porque excluían de la protección reforzada al miembro más débil de la relación de pareja constituida por dos personas del mismo sexo, garantizando de esta forma el respeto al derecho a la igualdad.

CONCLUSIÓN DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES RESPECTO A LAS LEYES DE LA LÍNEA 1: SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En las decisiones de inexecutable parcial para las normas que hicieron parte de las leyes clasificadas para la línea de gobierno de seguridad democrática, salvo las relacionadas con la ley 938 (Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la nación), la mayoría se refirieron a leyes de corte penal, procesal penal y reguladores de situaciones relacionadas con conductas ilícitas; ello explica la ubicación de esos preceptos en la línea de la seguridad democrática.

En principio sorprende la cantidad de acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra la Ley 906 de 2004 por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Penal y se implantó el sistema penal acusatorio o sistema de oralidad en materia penal en Colombia. Sin embargo, revisadas las decisiones de inconstitucionalidad parcial proferidas en relación con la citada ley, se encontró que las acciones jurisdiccionales de control que salieron exitosas fueron pocas y no se dirigieron contra el sistema penal acusatorio como tal, procedimiento u oralidad implementada, sino contra normas, incisos o frases que contrariaban por vicios de fondo principios y derechos fundamentales de primera generación.

La gran mayoría de decisiones de inexecutable parcial encontradas para las leyes que hicieron parte de la línea de seguridad democrática, se derivaron de contradicciones entre la norma analizada por la Corte y mandatos constitucionales referidos a derechos de fundamentales también llamados derechos de primera generación como el derecho a la igualdad, a la libertad personal, al debido proceso, libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la dignidad de los menores, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, protección de las víctimas de hechos ilícitos y especial protección a las víctimas en los procedimientos y sentencias reguladas por la Ley de Justicia y Paz.

Finalmente, a pesar de que desde el punto de vista cualitativo el control de constitucionalidad no tuvo una incidencia significativa en la legislación expedida en la política de seguridad democrática, se concluye que en los test de constitucionalidad se dio una fuerte actividad de control de la Corte Constitucional dirigida a la celosa protección de los derechos humanos, derechos fundamentales o derechos de primera generación, mediante la ubicación y

demostración de los vicios materiales o de fondo y la demostración de su oposición con las normas y principios constitucionales.

Paradójicamente se encontró en los resultados que la mayoría de las inexequibilidades parciales se derivaron de oposición entre las normas o extractos aprobados por el legislador y las normas y principios constitucionales superiores que consagran los derechos humanos, que eran uno de los objetivos primordiales de protección en la política de la seguridad democrática.

11.2.- ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 2: CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Para el gobierno del período 2002-2006 la recuperación del crecimiento económico era un factor fundamental para la solución de los problemas de empleo y pobreza, para garantizar la viabilidad de las reformas emprendidas en la década pasada y para avanzar hacia una sociedad más equitativa. La recuperación del crecimiento necesita un ambiente macroeconómico y social más estable y seguro. Sin seguridad en el campo y en las vías de comunicación, sin certidumbre sobre las reglas de juego y sin convicción sobre la viabilidad financiera de la Nación, sería muy difícil retomar la senda del crecimiento económico. Por ello, para volver a crecer se estimaba que se requería, ante todo, recuperar la seguridad física, restaurar la seguridad jurídica y ajustar las finanzas del Estado.

La reactivación económica en el corto plazo necesitaba esfuerzos focalizados y la recuperación del crecimiento en el mediano plazo exigía ajustes regulatorios en los sectores de infraestructura y servicios públicos, inversiones en capital humano y ciencia y tecnología, y una política comercial coherente que condujera a la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial.

El Gobierno se propuso centrar la recuperación económica en el sector de la vivienda y la construcción, impulso a la vivienda de interés social y estímulos tendientes a reactivar el crédito hipotecario.

Para hacer sostenible el crecimiento en el largo plazo, el Gobierno se propuso llevar a cabo una serie de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a propiciar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos, para traer al país inversiones (nacionales y extranjeras). El Gobierno se propuso además sentar las bases para una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial y dar un impulso sin precedentes a la formación de capital humano en todos los niveles. El énfasis de la política de crecimiento descansaba en estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada³⁵.

En el inventario de las leyes con contenido económico afectadas por el control de constitucionalidad y que resultaron con inexecutable parcial, se clasificaron varias normas sobre presupuesto o hacienda pública, normas tributarias aduaneras y fiscales y normas sobre el sistema financiero (estatuto orgánico).

Las decisiones de inexecutable parcial para las leyes que desarrollaron la política de crecimiento económico, las ubicamos en controles de constitucionalidad a las leyes 779 de 2002 con la sentencia C-803 de 2003; ley 788 de 2002, con sentencias C-776 de 2003, C-1040 de 2003, C-896 de 2003, C-630 de 2003, C-1113 de 2003, C-574 de 2003, C-1147 de 2003, C-824 de 2004, C-1114 de 2003, C-1152 de 2003, C-485 de 2003 y C-690 de 2003.

Para la ley 795 de 2003, se ubicaron inexecutable parciales en la sentencias C-312 de 2004 y C-1150 de 2003. Para la ley 818 de 2003 se encontró una inexecutable parcial en la sentencia C-370 de 2004. Respecto a la ley 819 de 2003 se declaró una inexecutable parcial en la sentencia C-460 de 2004.

³⁵ <http://economiaiebh.wordpress.com/33-el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-de-alvaro-uribe-velez/>. Consulta realizada el 08/09/2013. 11:22 horas.

La ley 844 de 2003 tuvo una inexecutable parcial en la C-515 de 2004. La ley 863 de 2003 fue objeto de inexecutable parcial en las sentencias C-706 de 2005, C-1114 de 2004 y C-993 de 2004. Para la ley 915 de 2004 se encontraron inexecutable parciales en las sentencias C-354 de 2006 y C-1060 de 2008.

Respecto a la ley 998 de 2005 se ubicaron inexecutable parciales en las sentencias C-457 de 2006, C-666 de 2006 y C-668 de 2006.

En la ley 779 de 2003 por la cual se realizaron unas modificaciones al presupuesto general de la Nación, del año 2002, se declaró inexecutable parcialmente el artículo 11 que excluía de cualquier tasa, gravamen o contribución la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación, en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de representantes en su Comisión legal de cuentas. La última frase se declaró inexecutable porque no guarda relación, ni con el título de la ley, ni con su contenido material.

La ley 788 de 2003 por la cual se expidieron normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictaron otras disposiciones, fue afectada parcialmente por varias decisiones de inexecutable.

En sentencia C-776 de 2003, se sacó del ordenamiento jurídico el artículo 116 de la Ley 788 de 2002 que modificaba el artículo del estatuto tributario, y gravaba algunos bienes y servicios a la tarifa del 2%.

Con la decisión se protegieron derechos a la igualdad real y efectiva, al mínimo vital porque se gravaban productos de primera necesidad, y se hizo respetar los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario.

En la sentencia C-1040 de 2003, al sacar del ordenamiento jurídico las expresiones “en el porcentaje de la Unidad de Pago Por Capitación, UPC, destinado obligatoriamente a la prestación de servicios de salud”, “Este porcentaje será para estos efectos, del ochenta por ciento (80%) en el régimen contributivo y del ochenta y cinco por ciento (85%) de la UPC en el régimen subsidiado” del artículo 111 de la Ley 788 de 2002, se protegió el derecho a la seguridad social, porque la norma gravaba un porcentaje de la UPC con el impuesto de industria y comercio.

En la sentencia C-896 de 2003 se declaró inexecutable el artículo 89 de la ley 788 de 2002, porque permitía mediante ley ordinaria dar valor jurídico a acuerdos interinstitucionales sin cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución para obligar al Estado colombiano, como es la aprobación del Congreso y la revisión de la Corte Constitucional. La norma contravenía la Constitución Política.

Las sentencias C-630, C-1113 y 574 de 2003, incidieron en la ley 788, al declarar inexecutable primero una expresión del artículo 112 que establecía la Cuenta Única Notarial como cuenta matriz de recaudo, por vicio de fondo, porque desconocía claramente el principio constitucional de la garantía de la autonomía de la voluntad, porque le exigía a unos determinados ciudadanos – los notarios- la obligación de abrir una cuenta bancaria para depositar sus ingresos, sin dejarlos en libertad de decidir si lo quieren hacer o no, y se inmiscuía en determinaciones propias de las personas como son sus decisiones relativas al manejo de sus propios dineros. Y luego, por vicio de forma al afectarse los principios de consecutividad e identidad del trámite legislativo.

En la providencia C-1147 de 2003 se declaró inexecutable el artículo 115 a través del cual el legislador creó el impuesto sobre las ventas tipo valor agregado para los juegos de suerte y azar, con lo cual a su vez derogó tácitamente un aparte normativo del artículo 49 de la Ley 643 de 2001, que en forma clara establecía que la explotación de los citados juegos no constituía hecho generador del impuesto sobre las ventas IVA. Se dio un vicio de forma que desconoció el principio de consecutividad previsto en el artículo 157 Superior.

A través de sentencia C-824 de 2004, se declaró inexecutable una expresión del artículo 48 que excluye de las exenciones tributarias las operaciones financieras relativas a gastos administrativos, realizadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, EPM y ARS, por estar en contra del artículo 48 de la constitución política.

Conviene recordar que a través de la ley 788 de 2003 se expidieron normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictaron otras disposiciones. La ley está integrada por 118 artículos distribuidos en siete capítulos en los que se regulan temas relacionados con el control de la evasión y defraudación fiscal, el impuesto sobre la renta y complementarios, el

impuesto sobre las ventas, el gravamen a los movimientos financieros, los impuestos territoriales, la contribución cafetera y otras disposiciones.

Con sentencia C-1114 de 2003, se afectó la ley 788 al declararse diversas inexecutableidades parciales sobre varios artículos referidos a temas como notificaciones, por afectar el debido proceso; se eliminó el artículo 80 a referido a actualización del patrimonio, por ser una reproducción de una norma declarada inexecutable, y ser contraria al artículo 243 de la Constitución Política, ya que éste limita la competencia del legislador para expedir nuevamente una norma ya declarada contraria a la Carta Fundamental; se declararon inexecutableas normas como el artículo 85 que creó el Fondo de Equilibrio y Protección Social y ello no tiene relación con la materia tributaria; los artículos 101 y 102 que vulneraban el principio de unidad de materia referidos a monopolio rentístico de juegos de suerte y azar; el artículo 103 que contenía una norma sancionatoria del régimen de transferencias ajena a la materia tributaria y carente totalmente de vínculos de conexidad con el tema central de la Ley 788 de 2002; el artículo 107 que contenía varias reglas de derecho que hacían parte del régimen nacional de regalías, por lo que no se trataba de una disposición que regule la materia tributaria. Y el artículo 117 que consagró una sobretasa ambiental con claro desconocimiento del principio de legalidad del tributo, al no haberse determinado la base gravable.

Con sentencia C-1152 de 2003 se declararon inexecutableas los artículos 113 y 114 referidos a tarifa especial de impuesto para la cerveza y deducción de impuestos pagados, respectivamente, porque el Congreso violó el principio de consecutividad, en el primer caso al no votar el artículo original conforme estaba incluido en la ponencia para primer debate del proyecto de ley, y, en el segundo, por haberse omitido el pronunciamiento de una de las comisiones económicas respecto de la iniciativa sometida a su consideración.

Mediante sentencia C-485 de 2003 se sacó del ordenamiento jurídico el artículo 60 de la ley 788 de 2002 que confirió facultades al Presidente de la República por el término de seis meses contados a partir de la vigencia, para expedir el régimen procedimental y sancionatorio de los tributos de las entidades territoriales, porque la norma no era precisa ni clara en el ámbito de la competencia que le confiere al ejecutivo.

Y finalmente, respecto a la ley 788 de 2002 en sentencia C-690 de 2003, se eliminaron del ordenamiento jurídico los artículos 28, 82 y 83 que gravaban operaciones realizadas con beneficiarios residentes, o constituidos, localizados o en funcionamiento en países que declarados paraísos fiscales, porque la ley tributaria no señaló parámetro alguno para la determinación del concepto de paraíso fiscal y tampoco se ha expedido una ley marco que regule de manera general la materia.

Con la ley 795 de 2002 se tuvo por finalidad ajustar algunas normas del estatuto Orgánico del Sistema Financiero y dictar otras disposiciones.

En sentencia C-312 de 2004 se declararon inexequibles algunas expresiones del artículo 44 referido a contribución al Fosyga, tarifas, exenciones de contribución para las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada y facultad al gobierno para fijar políticas de imputación de la accidentalidad vial, por desconocerse los principios de consecutividad e identidad que deben observarse en la expedición de las leyes y se introdujeron al final materias ajenas al contenido del proyecto de ley inicialmente presentado a consideración del Congreso.

Con la C-1150 de 2003 se sacó del ordenamiento jurídico una expresión del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que establecía como requisito de procedibilidad para acudir al defensor del cliente, el haber sometido la queja de los usuarios de manera previa a la Superfinanciera, requisito que afectaba el derecho fundamental de petición.

A través de la ley 818 de 2003 se dictaron normas en materia tributaria y otras disposiciones. Con sentencia C-370 de 2004 se declararon inexequibles los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8, referidos a exenciones tributarias los tres primeros, y los demás referidos a exclusión e inclusión de partidas arancelarias; lo anterior, por ausencia de trámite en el cuarto debate de los artículos 5, 7 y 8, y respecto de los artículos 3, 4 y 5, el vicio encontrado consiste en la elusión del debate en esa misma instancia.

La ley 819 de 2003 tuvo por finalidad la expedición de normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y dictar otras disposiciones. Mediante sentencia C-460 de 2004 se eliminó el artículo 22 que establecía términos de prescripción de las

acciones emanadas de las leyes sociales frente a las entidades públicas en liquidación, por violación al principio de unidad de materia.

La ley 844 de 2003 tuvo una inexecutable parcial en la C-515 de 2004 para todo el artículo 13 que regulaba la reposición de gastos electorales para los candidatos que participaren en las elecciones del 26 de octubre de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

La ley 863 de 2003 estableció normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

En la sentencia C- 706 de 2005 se declararon inexecutable las expresiones referidas a la derogatoria del artículo 443 del estatuto tributario contenidas en el artículo 69, porque no se respetaron los principios de identidad y consecutividad durante el trámite legislativo y no hubo debate en las plenarias sobre las proposiciones con las que se modificó el artículo relativo a la vigencia y derogatorias en el sentido de incluir la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario.

Con la C-1114 de 2004, se afectó por inexecutable el numeral 3 del artículo 14 referido a requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, porque la norma no atendía los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad y por tanto vulnera el principio de igualdad.

Y en la C- 993 de 2004 se eliminó el artículo 31 que se refería a la facultad para reportar información relativa al cumplimiento o mora de las obligaciones fiscales a las centrales de riesgo, porque la norma debió ser tramitada a través de una Ley Estatutaria y no por intermedio de una Ley Ordinaria, por tratarse de regulación del derecho fundamental de habeas data.

La ley 915 de 2004 por la cual se dictó el estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (promoción y desarrollo económico y social), no escapó a las inexecutable parciales. Con sentencia C-354 de 2006 se eliminaron en varios artículos las expresiones “por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para

el Desarrollo Económico y Social del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” y “en el presente capítulo”, por referirse a materias cuya iniciativa corresponde al gobierno nacional, y no existe prueba del aval que se haya dado para las mismas, y se vulneraron los artículos 150 numeral 19 y 154 de la Constitución Política.

Y en la C-1060 de 2008 se eliminó el artículo 56 que regulaba los matrimonios en el Archipiélago, porque la disposición demandada constituía un elemento extraño o ajeno al núcleo temático o la materia dominante de la normativa contenida en el referido estatuto legal especial y vulneraba, por tanto, el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución.

