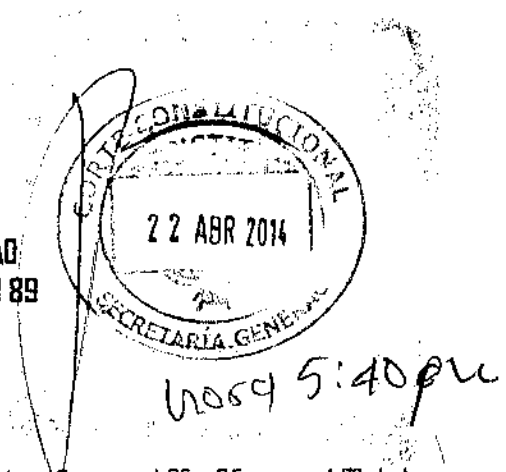


HONRABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
ESD

D-10218.
OK

REFERENCIA : ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
NORMA DEMANDADA : LEY 1450/2011- PARAGRAFO DEL ARTICULO 89
DEMANDANTE : EMILCE RICO COBA



En ejercicio de mis derechos y deberes ciudadanos previstos en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991 y el artículo 241 numeral 4º también de la Constitución Nacional y demás normas concordantes y aplicables a este trámite, pongo en consideración de este organismo demanda de constitucionalidad contra el parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, expedida por el Congreso de la República, publicada en el diario Oficial No. 48.102, por cuyo objeto se expide el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014.

I. NORMA DEMANDADA

Expresamente difiero de la voluntad legislativa vertida en el parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 citada, y para dar cumplimiento al numeral 1º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional transcribo su contenido:

*"(...) LEY 1450 DE 2011
(junio 16)*

*Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.*

(...)

ARTÍCULO 89. SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE. (...)

PARÁGRAFO. Facúltase a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expida la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación. (...)"

II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE INFRINGE EL ACTO DEMANDADO

En procura de que la Corte Constitucional examine los argumentos de esta demanda presento como transgredidos los artículos 2, 4, 136, 158, 189, 339 y 374 Constitucionales.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACION

CUESTION PREVIA:

Considero pertinente aclarar a esta Honorable Corporación que mi disentimiento con el acto demandado radica, principalmente, en demostrar que el Congreso de la República no tiene competencia para otorgar las facultades reglamentarias de que trata la norma demandada y, por ello, al explicar el concepto de la violación de las normas infringidas advertirán que la censura se mantiene en esa dirección pero ruego encarecidamente se tenga en cuenta que

3.1 Artículo 2º Constitucional

El contenido literal de esta norma expresa:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”

Atendiendo esta previsión normativa, considero que al expedir la norma acusada el Congreso de la República, como autoridad u organismo que emite las disposiciones que integran nuestro ordenamiento jurídico habría desconocido el deber especialísimo que tiene de velar por la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, toda vez que le confirió facultades reglamentarias al Superintendente de Puertos para los fines señalados en la norma demandada, desconociendo que dicha facultad corresponde ejercerla privativamente al Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República y por delegación a los ministros del Despacho cuando medie orden en tal sentido.

Para demostrar que dentro de las funciones asignadas al Congreso de la República no está la de ejercer facultades reglamentarias, basta con verificar el contenido del artículo 6º de la Ley 5 de 1992 por la cual por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes, cuyo tenor literal dispone:

“1..) ARTICULO 6o. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

- 1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*
- 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
- 3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.*
- 4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.*
- 5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992-1994.*
- 6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.*
- 7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.*
- 8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones. (...)”*

Como puede advertirse, el vicio que estimo afecta la constitucionalidad de la norma demandada, independientemente de su naturaleza e inclusive de la materia que dio a reglamentar, radica en que el Congreso de la República asumió una función que no le ha sido otorgada por la Constitución Política – *conferir facultades reglamentarias*- y ese solo hecho configura motivo suficiente para que la Corte examine si el párrafo del que disiento debe hacer parte del ordenamiento legal.