Finalmente, en esta línea se hizo control de constitucionalidad a la ley 998 de 2005 por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006, encontrándose resultados de inexecutable parcial, así: En sentencia C-457 de 2006, resultó inexecutable el artículo 79 que modificaba unas normas de la ley 901 de 2004, prorrogaba otras de la ley 716 de 2001 y establecía vigencias y derogatorias de las anteriores, por violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

En la C-668 de 2006 se declaró inexecutable el artículo 69 que estaba en el capítulo de disposiciones varias, y que establecía en materia de efectos prestacionales y de bonificaciones para los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado. Consideró el Juez de Constitucionalidad que con la norma se vulneró el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política, porque no tenía ninguna relación presupuesto, no estimaba un ingreso, ni autorizaba un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal.

CONCLUSIÓN DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES RESPECTO A LAS LEYES DE LA LÍNEA 2: CRECIMIENTO ECONÓMICO

Las inexequibilidades parciales encontradas se relacionaron una gran mayoría con leyes cuyo contenido se refería a políticas fiscales y presupuestales que buscaban el sostenimiento financiero de país, relacionadas presupuesto y modificaciones al mismo.

A diferencia de los resultados de inexequibilidad parcial encontrados respecto a la legislación examinada de la línea de gobierno de seguridad democrática en la cual la mayoría de las decisiones se derivaron de vicios materiales o de fondo, en la línea 2 sobre crecimiento económico las decisiones de inconstitucionalidad se derivaron casi la mitad por vicios de forma (15) y el resto por vicios de fondo (14), resultados del examen específico de cada decisión y no general por cada sentencia.

En los vicios de fondo encontrados se evidenciaron afectaciones a normas, derechos y principios constitucionales como el mínimo vital, la seguridad social, la autonomía de la voluntad, el derecho de petición y el derecho a la igualdad. A pesar de tratarse de normas de contenido económico, tributario y fiscal, los apartes declarados inconstitucionales afectaban los derechos y principios citados, los cuales no dudó la Corte en proteger por estar en abierta oposición a la Constitución. Se encontraron otros vicios de fondo, no por afectar derechos sino por estar la norma en contravía de lo dispuesto en las normas constitucionales por ejemplo en materia de iniciativa legislativa del Presidente de la República.

Los vicios formales o de procedimiento verificados lo fueron por afectación al principio de unidad de materia al incluirse normas que no tenían ninguna relación con el título y contenido de la totalidad de la ley, por vulneración de los principios de consecutividad según el cual cuales los proyectos de ley deben someterse al número de debates que establece la Constitución, e identidad flexible en el trámite legislativo, el cual supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por Comisiones de Mediación, que no implica repetir todo el trámite. Por este

principio, no resulta admisible cualquier adición en cualquiera de las etapas de formación de la ley, ya que se exige que dicha relación sea de conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente (Sentencia C-273 de 2011).

Conclusión adicional de éste análisis puede decirse que la Corte Constitucional fue celosa en hacer respetar no sólo los derechos y principios constitucionales que resultaron vulnerados por los vicios de fondo detectados, sino que se dio una atenta y oportuna vigilancia por parte de los ciudadanos dirigida a promover el control constitucional para detectar los vicios de forma enunciados, habida cuenta de que si estos no se hubieran denunciado mediante acción de inconstitucionalidad en el término de un año a partir de la promulgación de la ley, habrían quedado saneados con el paso del tiempo.

11.3.- ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 3: EQUIDAD SOCIAL.

Para el programa de gobierno 2002-2006 la construcción de una sociedad más equitativa debe ser uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo. El desarrollo, en otras palabras, debía conducir no sólo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus frutos. Si el crecimiento económico es desbalanceado, y únicamente se benefician de él unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos las consecuencias serán el retraso en la adopción de las reformas necesarias para su continuidad y una probable inestabilidad macroeconómica y social³⁶.

Para esta línea de gobierno en la legislación clasificada que resultó afectada con decisiones de inexequibilidad parcial, se ubicaron contenidos materiales relacionados con empleo y protección

³⁶ <http://economiaiebh.wordpress.com/33-el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-de-alvaro-uribe-velez/>. Consulta realizada el 08/09/2013. 11:22 horas.

social (riesgos profesionales, pensiones y acoso laboral), arrendamiento de vivienda urbana, promoción de la micro, mediana y pequeña empresa.

Se revisa ahora de una manera general las normas declaradas inexequibles parcialmente respecto a las leyes que se clasificaron dentro de ésta línea de gobierno.

En la ley 776 de 2002 por medio de la cual se dictaron normas sobre organización, administración y prestaciones del sistema general de riesgos profesionales, se eliminó el párrafo del artículo 1° que excluía las patologías anteriores como causa para aumentar el grado de incapacidad y las prestaciones del trabajador (C-425 de 2005), porque la norma desconocía la realidad física del trabajador a proteger, que materialmente es inválido, pero carecería de la protección adecuada a su incapacidad, conforme los consagran los artículos 13, 47, 48 y 53 de la Constitución Política.

Para la ley 789 de 2002 por medio de la cual se dictaron normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modificaron algunos artículos del Código Sustantivo del trabajo, se encontraron varias inexequibilidades parciales como se verá enseguida.

En la C-655 de 2003 se eliminó el inciso 3° del artículo 20, porque establecía unos controles de entidades a cargo de las Superintendencias de Salud y de Subsidio, excluyendo los controles de la Contraloría, Procuraduría y Contaduría general de la nación.

En la C-019 de 2004 se eliminó la expresión “siempre que éste exceda de tres meses”, contenida en el inciso segundo del artículo 27 de la ley 789 de 2002, que modificaba el numeral 2° del artículo 189 del C.S.T., que limitaba la compensación proporcional de las vacaciones en dinero, siempre que excediera de tres meses.

La norma desconocía la protección constitucional al trabajo y el derecho a que su remuneración sea proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, pues se trata de un derecho que se causa con el simple transcurso del tiempo laborado y, por ello no resultaba razonable ni proporcional que se desconociera un período de tiempo efectivamente trabajado.

En la C- 781 de 2003 se declaró inexecutable la expresión “o si presentara la demanda, no ha habido pronunciamiento judicial”, contenida en el artículo 29 que regula la indemnización a favor del trabajador por falta de pago, porque la expresión consagraba una exigencia que resulta desproporcionada para el trabajador y constituye un detrimento de sus derechos, en particular a recibir la indemnización moratoria, por cuanto aquel se vería afectado como consecuencia de una conducta que le es extraña: la tardanza de la administración de justicia en la definición de las controversias laborales. La expresión era contraria a los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

Con sentencia C-800 de 2003 la Corte Constitucional eliminó una expresión del artículo 43, que limitaba la prestación del servicio de salud al trabajador y a sus beneficiarios a seis meses, en caso de retención de los aportes al trabajador y el empleador no hubiere girado los recursos a la entidad promotora de salud. Se protegió el derecho a la salud.

Los artículos 47 y 48 referidos el primero a una modificación del régimen de cesantías en el sector público, y el segundo relacionado con la unidad de empresa y las unidades de producción, fueron declarados inexecutable en la sentencia C-801 de 2003, por que en ambos casos se violó el principio de consecutividad, en tanto no se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates reglamentarios, conforme a lo dispuesto por los artículos 157 de la Carta Política.

Al estudiarse la sentencia C-038 de 2004 se evidenció la eliminación del ordenamiento jurídico mediante inexecutable de la expresión “que el Gobierno Nacional defina como prioritarios” contenida en el artículo 1° porque no puede el artículo acusado conferir al Gobierno la facultad de definir los programas a ser financiados con los recursos del fondo de Protección Social, pues dicha determinación es del resorte de la ley, ya que existe reserva legal en materia del decreto y orientación del gasto público. En efecto, la Constitución Política establece que los gastos deben estar incorporados en el presupuesto (CP art. 345), y a su vez, las partidas incorporadas en la ley de apropiaciones deben corresponder a un gasto decretado conforme a ley anterior.

En la sentencia C-035 de 2005 se eliminó la expresión prevista en el artículo 27 que establecía un año cumplido de servicio para tener derecho el trabajador al pago proporcional de las

vacaciones en dinero a la terminación del contrato de trabajo, lo cual resultaba violatorio del derecho al trabajo y la dignidad del trabajador.

Con la ley 797 de 2003 que tuvo por objeto reformar algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, se produjeron las siguientes decisiones.

En sentencia C -111 de 2006 la Corte eliminó una expresión del artículo 13 que exigía como requisito para acceder a la pensión de sobrevivientes a los padres del causante, una dependencia económica total y absoluta, por desconocer el principio de proporcionalidad; de esta manera se protegió los derechos al mínimo vital, la dignidad humana y los deberes a cargo del Estado, de solidaridad y protección integral de la familia.

En la providencia C-835 de 2003 se eliminó del artículo 20 la expresión “en cualquier tiempo”, que permitía solicitar revisión en cualquier tiempo de las sumas periódicas reconocidas a cargo del tesoro público, porque la expresión generaba inseguridad jurídica y el desplome del universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley. La expresión resultaba lesiva del debido proceso (art. 29 C.P.), de la pronta y debida justicia (art. 229 C.P.) y del imperio del Estado Social de Derecho que a todos concierne observar y mantener (art. 1 C.P.)

En la C-556 de 2009 la Corte declaró inexecutable los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, que exigían porcentajes de cotización al trabajador fallecido como requisitos para la pensión de sobrevivientes, en caso de muerte por enfermedad o accidente. Estimó la Corte que era una medida regresiva en materia de seguridad social, puesto que la modificación establecía un requisito más riguroso para acceder a la pensión de sobrevivientes, desconociendo la naturaleza de esta prestación, la cual no debía estar cimentada en la acumulación de un capital, sino que por el contrario, encuentra su fundamento en el cubrimiento que del riesgo de fallecimiento del afiliado se está haciendo a sus beneficiarios.

Con decisión C-797 de 2004 la Corte sacó del ordenamiento jurídico el artículo 14 que creó la garantía de pensión mínima de vejez, por haberse demostrado la existencia de un vicio insubsanable en el proceso de formación del texto normativo, consistente en la violación del límite material de competencia de la comisión accidental de conciliación al suprimir parte del texto normativo que ya había sido aprobado en plenarias.

En la C-227 de 2004 se afectó por inexecutable la expresión “menor de 18 años”, contenida en el inciso segundo del párrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, que estableció la pensión de vejez para la madre trabajadora cuyo hijo menor de 18 años padeciera enfermedad física o mental y estuviera bajo la dependencia de la madre. La Corte impidió que se viole el principio de igualdad mediante una clasificación basada en la edad que no es efectivamente conducente para alcanzar los fines que orientan la medida adoptada por el propio Legislador.

Con la C-1056 de 2003 el máximo tribunal constitucional afectó los artículos 11, 17 (numeral primero y la expresión “y DAS” contenida en el numeral tercero), el artículo 18, 21 y 23. El artículo 11 establecía nuevos requisitos para acceder a pensión por invalidez. En las disposiciones del artículo 17 se facultaba de manera extraordinaria al Presidente de la República para establecer normas sobre su propio régimen pensional y del DAS. La norma del artículo 18 modificaba y adicionaba el párrafo 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (régimen de transición); El artículo 21 establecía la obligación para las empresas del sector privado de transferir el valor del cálculo actuarial a las cajas, fondos o entidades de seguridad social o las entidades del sector privado que administren el régimen de prima media con prestación definida. La norma del artículo 23 facultaba a los entes territoriales para utilizar un porcentaje del saldo disponible en la cuenta del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales creado por la ley 549 de 1999.

Respecto a los artículos 11, 18, 21 y 23 constató la Corte que ninguno de los cuatro cumplió con el principio de consecutividad en la aprobación de las Leyes que establece el citado artículo 157 de la Constitución, porque no tuvieron los cuatro debates necesarios. En relación con los apartes inexecutable del artículo 17 se encontró que no fueron solicitadas en el proyecto de ley inicial ante el Senado.

Al expedirse la sentencia C-1094 de 2003 se eliminó del ordenamiento jurídico el párrafo 2° del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 que refiriéndose a los requisitos para obtener pensión de sobrevivientes estableció que si la causa del fallecimiento es homicidio, se aplicaría lo prescrito para accidente, y si es suicidio, se aplicará lo prescrito para enfermedad. Conceptuó la Corte que en consideración a los efectos del siniestro, no es razonable afirmar que en los casos de suicidio se ponga en mayor riesgo la finalidad perseguida por el legislador, esto es el fomento de la cultura de la afiliación a la seguridad social o el control de los fraudes al sistema, que aquél que pueda derivarse de las muertes causadas por accidente. Se vulneraba el derecho a la igualdad al exigir distintos porcentajes de cotización, diferenciado si era muerte por homicidio o por suicidio.

De igual manera se declaró inexequible la expresión “y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno”, contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que pretendía establecer para los hijos menores de 25 años incapacitados para trabajar por razón del estudio un requisito adicional para acceder a la pensión de sobrevivientes. Consideró la Corte que la norma traspasaba con carácter indefinido al Gobierno funciones que la Carta asigna al Legislador, como es la de establecer requisitos para acceder a la pensión.

En sentencia C-173 de 2004 se declararon inexequibles apartes del artículo 7° que expresamente decía: “Para los cargos equivalentes de la planta interna.” Para los efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestaran sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se equiparaba a la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna”. Consideró la Corte que las cotizaciones para pensión deben hacerse tomando en consideración la asignación que corresponde al cargo realmente desempeñado, pues hacerlo a partir de una asignación distinta o supuestamente equivalente resultaba discriminatorio, y atentaba contra dignidad humana e igualdad, y violaba los derechos al mínimo vital y a la seguridad social, derechos que tienen un fundamento constitucional expreso (C.P. arts. 48, y 53).

Con la Ley 820 de 2003 se expidió el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictaron otras disposiciones.

Realmente fueron pocos los ataques exitosos que por la vía del control de constitucionalidad tuvo esta ley. En la sentencia C-731 de 2005 se declaró inexecutable el último inciso del artículo 12 que presumía de derecho que el arrendador debería ser notificado en el lugar donde recibe el canon de arrendamiento, y los arrendatarios y codeudores en la dirección del inmueble objeto del contrato, en los eventos en que no se reportara dirección en el contrato de arrendamiento. Estimó la Corte que la disposición restringía de manera excesiva los derechos de las partes en el contrato de arrendamiento, y el propósito constitucionalmente legítimo de agilizar los procesos de lanzamiento en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana no puede realizarse a costa de desproteger los derechos fundamentales de quienes estuvieren en serias condiciones de desventaja.

En la C- 886 de 2004 la Corte sacó de la normatividad la expresión “Cualquiera que fuere la causal invocada”, “cosas o usos conexos y adicionales” y “dentro del término de treinta (30) días calendario contado a partir de la fecha en que éste debía efectuarse oportunamente”, contenidas en el artículo 37 de la Ley 820 de 2003. Esta norma se refiere a pago de servicios, cosas o usos conexos y adicionales en el contrato de arrendamiento, y a la obligación del demandado de presentar la prueba de que se encuentra al día en el pago y el término para hacerlo, como requisito para ser oído en los procesos de restitución de la tenencia.

Estimó la Corte que esta carga, de tipo probatorio, constituye una limitación significativa del derecho de defensa de los demandados; la sanción por incumplir dicha carga era elevada, puesto que equivale en términos materiales a la pérdida de un derecho constitucional fundamental, a saber, el derecho de defensa o derecho a ser oído dentro del proceso. La Corte ha establecido en anteriores oportunidades que la imposición de cargas procesales de este estilo es en principio consistente con la Carta Política, siempre y cuando se respete el núcleo esencial del derecho al debido proceso que mediante ellas se limita.

Por medio de la ley 860 de 2003 se reformaron algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se dictaron otras disposiciones. Esta ley tuvo sus controles en la sentencia C-428 de 2009 que declaró inexecutable una expresión del numeral 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, “y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió

veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”. La norma establecía como requisito adicional un porcentaje de fidelidad de cotización para acceder a la pensión de invalidez. Estimó la Corte que el costo social que aparejaba la modificación introducida por el requisito de fidelidad es mayor que beneficio que reportaría para la colectividad. Ello implicaba la exclusión de determinadas situaciones previamente protegidas, a través de un requisito que no conduce realmente a la realización de los propósitos perseguidos por la norma. La disposición vulneraba el artículo 48 y 53 de la Constitución Política, por ser una norma regresiva.

Y en la sentencia C-754 de 2004 la Corte se pronunció sobre el artículo 4° declarándolo inexecutable. La norma modificaba el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 a partir de la vigencia de la misma hasta el 31 de diciembre de 2007, y a partir del 1 de enero de 2008. Estableció la Corte que el texto del artículo 4° i) no fue discutido por las comisiones séptimas constitucionales en sesiones conjuntas, ni por la plenaria de la cámara de representantes y ii) dicho vicio, no es subsanable.

Con la Ley 905 de 2004 se modificó la ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictaron otras disposiciones. En la sentencia C-448 de 2005 se declaró inexecutable la expresión “con concepto previo favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda” contenidas en el artículo 42. La norma establecía el anterior requisito para que los municipios, los distritos y departamentos pudieran establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Consideró la Corte que la ley no está autorizada para vaciar el contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales fijada en el artículo 287 Superior por lo que le está vedado al Legislador establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses.

Por medio de la ley 1010 de 2006 se adoptaron medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de laborales o de trabajo.

En la sentencia C-738 de 2006 la Corte examinó el artículo 14, declarando inexecutable la expresión “los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.” La norma regulaba la sanción a imponer al quejoso cuando la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico o razonable. La drasticidad de la medida para quien temerariamente presenta una queja se evidencia, además, en el hecho de que la sanción imponible debía ser descontada directamente de su salario, mientras que al sancionado por acoso laboral puede serlo de bienes de distinta procedencia, dado que la jurisdicción coactiva permite a la autoridad ejecutante perseguir recursos patrimoniales del ejecutado que no necesariamente están vinculados con su salario. La expresión era contraria a la Constitución Política por establecer un trato diferenciado no justificado de mayor drasticidad -y, por tanto, desproporcionado-, en contra de quien ejecuta una conducta de menor gravedad que la conducta principal, que es el acoso.

En la sentencia C-898 de 2006 la Corte declaró inexecutable el literal f del artículo 3º, que se refería entre las conductas atenuantes del acoso laboral a los vínculos familiares y afectivos. Estimó la Corte que la atenuación del acoso laboral en razón a un vínculo familiar o afectivo es inconstitucional. La finalidad de la medida, en cuanto al “vínculo familiar”, es ilegítima al atender directamente contra el artículo 25 de la Constitución que garantiza igual protección de las personas en las condiciones dignas y justas de trabajo. La atenuación del acoso laboral por vínculos afectivos resulta irrazonable dado que la medida no es adecuada al fin buscado con la sanción del acoso laboral, sino que resultaba contraproducente habida cuenta de la vaguedad y subjetividad de la expresión “vínculos afectivos”.

CONCLUSIÓN DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES RESPECTO A LAS LEYES DE LA LÍNEA 3: EQUIDAD SOCIAL

A diferencia de las inexecutableidades parciales encontradas en las sentencias respecto a las leyes relacionadas con la línea de gobierno 2 (crecimiento económico) donde se verificó un número significativo de vicios formales, la tendencia en los controles de constitucionalidad relacionados

con la legislación de la línea 3 (equidad social) se asemeja mucho a los de la línea 1 (seguridad democrática), ya que la mayoría de los vicios encontrados fueron vicios materiales o de fondo. Fueron sólo cuatro defectos formales y el resto vicios materiales. Los vicios formales tuvieron su origen en el desconocimiento del artículo 4° de la Constitución Política al desconocerse que la Constitución es norma de normas, por desconocimiento del principio de consecutividad y por violación del límite material de competencia de una comisión accidental de conciliación.

La mayoría de legislación afectada con inconstitucionalidad parcial en la política pública de la equidad social, como ya se expresó, estuvo relacionada con derechos laborales, prestaciones sociales y seguridad social, normas en las cuales era imperativo el acatamiento de preceptos y principios de raigambre fundamental. Por ello la Corte encontró en las normas citadas claros vicios materiales o de fondo que afectaban derechos y principios como la igualdad, trabajo en condiciones dignas, seguridad social y salud, mínimo vital, dignidad humana, protección integral de la familia, debido proceso, pronta y debida justicia, el impero del Estado Social de Derecho, los principios generales sobre el estatuto del trabajo y la primacía de la Constitución.

En esta conclusión podría afirmarse que en relación con el respecto al trámite formal de las leyes clasificadas para la línea de gobierno sobre equidad social, el legislador fue un poco más cuidadoso en la observación de los principios y normas que rigen el proceso de creación de las leyes, pero se descuidó el acatamiento a normas rectoras y principios que regulan el contenido material de las leyes sobre seguridad y protección social.

11.4.- ANÁLISIS DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES LÍNEA 4: TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

Para el gobierno entrante del período 2002-2006 el panorama del Estado colombiano es preocupante. Su legitimidad había sido lesionada por el efecto perverso de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Las encuestas de la época indicaban que el porcentaje de ciudadanos que no estaban satisfechos con la democracia y que desconfiaba del Congreso era uno de los más altos en América Latina. A esto se sumaba la ausencia de resultados sociales

tangibles a pesar del aumento en el gasto público y la descentralización. Para superar esas dificultades el Gobierno Nacional se comprometió a reformar la administración pública, las relaciones interregionales y el ordenamiento territorial del país. Las características de la estructura y tamaño del Estado favorecían la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro. Así mismo, la confusión de competencias entre niveles de gobierno propiciaba la ineficiencia y entorpecía el proceso de descentralización.

En vista de lo anterior, el Gobierno se propuso impulsar una reforma integral a la administración pública y liderar una transformación del ordenamiento territorial y de las relaciones entre los municipios, departamentos y la Nación, al amparo, según la política pública, de los siguientes postulados: Renovación de la Administración Pública, Reformas para la Renovación de la Administración Pública, actividades complementarias al Programa de Renovación de la Administración Pública, Transparencia y lucha contra la corrupción y políticas de austeridad³⁷.

Se procede ahora con la revisión de las inexequibilidades parciales encontradas en las decisiones contenidas en las sentencias de constitucionalidad relacionadas con las leyes que se clasificaron dentro de la línea de gobierno 4 sobre transparencia y eficiencia del Estado.

La ley 771 de 2002 tuvo por objeto modificar el artículo 134 y el numeral 6 del artículo 152 de la ley 270 de 1996, conocida como ley estatutaria de la administración de justicia. El artículo 1° modificó el artículo 134 de la ley estatutaria estableciendo los eventos de traslados para proveer cargos en la rama judicial. Entre esos eventos, en el numeral 4° se estableció que el traslado procede además, “cuando el interesado lo solicite y la petición esté soportada en un hecho que por razones del servicio o por cualquier otra causa la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura califique como aceptable”.

Con sentencia C-295 de 2002 la Corte declaró inexequible la expresión “o por cualquier otras causa”, porque la expresión, dada su imprecisión no solamente dejaba en manos del Consejo Superior de la Judicatura y no de Legislador la determinación de las circunstancias en las cuales

³⁷ <http://economiaiebh.wordpress.com/33-el-plan-de-desarrollo-del-gobierno-de-alvaro-uribe-velez/>. Consulta realizada el 08/09/2013. 11:22 horas.

procede un traslado, sino que no permite asegurar la prevalencia del interés general, la continuidad del servicio, ni la protección de los derechos de quienes se han sometido al concurso de méritos. Estimó la Corte que en materia de traslados se debe garantizar ante todo el adecuado funcionamiento del servicio público de administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.), la primacía de los intereses generales (art. 1 C.P.) y la protección de los derechos de los funcionarios y empleados de carrera judicial (art 125 C.P.).

La ley 790 de 2002 tuvo como contenido disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República. El artículo 2 se refería a las facultades conferidas al Presidente de la república para disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, y las causales para ello. Con sentencia C-044 de 2006 se declaró inexecutable la expresión “Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de ésta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas”, contenida en el párrafo segundo del artículo 2.

Consideró la Corte que del enunciado normativo se desprende una norma que autorizaba al Presidente de la República a fusionar entidades u organismos del orden nacional mediante la creación de una nueva entidad. Se trataría, por lo tanto, de una fusión por creación la cual resultaba contraria a la Constitución, ya que el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución atribuye exclusivamente al Congreso de la República la creación de las entidades del orden nacional, sin excepciones.

Con sentencia C-991 de 2004 se declaró inexecutable el artículo 8, literal C, inciso, de la Ley 812 de 2003 que señala “aplicarán hasta el 31 de enero de 2004”. La norma establecía que los beneficios consagrados en el Capítulo 2 de la ley 790 de 2002, se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio en desarrollo del programa de renovación de la Administración Pública del orden nacional, a partir del 1º de septiembre de 2002 y hasta el 31 de enero de 2004. La Corte declaró inexecutable la expresión por establecer limitaciones del otorgamiento de los beneficios del Plan de Protección Social y por desconocimiento del mandato de trato diferenciado positivo en favor de los más desfavorecidos, lo cual constituye un retroceso en la

protección del derecho al trabajo de los empleados de las entidades reestructuradas que presentaban alguna discapacidad o eran padres o madres cabeza de familia, y una afectación al derecho a la igualdad.

En la sentencia C-1048 de 2004, se declaró inexecutable el párrafo del artículo 19, que facultaba al Gobierno Nacional para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos, y además establecía que en ningún caso tales límites impedían el ejercicio de las funciones propias de dichas Corporaciones. Consideró la Corte Constitucional que la inclusión temática del párrafo no tenía relación con la materia tratada a través del trámite legislativo en el proyecto referido y su materia específica no surgió del trámite en primer debate. Razón por la cual se trasgredió el principio de identidad determinado en el artículo 158 constitucional. Ello implica que se violó el principio de consecutividad e identidad consagrados en la Constitución Política y se incurrió en este caso en un vicio de inconstitucionalidad insubsanable (artículos 157 y 158).

Con la ley 796 de 2003 se convocó a un referendo y se sometió a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

La ley de referendo pretendía convocar al pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política (reforma de la Constitución Política por el pueblo mediante referendo, y mecanismo para convocar al pueblo a referendo), para que mediante esta figura decidiera respondiendo sí o no, si aprobaba un proyecto de acto legislativo, referido a las siguientes cuestiones:

1. PERDIDA DE DERECHOS POLÍTICOS. Con el fin de precisar y ampliar las inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el estado.
2. VOTO NOMINAL Y PÚBLICO. Para que el pueblo se informe como votan sus representantes en el congreso, las asambleas, los concejos municipales, distritales y las juntas administradoras locales.
3. SUPLENCIAS. Para eliminar las suplencias de los congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.

4. FACULTADES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR EN LA DIRECCIÓN Y CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA. Para hacer efectiva la participación de la comunidad, del congreso, las asambleas y los concejos, en la formulación y control de los presupuestos de ingresos y gastos del estado.
5. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO. Para separar las funciones legislativas y administrativas del congreso.
6. REDUCCIÓN DEL CONGRESO. Para reducir el tamaño del congreso y modificar la elección de los congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.
7. PÉRDIDA DE INVESTIDURA. Para precisar y ampliar las causales de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.
8. LIMITACION DE PENSIONES Y SALARIOS CON CARGO A RECURSOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Como medida para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público.
9. SUPRESIÓN DE CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES. Para suprimir las contralorías municipales, distritales y departamentales, y asignar sus funciones a la Contraloría General de la República.
10. SUPRESIÓN DE PERSONERÍAS. Para asignar las funciones de las personerías a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.
11. AUXILIOS CON DINEROS PÚBLICOS. Para erradicar definitivamente los auxilios.
12. NUEVOS RECURSOS PARA EDUCACIÓN Y SANEAMIENTO BÁSICO. Para destinar el ahorro que produzca la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, a la educación y al saneamiento básico.
13. RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN Y EL SANEAMIENTO BÁSICO. Para fortalecer los planes de educación y saneamiento básico y el sistema de seguridad social de las entidades territoriales.
14. FINANZAS PÚBLICAS SANAS. Medidas sobre racionalización del gasto público.
15. PARTIDOS POLÍTICOS. Para introducir modificaciones al régimen de los partidos políticos.
16. CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LA DROGADICCIÓN. Para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno.

17. PERÍODOS DE AUTORIDADES TERRITORIALES. Para unificar los períodos de las autoridades territoriales, eliminar la dispersión del calendario electoral, y disponer que los alcaldes y gobernadores electos ejerzan sus funciones durante cuatro años.

18. VIGENCIA. Para que esta reforma política entre en vigencia de inmediato.

19. APROBACIÓN INTEGRAL DEL REFERENDO. Para manifestar la aprobación, o rechazo a la totalidad del articulado sin que sea necesario marcar con el sí o con el no cada una de las respuestas dadas a las preguntas anteriores.

Cada una de las preguntas tenía tres casillas para optar por las alternativas de SÍ, NO, VOTO EN BLANCO.

Con sentencia C-551 de 2003 la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad a la ley 796 de 2003. Los resultados fueron los siguientes:

Primero.- Se declaró exequibles el inciso primero y los contenidos de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, salvo lo señalado en los ordinales 2, 3, 4 y 5 de la sentencia.

Segundo. Se declaran inexecutable en su integridad los numerales 10, 16, 17 y 19 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, la expresión “y las personerías” del numeral 12, y el párrafo del numeral 6, que adicionaba el artículo 176, y que literalmente dice:

“PARÁGRAFO. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley, que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas, diputados y concejales, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo, serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados, y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal.”

Tercero- Declaró inexecutable, las siguientes expresiones del párrafo transitorio del numeral 14, del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 “expansión de la” y “democrática”.

Cuarto.- Declaró inexecutable las notas introductorias de los contenidos que aparecen en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, salvo la expresión ¿aprueba usted el siguiente artículo? de cada uno de ellos, que se declara executable.

Quinto.- Declaró inexecutable la inclusión de la casilla para el “voto en blanco” de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003.

LAS RAZONES DE LAS DECISIONES DE INEXECUIBILIDAD DE LA LEY 796 DE 2003, ADUCIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL:

El numeral 17 es inexecutable en su integridad, entre otros, por desnaturalizar el referendo al tornarlo un acto electoral de carácter plebiscitario; el 19 también es inconstitucional por cuanto no es admisible en el referendo, debido a su diversidad temática, la pregunta en bloque. Es también inconstitucional el voto en blanco por afectar la libertad del elector y desconocer el artículo 378 superior, que prevé únicamente votos positivos y negativos. Igualmente son inconstitucionales las notas introductorias, por vulnerar la libertad del elector, con excepción de la pregunta operativa o formal, que interroga al ciudadano si aprueba el texto normativo puesto a su consideración.

El párrafo del numeral 6 relativo a las circunscripciones especiales de paz regulaba un tema distinto, que es totalmente independiente de la regulación del nuevo sistema electoral y de la nueva estructura del Congreso. Eso resultó tan claro que la ciudadanía podría estar en favor de la nueva estructura del Congreso y del nuevo sistema electoral, pero oponerse a las circunscripciones especiales de paz. O igualmente podría la ciudadanía oponerse a la reforma política prevista en el numeral 6, pero apoyar las circunscripciones especiales de paz, las cuales

entrarían a operar dentro del actual sistema de representación. El párrafo fue declarado inexecutable por violar la libertad del elector, pues no permite que los ciudadanos puedan autónomamente decidir acerca de esos dos temas, que son manifiestamente independientes.

El numeral 10 sobre supresión de personerías fue declarado inexecutable, pues, dado el carácter constitucional y multitemático del referendo, la comisión de conciliación desbordó su competencia, pues este tema de referendo, asimilable a un proyecto separado y contenido en una disposición autónoma, fue negado en una de las Cámaras y, por lo tanto, no podría ser revivido por dicha comisión.