Ahora bien. Aceptando en gracia de discusión que la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República no es absoluta y que otras autoridades la pueden ejercer, entre ellas el Congreso de la República, igualmente advierto que la constitucionalidad de la disposición demandada estaría afectada por cuanto se desconoció que el ejercicio de reglamentar corresponde en primer lugar al Presidente de la República, seguidamente a los ministros cuando así lo dispone el primer mandatario y eventualmente a las superintendencias, pero en el caso materia de debate tal orden se habría observado en sentido contrario.

De acuerdo con lo expuesto, la declaratoria de inconstitucionalidad que planteo está de acuerdo con los lineamientos señalados por esta Corporación (entre otras sentencias C-1052-01 y C-568-04) por cuanto los argumentos así expuestos resultan específicos y pertinentes para ese fin, en el primer caso porque ponen en evidencia la infracción que sufre este precepto constitucional con la expedición de la norma demandada y, en el segundo, porque no se trata de una simple apreciación que la suscrita tenga del párrafo censurado sino que de su expresión surge y puede surgir la oposición a la norma superior que se invoca como violada.

Establecido lo anterior, si el ordenamiento jurídico vigente, que incluye los principios, deberes y derechos a que alude la norma en cita no fueron observados por el Congreso de la República al expedir la norma demandada, un pronunciamiento de este alto organismo despejará la controversia que planteo y así evitará que su existencia, si son fundados mis argumentos, transgreda el ordenamiento Constitucional y Legal.

3.2 Infracción al artículo 4º. Constitucional

Esta disposición preceptúa:

"(...) Artículo 4. 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. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.(...)"

La composición literal de esta norma me permite afirmar, muy respetuosamente, que con la expedición del acto demandado se infringió su contenido por cuanto al otorgarse facultades reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte, el congreso no solo habría excedido las competencias que a ese organismo le atribuyó la Constitución Política sino también desconocido las otorgadas de manera exclusiva al Gobierno Nacional, toda vez que la facultad reglamentaria a que alude el **artículo 189** le corresponde ejercerla al Presidente de la República, y de acuerdo a las consideraciones que esta Corporación ha consignado en muchas de sus providencias y que para el efecto hago mías, tiene establecido que: *"(...) La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta potestad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecutar la ley. (...)"*

Pero si quisiera argumentarse que por vía del fenómeno de la interpretación del artículo 4º señalado el Congreso de la República puede otorgar la facultad reglamentaria, al efecto y para demostrar que un entendimiento de la norma en tal sentido también resultaría equivocado, me acojo igualmente al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional previsto en sentencia C-539 de 2011 donde estableció:

"(...) En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior; (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces. A este respecto ha dicho la Corte: "La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces." En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.(...)"

Conforme con lo señalado, al Congreso de la República no le estaría permitido por vía de la interpretación disponer de dicha potestad para encomendarle a la Superintendencia de Puertos y Transporte la *“reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental”* y, por consiguiente, en este preciso y expreso sentido la emisión del acto demandado se encuentra afectado de inconstitucionalidad.

Reitero que si existe norma Constitucional que determina que la facultad reglamentaria es propia del Presidente de la República, me refiero al *art.189*, y con el acto demandado se relevó o sustituyó al primer mandatario de dicha potestad, estaríamos frente a una aparente discordancia u incompatibilidad entre una y otra normas que, modestamente considero debe resolverse o despejarse observando la preceptiva que establece que en estos casos debe aplicarse de preferencia la Constitución Política y, asumir, por consiguiente, que la facultad reglamentaria otorgada por autoridad distinta de la señalada por la Constitución no puede surtir efectos legales y constitucionales y, por consiguiente, no debe hacer parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Si la Constitución es la norma de normas y así lo ha difundido la Corte Constitucional, entidad cuya tarea es precisamente la de salvaguardar su integridad, no puede el legislador, el administrador de justicia o cualquier otra autoridad, ya en ejercicio de la delicada e importantísima tarea de impartir justicia, ora en desarrollo de la gestión pública administrativa desconocer su contenido pues la constitución es la ley por excelencia y lo mínimo que se espera de las decisiones de quien está facultado exclusivamente para observarla y aplicarla es que los precedentes que llegaren a conformar doctrina constitucional sean de obligatoria observancia y acatamiento.

Si la potestad reglamentaria es intransferible e irrenunciable, es claro que ninguna autoridad distinta del Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República, salvo expreso mandato que en tal sentido expida el primer mandatario podrá asumir la tarea de reglamentar, habida consideración que se trata de un deber que como representante del Gobierno Nacional debe cumplir frente al Estado y el Pueblo y solo cuando la Constitución misma lo disponga, por razón de su reforma, otra autoridad o autoridades podrán disponer de esta prerrogativa.

Lo anterior por cuanto si las palabras tienen un significado propio e inconfundible como creo que lo tienen y que por consiguiente no requieren de interpretación, es claro que si el Presidente de la República no puede transferir ni renunciar la facultad reglamentaria, cualquier acto que desconozca estas características, independientemente de la autoridad que lo haya emitido, amerita un examen de constitucionalidad por parte de este organismo.

Para efectos puramente formales y de procedencia de esta demanda queda CLARO que la circunstancia de que el Congreso de la República haya incursionado en materias que escapan a las que constitucionalmente le fueron asignadas, es motivo suficiente para que sobre el parágrafo demandado esta Corte examine su constitucionalidad. Desde el punto de vista de la PERTINENCIA y conforme a lo que he expuesto se advierte que ninguna disposición puede y debe oponerse a la Constitución, y tarea especial del Congreso de la República es, precisamente, que para la expedición de las normas que sean de su competencia se respeten y observen, con todo rigor, los mandatos constitucionales.

3.3 Infracción al artículo 136 Constitucional

“Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

- 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.(...)”*(mayúscula del original).

Ligado a los argumentos anteriormente expuestos, la infracción de esta norma se aprecia claramente si tenemos en cuenta que al Congreso de la República le está vedado o prohibido inmiscuirse en asuntos de competencia exclusiva de otras autoridades, y si en contravía de esta disposición otorgó facultades reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte puede afirmarse que incurrió en un exceso al marco de su competencia e igualmente en una intromisión en las facultades del Gobierno Nacional, hecho que afecta el funcionamiento armónico del Estado Social de Derecho y genera inseguridad jurídica en los destinatarios de la ley, motivo adicional para que se examine la exequibilidad de la norma demandada, máxime si se tiene en cuenta que cada autoridad del Estado tiene unas funciones, obligaciones y deberes claramente establecidos y la única manera de que tengamos un desarrollo estatal armónico en todos los contextos no es otra que observando estricto respeto por ellas.

La argumentación en este sentido permite comprender mi disenso para con el acto demandado, toda vez que de su contenido y las justificaciones que quedaron expuestas aparece claro que se cumplen las exigencias para que

esta Corporación lo someta al debate constitucional respectivo, toda vez que queda muy clara la manera como la norma acusada vulnera este precepto de la Constitución. Reitero que al Congreso de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de las normas o suprimir o modificar sus disposiciones.

3.4 Infracción al artículo 189 Constitucional

Dispone que al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa le corresponde ejecutar, entre otras funciones:

"(...) II. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. (...)"

La lectura desprevenida de la norma enseña que como primera autoridad del Poder Ejecutivo y representante del Gobierno Nacional, el Presidente de la República debe ejercer directamente la potestad reglamentaria o delegar la función en los Ministros del Despacho para la cumplida ejecución de las Leyes.

Sin embargo, en el asunto que someto a la ilustre consideración de la Corte Constitucional el Congreso de la República desconoció que el ejercicio de dicha facultad directamente o por delegación corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional y, sin embargo decidió otorgar facultades reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expidiera la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación, desbordando de esta manera su competencia e irrumpiendo en la otorgada al Gobierno Nacional.

Con íntima relación a los argumentos que han quedado expuestos, además de que son claros, ciertos, específicos y pertinentes, debo anotar que los expuestos en este aparte son suficientes para el objeto de esta acción, por la potísima razón de que el Congreso de la República desconoció, por completo, que la tarea de reglamentar corresponde a otra autoridad. El órgano legislativo se inmiscuyó en asuntos ajenos a las competencias que le fueron otorgadas por la Constitución Política y esa sola circunstancia, que además de constituir una de sus prohibiciones amerita un pronunciamiento de esta alta Corporación.