Como la Constitución no puede ser reformada plebiscitariamente, un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Por ello se declararon inexecutables las expresiones “expansión de la” y “democrática” del párrafo transitorio del numeral 14, ya que implicaban un apoyo a una política específica del de turno.

El numeral 16 sobre narcotráfico y drogadicción no hacía parte del proyecto original y, dado su contenido, es un tema que no tiene ningún vínculo con la finalidad ni la materia del proyecto presentado por el Gobierno. La tramitación de este numeral violó entonces el principio de publicidad, pues ese tema, con su correspondiente exposición de motivos, no fue publicado oficialmente antes de dársele curso en la comisión respectiva. El numeral fue declarado inexecutable.

El numeral 17 sobre períodos de las autoridades territoriales, se declaró inexecutable por otras razones, también incurrió en el mismo vicio (falta de publicidad), lo cual configura una nueva razón de la inconstitucionalidad de ese numeral.

Los otros numerales del artículo 1º, ni el artículo 2º de la Ley 796 de 2003, suscitaron mayores interrogantes constitucionales para la Corte, pues fueron aprobados regularmente, su redacción respetaba la libertad del elector, y su contenido no desbordaba la competencia del poder de reforma, ya que no implicaba una sustitución de la Constitución vigente, sino una reforma de la misma.

La fijación de la fecha para votar el referendo. A pesar de que la Ley 796 de 2003 no estableció la fecha para votar el referendo, no existió ninguna omisión legislativa, pues el tema está regulado en la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (LEMP). En aplicación de dicha ley, dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la parte resolutive de la sentencia de control expedida por la Corte, que debía hacerse por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de julio de 2003, el Presidente de la República debía fijar la fecha del referendo que ya fue convocado por el Congreso de la República mediante la Ley 796 de 2003. Dicha fecha no podía ser anterior a treinta (30) días, ni posterior a seis (6) meses, ambos contados a partir de la publicación del citado decreto.

Por medio de la ley 850 de 2003 se reglamentaron las veedurías ciudadanas.

Con sentencia C-292 de 2003 se declararon inexecutable las siguientes normas:

Artículos 15 y 20 del proyecto. El artículo 15 establece el principio de coordinación. La disposición establecía la obligación de las entidades públicas de orientar su acción para que se logre coordinación entre las mismas entidades y las veedurías ciudadanas. Para la Corte, en el plano jurídico constitucional resultó inadmisibles que se establezca como obligación de los entes públicos. Preciso la Corte que no puede perderse de vista que la función primordial de los órganos y entes públicos es la garantía de los derechos, principios y deberes constitucionales – conforme lo demanda el artículo 2 de la Carta-. Las veedurías, aún tratándose de aquellas que, como en este caso, están concebidas para vigilar la gestión pública, tienen como función asistir y vigilar que los entes y órganos vigilados cumplan su misión constitucional y legal. Resulta contrario a la Constitución imponer a los distintos órganos y entes estatales la obligación de colocar en el mismo nivel de prioridades la coordinación con las veedurías y el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

En cuanto al artículo 20, que establecía como requisitos para ser veedor saber leer y escribir, la Corte considero inexecutable la norma porque teniendo en cuenta que la previsión supone una restricción a un derecho constitucional, cual es el de ejercicio del control político, así como una limitación al ejercicio de un mecanismo de participación, el juicio de proporcionalidad de la limitación debe ser estricto.

La medida establecida por el legislador resultó exageradamente onerosa en términos de restricción a los derechos constitucionales. Admitir lo contrario, esto es, que este requisito sea exigible, eliminaría la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas.

Esta diferenciación fue considerada violatoria de los artículos 13 y 40 de la Constitución, por dejar sin posibilidades a un gran número de personas, generalmente pertenecientes a grupos históricamente relegados del ejercicio del control político (campesinos, mujeres, indígenas). Además, el artículo desconocía que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura, a pesar de expresarse en castellano o en sus lenguas propias. Por tanto, la exclusión de estos grupos también desconoció la diversidad étnica y cultural de la Nación (C.P., artículo 7).

Se declaró inexecutable la expresión “convocatoria” contenida en el primer inciso del artículo 1, porque la expresión suponía una restricción al ámbito de acción de las veedurías ciudadanas, tratándose de la vigilancia de gestión pública referida a programas, proyectos, contratos o prestación de servicios públicos.

El artículo 3 estaba referido al procedimiento para conformar una veeduría, a la elección democrática de los veedores, al trámite de inscripción y al deber de suscribir un documento o acta de constitución. Respecto a esta norma se declaró inexecutable las expresiones “reconocidas como” y “por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior” contenidas en el inciso tercero.

El último inciso del artículo 3 establecía dos reglas expresas distintas. Según la primera, la función de inscripción de las veedurías en las comunidades indígenas debería hacerse por parte de las autoridades de la misma. La segunda regla disponía que tales autoridades deberían ser reconocidas por la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia.

Precisó la Corte que el legislador desconoció la autonomía de las comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación, al imponer una forma de organización y un procedimiento específico de inscripción, que implica, además, una tarea del Ministerio del Interior. Las expresiones citadas contravenían los artículos 1° y 7° de la Carta Política que consagran el principio de respeto a la integridad y diversidad étnica y cultural, del cual se derivan los artículos

8° (protección de la riqueza cultural de la nación), 9° (derecho a la autodeterminación de los pueblos), 10 (oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos), 68 (respeto a la identidad en materia educativa), 70 (cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas) y 72 (protección del patrimonio arqueológico de la nación) constitucionales.

Se declaró inconstitucional la expresión “otros” contenida en el artículo 14, porque la Corte consideró que conducía a asimilar las veedurías a los órganos públicos de control, cuando son resultado del ejercicio de un derecho constitucional y desarrollo del principio de participación de la sociedad en la vigilancia de la gestión pública. Las veedurías son entes privados y sujetos, en todo aquello que la Constitución y la ley establecen, a las regulaciones y derechos propios de las asociaciones –en el sentido del artículo 38 de la Constitución- de derecho privado. La expresión “otros” conducía a la estatización de la participación ciudadana, violándose la prohibición que, en este sentido, surge del diseño constitucional de la democracia ampliada.

Del artículo 16 se declaró inexecutable el literal j. En los términos del literal j), era función de las veedurías “velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos”. La Corte ya había indicado que el proyecto de ley únicamente desarrolla una modalidad de participación: aquella prevista en el artículo 270 de la Carta. Por lo mismo, el objeto de la vigilancia no podía exceder el marco constitucional. Las facultades dadas desbordaban la función de vigilancia de la gestión pública, en la medida en que velar por el cumplimiento de tales objetivos no corresponde propiamente a la gestión pública y, además, implicaba una inherencia de las veedurías en la decisión sobre cómo se logra la “promoción del desarrollo integral de la sociedad” y las vías para alcanzar situaciones de pleno respeto por los intereses colectivos, cualesquiera que estos sean. La Corte precisó que esta función supera la vigilancia de la gestión e ingresa –o al menos autorizaría ingresar- al ámbito de la definición de las políticas públicas.

Respecto al artículo 17 se declaró inconstitucional la expresión “así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control” del inciso primero.

El legislador autorizó por esta vía, a las veedurías a convertirse en parte de todos los procesos – judiciales, disciplinarios y fiscales -. Esta atribución implicaba que el legislador convirtió a las veedurías en sujetos procesales por vía general, rompiendo el equilibrio que, en cada caso o proceso en particular, debe existir. Estimó la Corte que tal facultad ha de ser prevista para cada caso en particular, pues no en todos los eventos su participación resulta constitucionalmente admisible. Por lo tanto, al no distinguir entre los casos en los cuales su participación puede resultar admisible de aquellos en los cuales es absolutamente impertinente, el legislador desconoció la racionalidad propia de los procedimientos, y desfigura el debido proceso. Este derecho supone un amplio margen de configuración al legislador. Con todo, no es un derecho cuyo contenido sea absolutamente definido por vía legislativa. En este sentido, el derecho a que el proceso sea justo, implica que exista un equilibrio entre las partes, en cuanto a la existencia de una relación clara entre las pretensiones de algunos y el objeto de proceso.

Con relación al artículo 18 se declaró inexecutable el literal b; esta norma le otorgaba el derecho a las veedurías a obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control, cuando la veeduría lo estime necesario. Consideró la Corte que los organismos de control son entidades de orden constitucional, cuyas funciones principales están definidas en la Carta. El legislador cuenta con competencia para establecer otras funciones, pero éstas deben corresponder a funciones que se desprendan de las constitucionales. Entre ellas, no se encuentra la función de asistir ni de asesorar a organismos privados. El legislador, podría autorizarlas a brindar dicha asesoría y asistencia, pero en ningún caso puede ser una obligación de las mismas.

En relación con el artículo 19 se declaró inexecutable el literal g, en el que se establecía como uno de los deberes de las veedurías ciudadanas el de “Rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República.” La Corte fundó la inconstitucionalidad de la norma, de un lado, porque desconoce la autonomía de las veedurías, al someterlas al control político del Congreso de la República; Reiteró entonces la Corte que las veedurías ciudadanas no son asimilables a

entidades estatales sino que, por el contrario, constituyen el resultado del ejercicio de los derechos políticos y de participación de los miembros de la sociedad.

Por otro lado, porque el Congreso de la República puede ser también objeto de vigilancia mediante la conformación y la ejecución de una veeduría ciudadana. Ello implicaría que tales veedurías podrían verse sometidas a la penosa suerte de perder cualquier grado de eficacia, si se tiene en cuenta que sus actividades terminarían sometidas finalmente al escrutinio de la entidad vigilada. De esta manera, es evidente que la inclusión de esta norma desconocía la naturaleza de mecanismo de participación de las veedurías ciudadanas.

Referente al artículo 21 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara, se declaró inexecutable la expresión “o en el caso de particulares” del literal e). El literal establecía que si los particulares han sido condenados penalmente, excepto por delitos culposos o políticos, están impedidos para desempeñarse como veedores ciudadanos. Concluyó la Corte que la norma establecía una restricción desproporcionada al ejercicio del derecho político que comporta la posibilidad de ser veedor, que por regla general se predica de todo ciudadano. La norma planteaba un problema de igualdad ya que determina que los particulares que hayan sido condenados penal o disciplinariamente, salvo por delitos políticos o culposos no podrán ser veedores, en tanto que para los servidores públicos el impedimento sólo surge si son sancionados con destitución. Observó la Corte que la norma establecía un trato diferenciado que hacía más gravosa la situación de los particulares que la de los servidores públicos.

Finalmente, se declararon inexecutable las expresiones “definirá”, “concertará” y “deban” contenidas en el artículo 25. La función asignada al Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, en el sentido de “definir” las políticas que en materia de veedurías ciudadanas deben ejecutar las entidades públicas, riñe abiertamente con la autonomía propia de cada una de éstas. De igual manera, la función de “concertar”. Si bien es cierto que el Consejo puede evaluar las políticas, así como dar pautas generales, no está constitucionalmente autorizado para señalar las políticas que cada una de las entidades públicas debe observar frente a las veedurías ciudadanas. Por tal motivo, se declararon inconstitucionales las expresiones “definirá”, “concertará” y “deban”.

Por medio de la Ley 909 de 2004 se expidieron normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictaron otras disposiciones.

Con sentencia C-501 de 2005 se declaró inexecutable el literal c) y el párrafo 1 del artículo 41 que se refiere a las causales de retiro del servicio; el literal c) establecía como causal: Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada; Y el párrafo 1° presumía que hay razones de buen servicio cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad, caso en el cual se procederá al retiro del empleado, mediante resolución motivada que incluya la descripción del incumplimiento de la función y el nexo causal entre este y la afectación del servicio; contra la cual procederán los recursos del Código Contencioso Administrativo. La parte final del inciso establecía que el uso indebido de la facultad por parte del nominador acarrearía sanciones disciplinarias establecidas en el Código Único Disciplinario.

Concluyó la Corte que la causal cuestionada tiene claras connotaciones disciplinarias, y que la causal de retiro por razones del buen servicio equivale a (i) una sanción que (ii) tiene una proyección necesaria hacia el ámbito disciplinario. Se trata de una sanción, no de una medida administrativa, porque implica una consecuencia jurídica negativa que afecta de manera severa el derecho básico del funcionario de carrera consistente en permanecer en ella. En efecto, este sería retirado de la carrera. La consecuencia en ese aspecto es semejante a la que se seguirá de la sanción disciplinaria de destitución, así, el retiro por razones de buen servicio no genere antecedentes disciplinarios.

La ocurrencia del incumplimiento a que hacen referencia el literal c y el párrafo del artículo 41 cuestionados, además, conducía necesariamente a que el nominador efectuara un juicio sobre la conducta del funcionario y referir dicho juicio al incumplimiento de sus deberes funcionales, no sólo en el ámbito previsto en la Ley 909 de 2004, sino también en el ámbito disciplinario. Las previsiones normativas violaban el derecho al debido proceso del funcionario de carrera.

Mediante sentencia C-733 de 2005 se declaró inconstitucional el artículo 56 que establecía la evaluación de antecedentes a empleados provisionales no inscritos en carrera y que se presentaron a concursos para conformar listas de elegibles. La norma decía que se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.

La causal de inconstitucionalidad se fundamentó en que la norma consagraba un trato distinto entre los aspirantes que se desempeñan en provisionalidad y los demás, pues preveía una evaluación adicional para los empleados nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, a la fecha de la vigencia de la ley, y que aspiren a dichos cargos, que terminó estableciendo a favor de éstos una ventaja injustificada con respecto a los demás aspirantes, y por lo tanto violatoria del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a cargos públicos. El privilegio representaba una ventaja frente a quienes concursan y no se encuentran ocupando el cargo respectivo, según lo disponga la Comisión nacional del Servicio Civil, la cual no se encontró justificada.

Y con sentencia C-901 de 2008 se declararon inexecutable los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º del proyecto de ley N° 117 de 2007 Senado – 171 de 2007 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional, "Por el cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y constitucional y se dictan otras disposiciones en materia de Carrera Administrativa". Los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º objetados establecían sistemas de transición aplicables a (i) la carrera ordinaria, (ii) las carreras especiales y específicas, (iii) los empleados públicos civiles y no uniformados del Sector Defensa y (iv) los servidores y empleados de la Fiscalía General de la Nación. Se declararon inexecutable por ser las disposiciones acusadas contrarias a los artículos 125, 13 y 40.7 de la Constitución Política.

En efecto, los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º, consagraban, a favor de empleados provisionales, modalidades de acceso a empleos de carrera que los relevaban de la prueba del mérito y la capacidad para el desempeño de funciones públicas. En cambio, les extendía los beneficios a los que se accede regularmente a través del concurso, al disponer que el retiro de estos empleados solo podrá efectuarse por las razones especiales fijadas para cada sistema (las del artículo 41 de la Ley 906 de 2004 para los funcionarios de régimen general y los demás arriba citadas para los diferentes regímenes de carrera). Lo anterior, desconocía lo previsto en el artículo 125 de la Carta, al omitirse "el cumplimiento de requisitos y condiciones" para la determinación de "los méritos y calidades de los aspirantes". Las normas citadas vulneraban los derechos de igualdad y de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

Con la ley 962 de 2005 se dictaron disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Con sentencia C-120 de 2006 se declaró inexecutable el artículo 84, cuyo objetivo se instaló en regular una limitación al derecho de autor. Precisó la Corte que la norma no guardaba una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a regular una materia diferente relacionada con derechos de autor, razón ésta por la cual la conexidad resultaba muy remota, tenue, es decir, alejada del contenido temático del resto de la Ley. La irregularidad, la falta de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.) fue advertida en el mismo trámite legislativo de la ley.

A través de la ley 974 se reglamentó la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecuó el reglamento del Congreso al régimen de bancadas.

Con sentencia C-342 de 2006 se declaró inexecutable la siguiente expresión del artículo 4º: “No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte”.

La causal de inconstitucionalidad se fundó en el artículo 107 Superior que le prohíbe a todo ciudadano pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida. La norma facultaba a los elegidos a incurrir en dicha conducta por cuanto, la persona sigue actuando como miembro de la bancada del partido político que lo avaló y al mismo tiempo pertenece a la nueva organización política de la cual es candidato. En pocas palabras, podía militar en dos partidos de manera simultánea.

Mediante sentencia C-453 de 2006 se declaró inexecutable el artículo 20 transitorio. La norma autorizaba por una sola vez para todos los efectos legales y presupuestales, para que los Representantes a la Cámara elegidos para el período legislativo 2002-2006, sí así lo decidieran,

podieran desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos. Introdujo modificación a la liquidación de recursos para la financiación de los partidos políticos, a cargo del Consejo Nacional Electoral.

Consideró la Corte que el artículo transitorio contemplaba dos contenidos normativos que tienen autonomía normativa propia y no son de la esencia de la institución debatida en las etapas legislativas, por lo que se trata de una adición inconstitucional que desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa.

Con sentencia C- 859 de 2006 se declaró inexecutable la expresión “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” del inciso segundo del artículo 5°.

La norma demandada, que autorizaba a las bancadas de los partidos y movimientos políticos a tomar la decisión de liberar a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual cuando medien razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, vulneraba el régimen de bancadas consagrado en el artículo 108 de la Carta. De una parte corresponde a cada partido o movimiento definir los asuntos de conciencia que no se sujeten al régimen de bancadas. De otro lado, la generalidad y ambigüedad de la cláusula demandada convierte prácticamente en regla general la excepción de actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas. Precisó la Corte que las “razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional” cubren casi todo el espectro de las decisiones que deben ser adoptadas al seno de las corporaciones públicas y por ello permiten un amplio margen de discrecionalidad de los partidos y movimientos políticos que hacen nugatorios los propósitos de la reforma política contrariando abiertamente el artículo 108 superior.

Mediante sentencia C-036 de 2007 se declararon inexecutables las expresiones “promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a”; “de manera preferente”; y, “y a postular candidatos” del inciso segundo del artículo 3°; y el inciso tercero del artículo 5°.

Las primeras expresiones son inconstitucionales porque aquellas atribuciones conferidas a título individual a los Congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos, y a postular candidatos, al ser actuaciones irreconciliables con el régimen de bancadas, son contrarias a la Constitución (artículo 108 C.P.).

El artículo 5° referido a las decisiones, establecía en el inciso tercero que cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar. Concluyó la Corte que citada previsión no se ajustaba a la Constitución, pues desvirtuaría del todo el funcionamiento de las bancadas, y con ello, el objetivo fundamental del fortalecimiento de los partidos y del Congreso. Como la solución al empate, en las condiciones señaladas por el inciso tercero del artículo 5°, no se ajusta a la Constitución, le corresponderá a las bancadas para los casos de empate entre sus miembros, adoptar en sus reglamentos una solución que armonice con lo previsto en la Carta Política.

A través de la ley 1005 de 2006 se adicionó y modificó el Código Nacional de Tránsito Terrestre, ley 769 de 2002.

Con sentencia C-931 de 2006 se ejerció control de constitucionalidad a las expresiones “creación, (...) y cancelación” contenidas en el artículo 18, que establece que “El Ministerio de Transporte, fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su (creación), funcionamiento y (cancelación)”. La Corte encontró que, toda vez que los organismos territoriales de tránsito son entidades del orden municipal, distrital o departamental, su creación y supresión corresponde a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales. Las expresiones resultaban lesivas de la autonomía de las entidades territoriales y contrarias a los artículos 300-7 y 313-6 de la Carta, que disponen que corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la determinación de la estructura de las respectivas administraciones territoriales.

Con sentencia C-318 de 2010 se declaró inexecutable el segundo inciso del párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 que dice: “De todas maneras no se autorizará trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o

contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito”.

La Corte estimó que la declaración de inconstitucionalidad ampara la autonomía de las entidades territoriales y la prestación de un servicio público a los usuarios, pero no la opción de dejar de pagar las sumas que legalmente se deben, motivo por el cual sería deseable que el problema suscitado por la falta de pago fuera abordado por el Congreso de la República, a fin de que arbitre soluciones eficaces para asegurar el pago efectivo o hacer más dinámico su cobro, sin quebrantar la autonomía territorial ni los derechos de los usuarios del respectivo servicio.

Mediante la ley 1033 de 2006 se estableció la carrera administrativa especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del ministerio de defensa nacional, de las fuerzas militares, de la policía nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector defensa, se derogaron y modificaron unas disposiciones de la ley 909 de 2004, y se concedieron unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

En la sentencia C-211 de 2007 se declaró inexequibles el primero, segundo y tercer incisos del artículo 10°, a partir de la fecha de promulgación de la ley. El contenido de la norma era el siguiente:

“Artículo 10. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando.

La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran.

Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta”.

Precisó la Corte que el primer inciso acusado “incumple por lo menos tres de los presupuestos a que ha hecho referencia la jurisprudencia para descartar que una regulación legal de concursos de carrera administrativa vulneren la Constitución por desconocimiento del principio del mérito a saber i) “si no se derivan de las normas que regulan la carrera, condiciones de desigualdad que impidan la determinación objetiva del mérito de cada concursante”: en el presente caso es claro que ante la exclusión de los concursantes que se encuentran ya vinculados a la administración no hay posibilidad de una evaluación objetiva sobre sus méritos, aptitudes y calidades pues las mismas no son objeto de examen (ii) “si no se incluyen ítems de evaluación cuya aplicación proceda sólo para algunos concursantes y no para todos”: en el presente caso es claro que en eso consiste precisamente la desigualdad reprochada por los demandantes; (iii) “si no se disponen criterios de selección que evalúen la idoneidad frente a ciertas actividades específicas o técnicas, en condiciones desiguales entre los aspirantes vinculados a la entidad y los no vinculados”: en el presente caso es claro que se establecen condiciones desiguales para evaluar la idoneidad de los aspirantes frente a los ítems que evalúa la prueba básica entre quienes se encuentran vinculados a la administración en carrera y en provisionalidad y quienes no lo están”. La disposición violaba abiertamente la Constitución y específicamente los artículos 13, 40-7 y 125.

En relación con el segundo inciso resultó discriminatorio el mayor valor que la disposición acusada ordenaba dar a la experiencia relacionada con el cargo objeto de concurso pues es ello lo que implica es una ventaja para quien lo esté ocupando independientemente de que en este caso no se exija por la norma; al ordenarse la realización de una prueba en la que se da un mayor valor a la experiencia relacionada con el cargo objeto de concurso, se favorecía necesariamente a quienes se encuentren vinculados a la administración y concretamente en el cargo respectivo en detrimento de quienes no lo están y se viola entonces los artículos 13, 40-7 y 125.

Respecto al inciso 3°, fue declarada la inexecutable de los dos primeros incisos del artículo 10° de la Ley 1033 de 2006, el inciso tercero de la misma disposición que autorizaba a la Comisión Nacional del Servicio Civil para introducir modificaciones a la convocatoria 01 de 2005 en atención a sus mandatos deja de tener sentido. Dijo la Corte que la regulación contenida en los dos primeros incisos del artículo 10° de la Ley 1033 de 2006 comportaba un claro desconocimiento del principio de mérito que rige la carrera administrativa, así como del acceso en condiciones de igualdad a la administración pública, y que en caso de no dar efectos retroactivos a la Sentencia se estaría consolidando una situación contraria a la Constitución, se dio efectos retroactivos a la sentencia hasta la fecha de publicación de la ley.

En la misma sentencia se declaró inexecutable las expresiones “a la culminación del proceso de reestructuración” del segundo inciso del artículo 11 de la ley 1033 de 2006. La Corte no encontró razonable el plazo de dos años a partir de la “culminación del proceso de reestructuración” que establece el artículo 11 de la Ley 1033 de 2006 para efectuar los concursos. No se vislumbró razonablemente cuál era la justificación que pudiera existir para que una vez terminado un proceso de reestructuración, se esperara hasta dos años para convocar los respectivos concursos y así cumplir con los mandatos constitucionales que exigen la provisión de los respectivos cargos mediante el sistema de mérito. Preciso la Corte que declarada la inexecutable, habrá de entenderse que el plazo de dos años establecido en la norma es desde la promulgación de la misma.

Finalmente, mediante sentencia C-290 de 2007 se declaró inexecutable el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, permitía a la Comisión Nacional del Servicio Civil para habilitar en carrera administrativa general, especial o específica, según el caso, a quienes hubiesen realizado y superado el respectivo proceso de selección por mérito de acuerdo con la normatividad vigente a la fecha de la convocatoria para la cual se hubiera participado.

Al analizar la norma la Corte concluyó que La disposición no aclara si las personas a que ella se refiere son aquellas que: (i) aprobaron el concurso, (ii) resultaron inscritas en la lista de elegibles, (iii) fueron nombradas, (iv) y superaron también el período de prueba, o si se trata de aquellas que sólo alcanzaron completar la primera etapa de este proceso, es decir, la de las pruebas propiamente tales; respecto de esta última categoría de personas concursantes no es posible predicar la existencia de un derecho adquirido a ser inscritas en la carrera,

principalmente por no haber superado el período de prueba. Y si ellas llegaran a ser “habilitadas” en ella, como lo permite la norma bajo examen, claramente se incurriría en un desconocimiento del derecho a la igualdad a que se refiere el artículo 13 superior, pues lo que de manera general exige la ley es que se agote todo el proceso, incluida la superación del período de prueba. De esta forma se estaría dando un trato más benéfico a las personas colocadas en esta situación, frente a todas aquellas otras que para ser inscritas en la carrera administrativa deben agotar el proceso completo de selección. La Corte observó que la disposición presentaba un alto grado de indeterminación y de falta de precisión, que impedía saber cuál es el supuesto de hecho que realmente regula; y, tolerar el desconocimiento del derecho a la igualdad.

CONCLUSIÓN DE LAS INEXEQUIBILIDADES PARCIALES RESPECTO A LAS LEYES DE LA LÍNEA 4: TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO

El control de constitucionalidad de las leyes ubicadas en la línea de gobierno 4 que resultaron parcialmente inexecutable, se asemeja en cantidad de vicios de fondo y forma a los resultados del control respecto a las leyes línea 3 sobre equidad social, agregando que todos los vicios materiales lo fueron porque las normas declaradas inconstitucionales desconocieron preciso mandatos constitucionales, y en general el artículo 4° que establece la primacía de las normas superiores.

Las normas contenidas en la ley 796 de 2003 (ley de convocatoria al referendo y sometimiento a consideración del pueblo de un proyecto de reforma constitucional), ley 850 de 2003 (reglamentación de las veedurías ciudadanas) y ley 974 de 2005 (ley de bancadas), fueron objeto de afectación por inconstitucionalidad parcial, en la mayoría de los casos por vicios materiales o de fondo al tener las disposiciones contenidos abiertamente contrarios a los siguientes principios y contenidos constitucionales: Libertad del elector, libertad del voto, derecho a la participación, diversidad étnica y cultural de la Nación, derecho a la libre de determinación de los pueblos, protección del patrimonio arqueológico de la Nación, derecho a

la libre determinación de los pueblos, la prohibición de la doble militancia en los partidos políticos, violación al régimen de bancadas.

De otro lado, se afectaron con las decisiones de inconstitucionalidad parcial normas que resultaron vulnerando derechos a la igualdad, derecho al trabajo, igualdad para el acceso a los cargos públicos, debido proceso de los funcionarios de carrera.

Los vicios formales encontrados lo fueron por afectación al principio de publicidad, consecutividad e identidad flexible, en el trámite de los apartes normativos declarados inexecutable.

Respecto a la norma que se constituía en el eje estructural de la política de transparencia y eficiencia del Estado (la Ley 796 de 2003), se destaca que gracias a la interpretación constitucional de la ley, dada por la Corte Constitucional, que, bajo el eje de la libertad del elector, tomó decisiones fundamentales que afectaron el curso del resultado del referendo constitucional.

Entre estas decisiones se encuentra la relativa al voto en blanco, que si bien aparece claro en el panorama general de los referendos como una necesidad de su presencia, en el referendo constitucional su presencia fue declarada no ajustada a la constitución, por no estar presente en la Constitución Política (artículo 378), como por no tenerlo como parte del tarjetón electoral para referendos constitucionales, según lo establece el artículo 42 de la Ley 134 de 1994 por la cual se dictaron mecanismos de participación ciudadana.

Otro aspecto de la Ley 796 de 2003 que se convirtió en motivo de discusiones y al final motivo de inexecutable parcial, fue la colocación de las notas introductorias elaboradas por el Legislativo en la misma Ley. La mala elaboración y afectación de la libertad del elector, provocaron su fracaso constitucional, para que al final quedara la simple pregunta para resolver Sí o No.

La declaración de inconstitucionalidad del numeral 19, sobre la aprobación integral del referendo, debido a la diversidad temática y heterogeneidad de cada uno de los numerales sujetos a votación, implicó que cada votante debía marcar numeral por numeral las reformas sujetas a votación, o las que se pretendía que se mantuvieran tal como estaban al momento de votar.

Finalmente, se considera que el control de constitucionalidad automático previo ejercido por la Corte Constitucional respecto a la Ley 796 de 2003, fue uno de los retos más grandes, trascendente y significativo que asumió la Corporación Judicial en el control de constitucionalidad de las Leyes promulgadas para el período de gobierno 2002-2006, y la sentencia C-551 de 2003 que refleja la actividad de la Corte se constituye en un modelo de equilibrio entre el poder legislativo, el ejecutivo y el poder judicial, equilibrio impuesto por las mismas normas y principios constitucionales.

12.- CONCLUSIONES GENERALES

12.1.- Sobre el tema u objeto del informe: medir la “incidencia” de las sentencias del control de constitucionalidad en la actividad legislativa o en las políticas públicas es muy relevante en el derecho constitucional; aunque el concepto de “incidencia” tiene un campo muy amplio y diverso de significación, es preciso hacer alguna delimitación de su alcance. Observando el desarrollo del informe queda claro que se refiere a una incidencia vista desde criterios formal o cuantitativo y también desde el punto de vista cualitativo. En realidad se ha medido exhaustivamente el número de sentencias en relación con el número de leyes, el número de declaratorias de inexecutable –parcial, total o por executable condicionada-, el número de sentencias de inexecutable según el tipo de vicio, etc. Se trata de una incidencia vista desde criterios de cantidad y generales, que no deja de lado aspectos cualitativos como la legislación que recogió las principales líneas de gobierno del período 2002-2006, la ubicación de la legislación en cada línea, los criterios que se tuvieron por el gobierno para cada línea, los tipos de leyes expedidas, la incidencia del control de constitucionalidad a la legislación que hizo parte de cada línea, el análisis de los resultados y las decisiones de inexecutable parcial, etc.

12.2.- De esta medición que no es puramente cuantitativa surgen importantes inferencias: por ejemplo, se observa la fuerte e intensa activación del control constitucional en Colombia, es muy alto el número de demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos y muy alto el número de pronunciamientos en relación con el número de leyes promulgadas en ese período presidencial. Sin tener datos a mano, parece que, desde el punto de vista del derecho comparado, en el período examinado se dio un control constitucional muy activo y abundante (al menos cuantitativamente, porque así haya existido un alto número de controles y acciones ello no significa que la mayoría de leyes hayan sido declaradas inexecutables), si se le contrasta con el número de pronunciamientos que ordinariamente hace el Tribunal Constitucional Federal Alemán, el Tribunal Constitucional Español, la Corte Suprema de los Estados Unidos y las Cortes Constitucionales en América Latina que ejercen control abstracto de constitucionalidad (Perú, Venezuela, Argentina, Panamá). El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la

eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Ello permite deducir un alto grado de ejercicio del control y una intensa actitud ciudadana de cuestionamiento de la legislación, en una visión no sólo cuantitativa del problema sino también cualitativa.

12.3.- En la medición de incidencia se deduce que el porcentaje de pronunciamientos de inexecutable (parcial o por executable condicionada), es relativamente alto en el control de constitucionalidad de las leyes que componen las cuatro “líneas de gobierno”. Se observa que en la Línea 1 las sentencias de inexecutable parcial, executable condicionada y executable parcial alcanzan a ser más de cincuenta por ciento del total de pronunciamientos; lo cual permite concluir que nuestra Corte Constitucional constituye un poder muy activo y significativo de equilibrio (contrapeso o “control inter-orgánico”, según Karl Loewenstein) en la estructura del Estado colombiano. La eficacia formal de dicho mecanismo es evidente, aunque la eficacia real y material y la simbólica queda por examinar, y no se hizo en este trabajo porque ello no hace parte de los objetivos, alcance y delimitación.

En esta medición queda absolutamente claro que el control de los vicios materiales de las leyes es el que realmente induce y motiva los fallos de la Corte Constitucional, siendo los vicios formales relativamente pocos. Ello puede explicarse por varias razones: el seguimiento del proceso legislativo es más difícil y especializado, se demanda ante todo por defensa de ciertos derechos y para la defensa de intereses de sectores sociales, es más difícil plantear y probar el vicio de forma.

Las sentencias inhibitorias abarcan un altísimo porcentaje, si tenemos en cuenta que se trata de una acción ciudadana o derecho político de participación popular en el control del poder político. En las sentencias sobre la Línea 1, las inhibitorias superan el 40% del total de sentencias, lo cual es sorprendentemente alto como porcentaje. Ello nos puede estar mostrando la intención de la Corte de “bajarle” el impulso al control ciudadano de las leyes y reducirlo mediante la exigencia de tecnicismos que hacen de la acción de inconstitucionalidad un mecanismo de expertos o especialistas constitucionalistas. Entonces, la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de

“democracia deliberativa” se ve circunscrita a discusiones más técnico-jurídicas que debates ciudadanos y de opinión pública sobre la verdadera significación de la Constitución.

Se observa que el control automático es mínimo en la función de la Corte Constitucional. Pero ello tiene pleno sentido, porque el modelo de control constitucional nuestro está centrado en el control por acción, el automático está pensado como algo excepcional y eventual, ya que desde la Reforma Constitucional de 1910 nuestro constitucionalismo optó por poner en manos de los ciudadanos la defensa de la Carta. Además el mejor control es ese, el que se promueve desde la sociedad civil y con los ojos vigilantes de ésta, el control automático –como se ha demostrado en estos veinte y dos años, es deficiente y poco intenso.

En este punto, cabe observar que la investigación sólo se circunscribió a las leyes y excluyó los decretos legislativos y decretos leyes de estados de excepción. En esta materia la producción legislativa de excepción en materia de orden público (más de tres declaratorias de conmoción interior) se excluyó y un poco en asuntos económicos sociales (una o dos declaratorias de emergencia económico-social), todo lo cual se controla de manera automática.

Se excluyeron los decretos legislativos y decretos leyes de estados de excepción porque su análisis hace parte de un proyecto Institucional adelantado por el Programa de Investigación de la Universidad de Medellín llamado “Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez”, que tiene como objetivo general realizar un análisis comparativo sobre los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, teniendo como parámetro de comparación los períodos presidenciales citados.

El número de sentencias por línea, se observa que la Línea 1 es superior a cada una de las otras, lo que permite plantear la hipótesis de que durante ese período los temas que más motivaron demandas fueron temas relativos a leyes sobre seguridad y orden público. Se observa cómo en la Línea 1 las demandas se disparan contra la Ley 906 ó Código de Procedimiento Penal, con más de noventa acciones, y le sigue sólo la Ley 795 o ley de justicia y paz con 15 demandas y la ley

890 (modificaciones al Código Penal) con 10 acciones de constitucionalidad. Claro que ello tiene que ver con la extensión y amplitud de temas de los Códigos, pero puede haber otras explicaciones, por ejemplo, que la acción de inconstitucionalidad como instrumento jurídico es utilizada sobre todo por abogados y con propósito garantista.

En la Línea 3 la tendencia predominante es a demandar leyes sobre pensiones y en la Línea 4 la ley sobre carrera administrativa, o sea, el control se activa para la defensa de derechos sociales y laborales de sectores sociales afectados. El porcentaje de sentencias de exequibilidad condicionada es bastante alto, si se considera que allí el juez constitucional es un “legislador positivo” que completa el texto legal o lo modifica en su contenido. Así, en la Línea 1, las 21 sentencias interpretativas son casi el 15%, o sea, la Corte legisló de manera positiva en relación con 18 leyes; en la Línea 3 (equidad social) se baja a 19 sentencias, pero sólo unas pocas (6) de exequibilidad condicionada en la Línea 2 (política macro-económica) y en la Línea 4 son 17 sentencias o sea casi el 20% de los pronunciamientos.

12.4.- El informe de investigación muestra los resultados cuantitativos con componentes cualitativos de la incidencia del control de constitucionalidad sobre las leyes clasificadas para las cuatro líneas de gobierno que componen las políticas públicas propuestas para el período presidencial 2002-2006. Esta medición de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la incidencia del control de constitucionalidad en las políticas públicas, en el fondo ello comporta el problema de la relación entre juez constitucional y poder político, el problema de los poderes del juez frente al legislativo, el ejecutivo y la relación entre juez y democracia.

12.5.- Para las leyes expedidas en relación con la línea de gobierno 1(seguridad democrática) -18 leyes- se observa que existieron 129 acciones o demandas de inconstitucionalidad; respecto a la línea de gobierno 2 (crecimiento económico sostenible y la generación de empleo) -26 leyes- se dieron 122 acciones; frente a la legislación de la línea de gobierno 3 (la equidad social y la distribución del ingreso) -28 leyes- se presentaron 100 acciones de inconstitucionalidad; y en relación con la línea de gobierno 4 (incrementar la transparencia y eficiencia del Estado) -21 leyes- se dieron 73 acciones.

Lo anterior demuestra que los ciudadanos tienen un alto grado de interés en ser participativos en el control constitucional y constituirse en veedores de la legislación expedida, para que esta esté acorde con las normas constitucionales, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 241 de la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991 que contiene régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional.

12.6.- Para las leyes expedidas en relación con la línea de gobierno 1(seguridad democrática) -18 leyes- se dedujeron 62 decisiones inhibitorias; respecto a la línea de gobierno 2 (crecimiento económico sostenible y la generación de empleo) -26 leyes- se encontraron 26 decisiones inhibitorias; frente a la legislación de la línea de gobierno 3 (la equidad social y la distribución del ingreso) -28 leyes- se encontraron 22 decisiones inhibitorias; y en relación con la línea de gobierno 4 (incrementar la transparencia y eficiencia del Estado) -21 leyes- se dieron 17 decisiones inhibitorias. Las decisiones inhibitorias se dieron por dos causas:

El no cumplimiento de tecnicismos por parte de los accionantes en las demandas de inconstitucionalidad, en especial aquel establecido en el artículo 2, numeral 3 del decreto 2067 de 1991, que exige argumentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

Una segunda causa de las decisiones inhibitorias es que la norma demandada ya había sido objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional mediante una sentencia de control de constitucionalidad derivada de una demanda con los mismos cargos, caso en los cuales opera la cosa juzgada constitucional.

12.7.- De acuerdo con los resultados obtenidos del control de constitucionalidad a las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno o políticas públicas a implementar en el período 2002-2006, y de cara a la medición de la incidencia de ese control en la legislación revisada en sede de control por la Corte Constitucional, puede concluirse que la afectación o incidencia del control desde el punto de vista cuantitativo no fue significativa, y ello se explica de la siguiente manera:

En los resultados no se encontraron decisiones de inexecutable total, lo que indica que ninguna ley de las examinadas por la Corte, desapareció totalmente del ordenamiento jurídico. Las decisiones de executable parcial (211) muestran que sólo se ejerció el control a determinado artículo, aparte o inciso de las leyes, y finalmente el resultado fue de

exequibilidad. En las decisiones de exequibilidad condicionada (63 en total) como ya se ha expresado, la Corte Constitucional actuó fijando criterios de interpretación de las normas demandadas, las que siguieron haciendo parte del ordenamiento jurídico. En cuanto a las decisiones inhibitorias (127 en total para las cuatro líneas) puede afirmarse como su nombre lo indica, que la Corte se inhibe de emitir una sentencia de fondo por las razones que ya se han explicado en líneas anteriores.

Finalmente, se encontró que las decisiones de inexecutable parcial acumuladas para las cuatro líneas de gobierno fueron en total 105, cifra que equivale a un porcentaje del 20% de las 518 decisiones emitidas por la Corte, y que se considera bajo o tolerable, por lo que se puede afirmar que desde el punto de vista estadístico el Control de Constitucionalidad no tuvo incidencia significativa en la legislación que recogió las cuatro principales líneas de gobierno en el período 2002-2006.

12.8.- En el artículo 1° de la Constitución Política de 1991 se consagró a Colombia como un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa, pluralista, en la cual prevalece el interés general; lo anterior implica una prevalencia de las normas del estado de Derecho, regido por un conjunto de principios y valores que hacen primar el respeto por el ordenamiento jurídico, regido en la cúspide por los mandatos constitucionales. En este orden de ideas, el principio que rige toda acción estatal o política pública debe estar fundamentado en la subordinación de todo poder ante el Estado de Derecho.

Un principio democrático del Estado Social de Derecho es la división de los poderes públicos en una trilogía (poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial) que debe regir los destinos del Estado, son poderes independientes pero deben colaborar armónicamente entre ellos.

El desarrollo del trabajo sobre la incidencia del control de constitucionalidad sobre las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno 2002 – 2006 en Colombia, refleja la participación de los tres poderes del Estado en la formulación y sometimiento al legislativo de las políticas públicas (poder ejecutivo), el trámite, discusión y aprobación de las leyes que de alguna manera recogen las iniciativas del ejecutivo (poder legislativo), y, finalmente el control judicial en sede Constitucional de las leyes que recogieron las iniciativas del poder ejecutivo (poder judicial).

En cumplimiento de la función constitucional de ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la Corte Constitucional ejerció un control de constitucionalidad muy activo sobre la legislación que recogió las principales políticas públicas del período de gobierno 2002-2006, en un alto porcentaje de los casos por iniciativa ciudadana, lo que da por demostrado un alto interés de participación en el control constitucional de las leyes que han de regir a los gobernados.

En ese control de constitucionalidad de las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno para el período 2002-2006, de acuerdo con los resultados específicos desde el punto de vista estadístico puede afirmarse que al gobierno le fue bien, pues ninguna de las leyes fue declarada totalmente exequible, es decir ninguna desapareció de manera total del ordenamiento jurídico como consecuencia de inexecutableidad.

Desde el punto de vista cualitativo, puede concluirse que las únicas decisiones de la Corte Constitucional que tuvieron incidencia en la legislación que recogió las principales líneas de gobierno en el período analizado, fueron las sentencias y decisiones de inexecutableidad parcial, porque como consecuencia de éstas muchos artículos, expresiones, frases, etc., fueron eliminadas del ordenamiento jurídico, lo cual reflejó un rol garantista de la Corte Constitucional en la protección de los derechos humanos, derechos fundamentales, y en general, en la protección de la integridad y supremacía del orden constitucional, como se ha concluido en los análisis contenidos en el capítulo 11 de este informe.

Podría verse como poco significativa la incidencia cualitativa del control de constitucionalidad sobre las leyes que recogieron las principales líneas de gobierno del período 2002-2006, pero desde el punto de vista de la línea de Justicia Judicial Hacia La Justicia Social, la incidencia es trascendental y significativa porque, porque si bien las sentencias y decisiones de control de constitucionalidad analizadas como justicia judicial no constituyen la llegada a la meta de la realización plena de la justicia social, sí se constituyen en pasos, avances, logros o etapas positivas, o aportes del poder judicial hacia la justicia social, en las cuales se garantizó por la Corte Constitucional el respeto a derechos fundamentales a la igualdad, dignidad humana, derechos humanos, derechos fundamentales, y sobre todo, la primacía del orden constitucional más allá de todo concepto de justicia legalista, con lo cual se da por demostrado que nuestra

Constitución Política, y en especial el control de constitucionalidad propenden por la realización de la justicia judicial hacia la justicia social, que debe ser sin lugar a dudas uno de los principios basilares del Estado Social de Derecho.

12.9.- Como conclusión final, éste informe no mide los resultados de satisfacción o insatisfacción del país con las políticas públicas o líneas de gobierno propuestas e implementadas mediante la legislación que fue objeto del control de constitucionalidad, ni tuvo por objeto verificar si se cumplieron o no se cumplieron las propuestas de gobierno que fueron recogidas en las cuatro principales líneas seleccionadas, y mucho menos establecer si la legislación expedida que pasó el examen de constitucionalidad en la Corte Constitucional cumplió o no con su cometido o fines, ya que como se ha expresado el enfoque del trabajo fue establecer cuál fue la incidencia del control de constitucionalidad en la legislación que recogió las cuatro principales líneas de gobierno en el período 2002-2006.

13.- ÉTICA

Con el informe final se cumple con la pretensión de alcanzar unos objetivos específicos cuyo resultado será útil a la comunidad jurídica, académica y a los propios investigadores.

La investigación implicó la ejecución de un proceso encaminado a ampliar los conocimientos que se poseen y resolver interrogantes existentes.

La investigación que culmina con este informe no sólo será un acto técnico, sino ante todo un ejercicio responsable con los colegas investigadores, con los docentes asesores, con la Universidad de Medellín y con los propios coinvestigadores.

Desde el punto de vista de la investigación, un acto ético es el que se ejerce responsablemente, evitando el perjuicio a personas, que a veces se realiza inconscientemente, por estar vinculado el daño a los métodos que eventualmente el investigador utiliza para la consecución de sus fines.

Hizo parte de la ética con que se abordó la ejecución del trabajo la investigación, la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, asumir el trabajo académico e investigativo con sentido de pertenencia, el respeto por el trabajo y las ideas de los demás coinvestigadores, el cumplimiento de las citas o reuniones, el respeto por los derechos de autor, entre muchos otros aspectos que aunque sean normas de la institución universitaria, no riñen con un comportamiento ético de los investigadores.

El cumplimiento de los compromisos adquiridos, la realización de un trabajo con ética profesional y académica, permitió llevar el trabajo a su culminación.

14-. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política

Diario oficial

Texto de las leyes seleccionadas

Sentencias de la Corte Constitucional expedidas en ejercicio del control de constitucionalidad a la actividad legislativa entre el 7 de agosto de 2002 y el 7 de Agosto de 2006.

www.notinet.com

www.lexbase.info

www.temascomunicaciones.com

www.corteconstitucional.gov.co

www.dnp.gov.co

www.mineduccion.gov.co

www.secretariassenado.gov.co

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

Proyecto institucional de la Universidad de Medellín ““Análisis comparativo del resultado del control de constitucionalidad realizado sobre la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los períodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez” dirigido por el Profesor Juan Gabriel Rojas López.

Fragmento tomado del Proyecto Institucional “El control de legalidad a la actividad legislativa desarrollada a partir de la Constitución Política de 1991 hasta el 07 de agosto de 2010”, elaborado por el Profesor Juan Gabriel Rojas López.

Proyecto de investigación titulado “Política de Seguridad Democrática del Gobierno Uribe en Materia de Derechos Ciudadanos: Entre la Protección Ciudadana y el Autoritarismo de Estado”, elaborado por PUERTA PASTOR, Juan Camilo, RESTREPO ÁLVAREZ David y ROBLEDO EUSSE Olga Viviana. Página <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM50162008/03.Texto%20completo.pdf>.

VILLAMIZAR GARCÍA-HERREROS, María Eugenia y DÍAS PEÑA, Ana María. Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación.

GARCÍA, Belaúnde Domingo. Derecho Procesal Constitucional. Editorial TEMIS, Bogotá 2001.
<http://garciabelaunde.org/biblioteca/DProcesalConstitucional.pdf>.

Equipo de redacción. Diario El Colombiano. Edición del 26 de mayo de 2012.

Página web www.mineducacion.gov.co

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Página web www.dnp.gov.co

HARO, Ricardo. El Control de Constitucionalidad Comparado y el Rol Paradigmático de las Cortes y Tribunales Constitucionales. Publicado por Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, Argentina.

BERNAL CANO, Natalia. El Control de Constitucionalidad de la Ley. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Medellín, 2003.

LINARES, Sebastián. La (i) legitimidad democrática del control judicial de las leyes. Madrid. Marcial Pons, 2008.

TOBO RODRÍGUEZ, Javier. La Corte Constitucional y el Control de Constitucionalidad en Colombia. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999.

GIRÓN REGUERA, Emilia. El Control de Constitucionalidad en Colombia. VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal. Sevilla, 3 a 5 de diciembre de 2003.

CERRA, Nolasco Eduardo. El Control de Constitucionalidad. Análisis de la doctrina de la Corte en los 10 años de vigencia constitucional. Revista de Derecho Universidad del Norte.

ZULUAGA Gil, Ricardo. El carácter integral, complejo y abierto del sistema colombiano del control de constitucionalidad.

15.- ANEXOS

Anexo 1. Documento denominado: Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez.

Anexo 2. Leyes expedidas en el período 2002 – 2006 y las sentencias de control de constitucionalidad.

Anexo 3. Leyes expedidas respecto a las cuatro líneas de gobierno, y sus sentencias de control de constitucionalidad.

Anexo 4. Base de datos excel con relación de leyes expedidas en el período 2002 – 2006, resultados del control de constitucionalidad, gráficas que determinan el tipo de ley, tema de ley, normas demandadas y las decisiones de la corte.

Anexo 5. Fichas de las leyes expedidas en el período 2002-2006.

Anexo 6. Fichas de análisis de las sentencias de constitucionalidad analizadas.

“Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez

Contenido

1. LA COLOMBIA QUE QUIERO
2. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO
3. REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LUCHA CONTRA POLITIQUERÍA.
4. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.
5. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.
6. EN BUSCA DE LA PAZ.
7. CONFIANZA, ERRADICACIÓN DE LA MISERIA Y JUSTICIA SOCIAL.
8. LA REVOLUCION EDUCATIVA.
9. SALUD PARA LOS POBRES.
10. COOPERATIVISMO, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL.
11. EL CAMPO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.
12. SERVICIOS PÚBLICOS.
13. VOCACIÓN EMPRESARIAL.
14. EMPLEO Y VIVIENDA.
15. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.
16. IMPUESTOS Y REFORMA PENSIONAL.
17. RELACIONES INTERNACIONALES.
18. UN GOBIERNO SERIO, EFICAZ Y HONRADO. NO MILAGROSO.

LA COLOMBIA QUE QUIERO

1. Sueño con una Colombia con predominio de una clase media democrática, tolerante, solidaria y respetuosa con el medio ambiente.
2. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz, resolver nuestras diferencias pacífica y creativamente, gozar en familia de nuestras carreteras, paisajes y ríos. Sentir con ilusión que nuestra Patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poder para los violentos.
3. Sueño con un País democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Con un País de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa.
4. Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social.

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO

5. Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería.
6. El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo Neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social.
7. La Presidencia será austera para dar ejemplo. Gastará menos en burocracia para invertir más, por ejemplo, en pequeña empresa.

8. Menos Congreso, menos consulados y embajadas. Menos contralorías, menos vehículos oficiales. A cambio más educación, más salud, más empleo productivo.

9. El 7 de Agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería", que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.

10. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.

11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.

12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.

13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.

14. Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.

15. Integramos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.

16. La Nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización.

17. Necesitamos crear la cultura de buena administración de lo público. Las empresas estatales son las empresas privadas más importantes porque pertenecen a toda la comunidad. Es un delito de lesa comunidad hacer fiesta con lo estatal. Para salvar al Seguro Social, al Sena, al Bienestar Familiar, al Sisben y la educación pública, cero politiquería. Cuando los politiqueros se sienten amenazados salen con el cuento de que las van a privatizar.

REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LUCHA CONTRA LA POLITIQUERÍA.

18. No podemos seguir con un Congreso que cuesta \$600.000 millones al año cuando para vivienda social solo hay \$150.000 millones. El número de congresistas debe reducirse de 266 a 150. Sin privilegios pensionales, ni salarios exorbitantes. Un congresista español devenga \$7 millones, uno colombiano gana el doble. Que haya audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que

corrompen la política. Si los eliminamos, con cada \$10 millones de ahorro, podemos financiar una pequeña empresa y crear 2 puestos de trabajo.

19. Necesitamos un Congreso Visible. Que la gente conozca por nombre propio a los congresistas. Que sepa a qué hora entran y a qué hora salen, qué proyectos presentan, qué debates impulsan.

20. Soy partidario de una sola Cámara que integre al Congreso con la ciudadanía, titular de la democracia participativa. Que para crear una ley, entre debate y debate, haya más intervención ciudadana. Muchos de mis compañeros comparten toda la reforma, pero quieren las dos cámaras.

21. La circunscripción nacional debe reducirse a lo necesario para la representación de las minorías. Como se aplica en la actualidad, ha dejado regiones sin representación y en muchos casos la única relación entre el congresista y los electores se da cada cuatro años cuando se entrega un dinero y se recogen unos votos.

22. Buscaremos acuerdos para puntos de la reforma política relacionados con los partidos y las elecciones, con el buen cuidado de que por eliminar la dispersión no se afecten los derechos de las minorías. El pluralismo se tornó en dispersión y anarquía por los auxilios, los sueldos, el clientelismo y los privilegios pensionales.

23. Impulsaremos una carrera administrativa especial en la Registraduría, la Procuraduría y la Fiscalía. Que predomine el concurso de méritos para ingresar, pero que el titular disponga de poder discrecional para desvincular funcionarios por razones de desempeño.

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

24. El padre de familia que da mal ejemplo, esparce la autoridad sobre sus hijos en un desierto estéril. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción.

25. De una vez tenemos que derrotar la corrupción. Inicialmente propusimos ocho medidas y ya tenemos muchas más. Eliminar el beneficio de casa por cárcel para los corruptos.

Que los corruptos no puedan regresar al Estado por nombramiento, elección o contrato.

Que todo contrato tenga veeduría comunitaria, como ocurrió en mi época de Director de Aerocivil durante la construcción de los aeropuertos de Barranquilla y Medellín.

Audiencias públicas para la adjudicación de contratos, como hice en Antioquia con las licitaciones. Publicidad y cruce de precios para las compras oficiales. Reforma a la licitación, para que haya subasta pública entre proponentes que cumplan con los requisitos financieros y técnicos, y publicar el prepliego antes de su aprobación definitiva.

Que las regalías se contraten a través de entidades transparentes, sin ánimo de lucro.

Cátedra de Transparencia en escuelas, colegios y hogares. La carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales.

Eliminación de trámites innecesarios.

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.

26. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz.

27. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor.

28. Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete.

Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados nuestra fuerza pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo.

29. *Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Este se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la fuerza pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación.*

30. *El Presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la fuerza pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del Departamento. En la Presidencia seré el primer soldado de la Nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa Gobernación el secuestro había descendido en 60%, las carreteras eran transitables y el homicidio había bajado 20%. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres.*

31. *Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios.*

Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita de soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de \$5 millones familia por año.

32. *Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos.*

33. *Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.*

34. *Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad.*

35. *Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar.*

36. *Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formar en principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles.*

37. *Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: \$ 60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio.*

38. *Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente.*

Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia.

39. Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el "Día de la Recompensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes.

40. Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia intra-familiar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que éstos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente.

EN BUSCA DE LA PAZ.

41. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacer la paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.

CONFIANZA, ERRADICACIÓN DE LA MISERIA Y JUSTICIA SOCIAL.

42. Recuperar la confianza inversionista en Colombia con orden público, buen manejo macroeconómico, claridad y estabilidad en las reglas de juego. Controlaremos el lavado de activos para que el dólar barato no siga arruinando nuestra producción. Con el fondo de garantías, estímulos tributarios, premios al pago puntual, créditos asociativos y préstamos a través de fundaciones. Habrá una tasa de interés más razonable. Si una exención tributaria se elimina antes de tiempo, que el Estado indemnice a los afectados para que haya confianza inversionista.

43. Sin corrupción ni politiquería los recursos tienen que alcanzar para erradicar la miseria y construir justicia social.

44. Apoyar a la mujer cabeza de familia pobre con carné prioritario para el Sisben, cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social, ingreso al programa de microempresas.

45. Organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900.000. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar.

Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la

concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio.

LA REVOLUCION EDUCATIVA.

46. El País necesita una Revolución Educativa que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad y acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente.

47. La Revolución Educativa incluye 5 temas esenciales: Cobertura. Propongo crear 1.500.000 cupos para educación básica. Fortaleceremos la educación pública, la comunitaria con más recursos estatales para los pobres, y sistemas atípicos como el de aprendizaje tutorial que impulsé en Antioquia. Cambiaremos el servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio. Lo aplicaremos cuando tengamos 100.000 soldados profesionales. El universitario deberá ser profesor de primaria o secundaria durante un año sin reemplazar los maestros. Propongo crear 400.000 nuevos cupos universitarios en el próximo cuatrienio. Apoyo a la universidad pública sin politiquería, con fusiones como la creación de la Universidad Nacional del Caribe. Un crédito internacional para aumentar de \$100.000 mil millones a \$500.000 millones los préstamos anuales del Icetex. Que en la asignación cooperen las universidades y las fundaciones de microcrédito. Universidad a distancia con Internet. Calidad. Capacitación de profesores con énfasis en matemáticas, ciencias básicas, español, inglés e historia. Conectividad. Evaluación remedial y no sancionatoria profesores. Evaluación de alumnos. Homologaremos los textos escolares y diseñaremos un sistema que permita

reutilizarlos a través de un mercado secundario para reducir costos. Pertinencia laboral. Vincular la universidad a la actividad productiva exigiéndole información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de sus egresados. Integramos los correspondientes programas de pregrado a las incubadoras de empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes. Capacitación técnica. Preparemos 150.000 personas de sectores medios y populares en oficios productivos por año. Si en 10 años, 1.500.000 compatriotas aprenden un oficio productivo, habremos provocado una impresionante revolución social y de productividad. El Sena sin politiquería, eficiente, en concurrencia con ONGs y armonía con la empresa privada. Masificar el programa Jóvenes en Acción. Todos los bachilleres deberán aprender un oficio productivo. Investigación científica. Recuperación gradual del presupuesto de investigación y ciencia. Promoveremos la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial, en acciones concretas como los centros de desarrollo tecnológico. Para financiar la Revolución Educativa comprometeremos mínimo el 50% de las regalías; utilizaremos parte de los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la politiquería y el derroche en las instituciones públicas. Mejor utilización educativa de los excedentes cooperativos y de los recursos de las cajas de compensación.

48. Que los niños se contagien de ciencia, cultura y deporte. Cuando un niño abraza un instrumento musical, jamás empuñará un fusil contra el prójimo.

49. Propongo un Estado que proteja la vida y dignidad de sus profesores. Que los profesores sean maestros de la comunidad.

50. La cultura y el deporte son puentes para hacer tránsito de una sociedad de masa hacia una auténtica comunidad de pueblo con lazos de solidaridad, sentido de pertenencia y responsabilidad frente a lo colectivo y público. La cultura convierte al individuo en ciudadano con responsabilidades frente al conglomerado.

51. Seguridad social para los trabajadores de la cultura y oportunidades de profesionalización. Un país de lectores. Hay 326 municipios sin biblioteca pública. Mantendremos la exención del libro. Apoyo a las microempresas de la cultura. El Plan Estratégico de Exportaciones debe apoyar el cine. Artesanías con valor colombiano. Impulso al cultivo de la caña flecha para sustituir droga. La cultura para construir ciudadanía, alcanzar la paz y mejorar el ingreso. Con la Cátedra Transparencia, la enseñanza de negociación pacífica de conflictos y el énfasis en capacitación de los profesores en historia, vincularemos la educación con la cultura. Gestionaremos recursos internacionales como lo ha logrado México para su plan de bibliotecas.

52. Deporte de alto rendimiento por regiones, concluir los centros programados. Apoyo a parques y ciclo vías para deporte comunitario. Que las carreteras que se pavimenten y las nuevas tengan senderos para caminantes, bicicletas y animales de carga y silla. Seguridad social para deportistas. Dedicar publicidad oficial al deporte como lo continué en ciclismo con el equipo Orgullo Paisa.

SALUD PARA LOS POBRES.

53. Fui senador ponente de la ley que creó el SISBEN. En la Gobernación de Antioquia ingresamos 1.020.000 pobres. Lo aumentaremos, sin politiquería, para los pobres. Será vigilado por universidades. Preferirá a la madre cabeza de familia pobre, al anciano pobre y al discapacitado pobre.

54. Para los taxistas seguridad integral, social y policiva.

55. Que el régimen subsidiado de salud lo presten entidades sin ánimo de lucro, integradas por cooperativas, empresas solidarias, cajas de compensación y hospitales. Tendrán cobertura regional, menos gastos en administración y más cobertura.

56. Garantía de tarifas equitativas para médicos y profesionales afines. Garantía para que el usuario tenga opciones de escogencia de instituciones prestadoras de servicios y médicos. Que el crecimiento de las empresas promotoras de salud no anule a las instituciones independientes.

57. Programas de quejas y reclamos de usuarios y pacientes de salud.

58. Extensión de la Superintendencia de Salud con supervisores como los departamentos, municipios, universidades y asociaciones comunitarias.

59. Evitar la evasión en los pagos a la salud para aumentar cobertura. Se hará con el cruce de información y el mejoramiento de la sistematización.

60. Necesitamos salvar al Seguro Social porque la opción pública es esencial en el esquema de empresas promotoras de salud. Lo destruyó la politiquería, no la Ley 100. Entre 1993 y 1998 pasó de 23.000 empleados en nómina directa y paralela a más de 43.000.

Así no hay chequera que resista. Para salvarlo cuatro medidas: no entregarlo a los directorios políticos; reducir costos con la ayuda y comprensión de los trabajadores; contratos imaginativos con el sindicato, con cooperativas de trabajadores, con cajas de compensación para el mejor manejo de las clínicas; aportes de Gobierno.

COOPERATIVISMO, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL.

61. Toda la vida he trabajado con las cooperativas. Fondo de Garantías para facilitar crédito a las cooperativas. Cooperativas educativas. Las de trabajo asociativo deben ser verdaderas empresas, con ingresos justos y seguridad social. En el sector agropecuario para el mercadeo de insumos y productos finales. De campesinos propietarios en empresas productivas y en bancos de maquinaria. Para unir pequeños y medianos exportadores. Mantener la exención tributaria con la condición de que los excedentes sean aplicados a la revolución educativa.

EL CAMPO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

62. Manejo social del campo. En el 2010 nuestra Patria podrá tener cerca de 50 millones de habitantes con alta dependencia del campo para su seguridad alimentaria y el empleo. Protección razonable y regulaciones sociales por oposición a las importaciones desbocadas. Impulso a sistemas asociativos de producción, mercadeo, a bancos de maquinaria de campesinos y gremios, a las cadenas productivas, a la investigación.

Apoyo con fianza del fondo de garantías. Subsidios para el café y el algodón. Seguro de cosecha en uno o algunos productos campesinos, en un comienzo por vía experimental.

Evitar dólar barato, a lo cual debe contribuir el Banco Central y cuidar tasa de interés.

Exención de arancel e IVA a importación de maquinaria durante dos años. Exención de largo plazo a la madera comercial y sus derivados para concentrar el pago del Certificado Forestal a favor exclusivo de campesinos. Exención tributaria a la producción de alimentos y medicamentos provenientes de la investigación. Para los planes de expansión de cultivos utilizar el Incentivo de Capitalización Rural de contado, o a plazos con avales a créditos de los agricultores o certificados tributarios futuros.

63. Necesitamos a los campesinos y a los empresarios. Fraternidad en la tenencia de tierras, sin feudalismo ni lucha de clases. Adelantaremos una política de tierras encaminada a mejorar las condiciones sociales y productivas de nuestros campesinos pobres. La tierra que se compre para reforma agraria deberá ser buena y productiva. El Estado la adquirirá a precios de mercado y la entregará a grupos asociativos. El Estado pagará el ciento por ciento del precio. Los beneficiarios recibirán apoyo en crédito barato, tecnología y comercialización de sus productos. En fincas ganaderas préstamo de tierra a campesinos para cultivos.

64. Respeto a la variable ambiental. Ecoturismo exento de impuestos para proteger parques. Sustituir droga por cuidado del bosque mediante subsidios. Eliminar la politiquería en las corporaciones ambientales, revisar su estructura e introducir más participación comunitaria para la ejecución de los recursos que deben privilegiar la arborización protectora, la disposición final de basuras y el saneamiento básico de aguas residuales.

SERVICIOS PÚBLICOS.

65. Manejo social de los servicios públicos. Las familias empobrecidas consumen creciente porción del ingreso en el pago de facturas de servicios públicos. Hay empresas quebradas, inversionistas que se quieren ir y falta mucho en cobertura y calidad. Los servicios públicos requieren capital público y privado, sin politiquería en las entidades estatales ni abusos en las particulares. Crearemos el programa de quejas y reclamos, sin nuevas burocracias, con participación de universidades. Mantendremos los subsidios. A fin de democratizar la propiedad propondremos mecanismos para que los usuarios sean socios; ya lanzamos una idea en Buenaventura que tendría como capital semilla los aportes de la Nación para recuperar y ampliar el sistema. No permitiremos que la tarifa de subsistencia, la que pagan los pobres de menores consumos, se eleve por encima de la inflación. Debemos castigar el consumo suntuario, la cultura de no pago de entidades y premiar el esfuerzo de los cumplidos. Me aplicaré personalmente a la solución de EMCALI. Todos harán esfuerzos: los gobiernos nacional, departamental y municipal; el sindicato; los acreedores; los usuarios.

VOCACIÓN EMPRESARIAL.

66. Nuevos actores de la economía. Colombia es el país del continente con mayor vocación empresarial. El informal tiene tanta alma de empresario como el dueño de la más sofisticada industria tecnológica. Contamos con una magnífica red de entidades sin ánimo de lucro para apoyar la pequeña empresa a través de capacitación y crédito, como

el Banco de la Mujer, la Fundación Carvajal, Mac, Microempresas, Actuar, Fundesan, Corporación Social, Hogares Don Bosco, Santodomingo, Contactar, para mencionar unas pocas. Con el Banco Interamericano y la Corporación Empresarial del Banco Mundial buscaremos un crédito de largo plazo y baja tasa de interés que se canalizará por dicha red para dotar de recursos a los pequeños empresarios, sin que la hipoteca sea esencial, con garantías a su alcance. Los sectores populares son buenos pagadores como lo demostró la Caja Agraria, que no la quebraron los campesinos sino los ladrones de cuello blanco. La fibra creativa de nuestros pequeños empresarios necesita oportunidades y nuestra determinación es encontrarlas. De ese modo crecerán, su contribución al empleo será inmensa y se constituirán en nuevos actores económicos que frenarán la concentración de la propiedad y el ingreso. Especial atención prestaremos a la conversión de informales en empresarios con locales adecuados. Tenemos que proteger actividades económicas típicas de clase media, que son verdaderas defensas de la democracia: la tienda de barrio para que no sea desplazada por las grandes cadenas; la farmacia familiar; la estación de gasolina de propiedad de una familia.

67. Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios.

Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro de participación.

EMPLEO Y VIVIENDA.

68. Sí al empleo productivo. No al clientelismo. Un puesto clientelista anula 4 empleos productivos. Dos años sin Arancel ni IVA para la importación de maquinaria productiva.

Los trabajadores menores de 25 años y los mayores de 50 no generarán cargas parafiscales pero tendrán derecho a seguridad social. Buscaremos convenios internacionales para un plan de distritos de riesgo, de pavimentos en vías secundarias.

69. Impulso a las zonas especiales de exportación.

70. Exención tributaria a la construcción de nuevos hoteles, a la remodelación de los viejos, al turismo ecológico.

71. Que los sistemas de transporte masivo, transmilenios y semejantes, tengan participación democrática de los transportadores. Los impulsaremos en Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. En Bogotá para extenderlo y en Medellín para complementar el Metro.

72. Construiremos 100.000 viviendas sociales por año, sin intermediarios politiqueros. Las cajas de compensación manejarán los subsidios para la población más pobre. Estas entidades deberán reducir los costos de funcionamiento, efectuar alianzas entre las pequeñas. En las grandes ciudades debe permitirse que los trabajadores escojan la caja a la cual deben afiliarse.

73. Extenderemos la exención tributaria de los préstamos de vivienda social a la vivienda de clase media para aumentar los recursos, extender los plazos y reducir la tasa de interés. Buscaremos que el costo total para la clase popular no exceda de inflación más seis puntos. Entregaremos recursos de microcrédito para vivienda a fin de evitar la acción de los agiotistas. Para impulsar la tasa de interés hacia abajo canalizaremos las participaciones de las regiones a través de los bancos comprometidos con vivienda social.

74. La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Apoyaremos los bancos de tierra y zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulso a lotes con servicios y muy buena calidad urbanística.

75. Estímulos tributarios para quienes aporten sus inmuebles a la renovación urbana, para recuperar las zonas deprimidas dotadas de servicios públicos. Que se construyan parques, senderos de bicicletas y edificios que aprovechen la altura y asequibles a sectores populares y clase media. Desmarginalización de asentamientos urbanos.

Legalización administrativa de inmuebles populares que no estén sometidos a reclamaciones judiciales.

76. Estímulos tributarios a la construcción de vivienda para dar en arrendamiento con opción de compra. También el estímulo tributario al crédito en materiales de construcción.

77. Parte del subsidio de vivienda se dedicará a apoyar el fondo de garantías y a dar un seguro de tasa de interés para reducirla. Permitirá más crédito a más plazo.

Buscaremos que el sistema de subsidio pueda favorecer a personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado.

TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.

78. Con seguridad se harán viables las concesiones para tener mejores carreteras y ferrocarriles y recuperar la navegabilidad de los ríos.

79. Un propósito: recuperar la navegabilidad del Río Magdalena. Unir este proyecto a las opciones de puerto de Barranquilla, al mejoramiento del canal de acceso y a la recuperación de los puertos del río. La unión hará la fuerza para obtener los recursos y lograr una concesión razonable.

80. Los puertos contaminantes no pueden seguir afectando la zona turística de Santa Marta. Para embarcar el carbón utilicemos correctivos de verdad, o el Ferrocarril de la Guajira o las opciones portuarias de Barranquilla.

81. El Canal del Dique hará parte del proyecto. Una primera fase debe definir la regulación de la entrada de agua en Calamar para garantizar el flujo suficiente y evitar el exceso que afecta la bahía de Cartagena.

82. Mantenimiento y nuevos desarrollos del puerto de Buenaventura.

83. Avanzar en el proyecto de puerto en el Pacífico del Chocó, Tribugá u otro. Concluir la carretera Condoto - Nuquí, con absoluto respeto de la ecología.

84. Trabajaremos en el sueño de la conexión del río Meta con la Hidrovía Suramericana.

85. Buscaremos un convenio con los productores de cemento y asfalto, con los centros de estudio, los ingenieros y los bancos, para emprender un masivo plan de pavimentos en las vías del agro. Continuaremos los proyectos viales en marcha y adicionaremos otros.

Avanzaremos con la concesión ya otorgada en ferrocarriles y el estudio de nuevos proyectos.

86. Buscaremos convenios semejantes con otras naciones para adelantar distritos de riego que reclaman en el Tolima, Huila, Nariño, Atlántico, Cesar, Meta, Casanare y otros departamentos. Que el Estado no los construya pero que subsidie a los campesinos y productores. El subsidio debe ser de contado o a través de compromiso de pago de créditos.

87. Colombia debe participar en el plan energético Panamá -Puebla, para la cual es necesario interconectarnos con la Nación hermana. Debemos seguir en el desarrollo de nuestros recursos energéticos. Más conexión con Venezuela y Ecuador. Más proyectos hidroeléctricos y térmicos ajustados a la ecología. Debemos acelerar el ritmo de exploración en petróleo y gas. Debemos tasar con equilibrio las regalías para que estimulen las inversiones y beneficien a las regiones. La masificación del gas natural es una necesidad social, que obliga a conciliar muy cuidadosamente los intereses de inversionistas y consumidores. Esto es más importante que polarizar el debate entre precio controlado o libre, frente a lo cual encontraremos opciones equilibradas.

88. Buenas empresas como Isagen no se deben privatizar, entre otras razones, porque al necesitarse nuevos proyectos de generación de energía, no hay la seguridad de que el

mercado los realice. Sin embargo, este tipo de empresas estatales debe proceder con toda agilidad: tener la audacia de descubrir proyectos, elaborarlos, promocionarlos y venderlos total o parcialmente en el mercado.

IMPUESTOS Y REFORMA PENSIONAL.

89. En impuestos proponemos racionalizar las tarifas, dar períodos de ajuste e introducir severas sanciones penales a los evasores. Cuando se sale del País se pagan los impuestos y aquí no. La evasión no sólo es un problema fiscal sino de capital social, de insolidaridad en el comportamiento ciudadano. La progresividad del tributo no se debe medir tanto en el origen como en el destino social. La eliminación de la corrupción y la politiquería animará el pago de los contribuyentes. También lo hará la percepción de que sus impuestos resuelven necesidades sociales. Debemos eliminar las exenciones que no tengan relación con la recuperación de la economía y el empleo, y ofrecemos algunas específicas que apoyen esos propósitos. Cuando confluyen crisis de deuda, déficit, desempleo, miseria, desconfianza inversionista, y el Estado tiene severas limitaciones para financiar programas y otorgar subsidios, las exenciones son una herramienta necesaria. Pondremos atención para que no ahonden el hueco fiscal. Confiamos que su impacto tonificará la economía e incrementará el recaudo de impuestos. Cualquier incremento impositivo no puede afectar la capacidad adquisitiva de los pobres.

90. La reforma pensional debe eliminar privilegios. Reducir la pensión del Presidente, congresistas, magistrados de las altas cortes. Poner topes o gravar excedentes. En las pensiones de base respetará derechos adquiridos, expectativas próximas y procederá con responsabilidad fiscal y corazón para introducir los cambios necesarios. Normas para que la esposa y los hijos del pensionado no queden abandonados. Queremos crear condiciones para que los fondos de pensiones puedan financiar actividades productivas, con la debida seguridad de las inversiones; si invierten en el mercado hipotecario que exista una garantía adicional.

91. En el diálogo directo con mis compatriotas he adquirido compromisos serios con cada región de la Patria. Desde Bogotá hasta el más humilde poblado. Que Bogotá pueda tener más parques, más pequeñas empresas, más renovación urbana, recursos para su red vial, Transmilenio por la séptima y la décima, por las franjas urbanas del Ferrocarril, de integración con Soacha. Examinaremos con las autoridades de la ciudad acuerdos en materia de peajes y sobre tasa a los combustibles.

RELACIONES INTERNACIONALES.

92. Nuestra política internacional honrará la tradición colombiana de respeto a la autodeterminación de los pueblos. Pero en el mundo moderno esa autodeterminación sólo es aceptable a través de la democracia. Tan rechazable es el terrorismo contra estatal como el para estatal. Toda nación que nos quiera ayudar a conseguir la paz debe hacerlo por conducto del Gobierno de Colombia. Que ninguna sea protectorado de nuestros delincuentes. La Comunidad Andina no necesita salvar la apariencia sino una férrea decisión política de recuperación. En las nuevas negociaciones de comercio haremos equipo con empresarios y trabajadores. Apoyamos los procesos de integración pero con cláusulas sociales de equidad para que el mundo no se divida más entre países beneficiarios y víctimas del libre comercio.

93. La comunidad internacional sabrá de toda nuestra determinación para realizar la política de orden público y total transparencia para rescatar los derechos humanos. Ninguna presión nos hará renunciar al derecho de los colombianos de recuperar la paz y la tranquilidad.

94. Colombia ha sido cumplida con sus obligaciones financieras e incumplida con la deuda social. Construiremos prudentemente condiciones para honrar el pago de ambas. Haremos acuerdos con los organismos multilaterales sin sacrificar lo social. Ofreceremos derrotar la corrupción, la evasión, ajustar los tributos sin afectar la capacidad adquisitiva de los pobres y ahorrar con la eliminación del Estado Politiquero. En lugar de reducir los recursos de educación y salud, disminuimos los gastos de la Presidencia, el Congreso, cerremos las embajadas y consulados innecesarios.

95. Colombia no puede seguir expulsando a sus ciudadanos por negarles seguridad y oportunidades. Haremos todos los esfuerzos para que los colombianos que viven en el extranjero sientan la solidaridad de su gobierno.

UN GOBIERNO SERIO, EFICAZ Y HONRADO. NO MILAGROSO.

96. Mi espíritu antioqueño y mi vocación campesina me han alimentado un infinito amor por todas las regiones de Colombia.

97. Ofrezco un Gobierno serio, eficaz, honrado, no milagroso. Temo a la demagogia y al populismo porque la frustración de las promesas electorales afecta la credibilidad democrática.

98. Me haré moler para cumplirle a Colombia. En mis manos no se defraudará la democracia. Insistiré que el País necesita líneas estratégicas de continuidad; una coalición de largo plazo que las ejecute porque un Presidente en cuatro años no resuelve la totalidad de los complejos problemas nacionales. Pero avanzaremos. Por eso propongo un Gobierno de Unidad Nacional para rescatar la civilidad. He invitado al pueblo liberal, al cual pertenezco, que defiende el libre examen, la experimentación, la crítica y la solidaridad; a los conservadores, defensores del orden, necesario para todas las libertades sociales; a los independientes, con quienes compartimos el bello sueño de derrotar la politiquería y la corrupción; a los reinsertados, las negritudes y los indígenas, con quienes he tenido magníficas experiencias de ampliación de la inversión social y de consolidación del pluralismo.

99. Construyamos una Nación con 100% de tolerancia a la diversidad, a la idea ajena, pero con cero permisividad a la violencia, la corrupción y la politiquería. Una Nación con conciencia ética para que todos nos preocupemos de no hacer daño al prójimo con nuestro comportamiento.

100. Aspiro a ser Presidente sin vanidad de poder. La vida sabiamente la marchita con las dificultades y atentados. Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político. Aspiro a ser Presidente para jugarme los años que Dios me depare en la tarea de ayudar a entregar una Nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia.

Nota: El programa de gobierno ha sido construido en un proceso popular participativo. Se han realizado 30 talleres democráticos, que son ejercicios de planeación estratégica con la modalidad de meta -plan, con el propósito de construir visión de País al año 2010 y evaluar las expectativas de cada región en relación con la próxima administración presidencial; más de 60 seminarios cortos con temas especializados; y, 600 conversatorios en el año 2000 y más de 1.000 en el año 2001.

Nota 2: Conserve este manifiesto. Si ganamos la Presidencia haga que lo cumplamos.

Nota 3: Las ideas de los otros candidatos que sean útiles para mi patria, las recogeré y aplicaré, si puedo ser Presidente de Colombia”.