3.5 infracción al artículo 158 Constitucional

El contexto literal de esta disposición establece:

"(...) Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. (...)"

Acatando este sentido de la Constitución que consagra que todo proyecto de ley debe de referirse a una materia y, además, establece que serán inadmisibles las disposiciones que no se relacionen con el mismo, advierto que en lo relacionado con el proceso de formación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo la Constitución Nacional prevé en su artículo 342 la creación de la ley orgánica reglamentaria del Plan Nacional de Desarrollo, la cual es la ley 152 de 1994, en cuyo artículo 6º y para tratar de establecer si existe relación contextual con la norma demandada, es necesario verificar cuál debe ser el contenido del plan de inversiones que debe tener el Plan Nacional de desarrollo y por lo tanto, examinar la relación existente entre una y otra disposiciones. En ese propósito destaco las siguientes disposiciones:

"ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

- b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;
- c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;
- d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 10 de la Ley 1473 de 2011. Rige a partir del 1.º de enero de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

La lectura de este artículo 6º en consonancia con el parágrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014, conduce a pensar que la inclusión del parágrafo corresponde a un pasaje oscuro de la Ley cuya resolución podría darse observando la ley 57 de 1887 cuando se refiere a la "interpretación por contexto" en los siguientes términos:

"Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto".

Al efecto formulo el siguiente interrogante:

¿Qué concordancia pueden guardar los literales del artículo 6º de la ley 152 de 1994 transcritos, con el parágrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011?

A mi juicio ninguno, habida cuenta que el otorgamiento de facultades a la Superintendencia de Puertos y Transportes para la expedición de la reglamentación que establezca las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación, no es una norma por sí misma, porque la norma es el artículo 89 y el sentido del parágrafo debería guardar íntima relación con artículo o al menos parecerse o guardar relación en su contenido.

Verificando los requisitos que establece el artículo 6º de la ley 152 de 1994 en relación con el parágrafo demandado encontramos lo siguiente:

1. Este parágrafo no refiere proyección alguna de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;
2. El parágrafo no hace descripción alguna de si es un programa o subprograma y a su vez, la descripción de objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión, ya que no se puede apelar al argumento de que al enunciar en el parágrafo la expresión "*para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación.*" se relacione estrechamente con el objeto del Plan Nacional de Desarrollo, contemplado en el artículo 1º de la ley 1450 de 2011, el cual establece:

"ARTÍCULO 1º. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN DE INVERSIONES 2011-2014. El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población."

De ninguna manera un sistema de Seguridad Documental va a trascender en objetivos generales, tales como la consolidación de la seguridad como meta para alcanzar la paz; o como un gran salto al progreso social o como un logro que genere dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible, crecimiento sostenido, empleo formal o que contribuya a disminuir la pobreza y en contrario a una definitiva y mayor prosperidad.

Teniendo en cuenta que legalmente no está definido en Colombia qué es un sistema de seguridad documental pero tomando como referencia una definición legal similar, la cual es la del sistema de información que aparece en el literal "f" del artículo 2º de la ley 527 de 1999, "por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los

mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”, encontramos:

“f) Sistema de Información. Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos”.

De lo anterior se puede colegir que como los documentos son información, lo que se pretende dar a entender con un sistema de seguridad documental es: Todo aquel proceso utilizado para salvaguardar la autenticidad de los documentos generados, enviados, recibidos, archivados y procesados de una u otra forma.

Este razonamiento permite concluir que el sistema de seguridad documental para el cual se facultó a la superintendencia de puertos y transportes es un mecanismo de seguridad que tiene connotaciones internas que tienden a garantizar un servicio, lo cual es una obligación de la entidad y no se debió de disfrazar como beneficio social o general que beneficie a toda la ciudadanía.

3. Este párrafo tampoco tiene contemplado en la ley 1450 de 2011 los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, lo cual quiere decir que no existe en el Plan Nacional de Desarrollo relación alguna entre los presupuestos plurianuales que refieran el sistema de seguridad documental del párrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011, con la parte general de esta norma.

4. El párrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011 tampoco contempla los mecanismos idóneos para la ejecución del sistema de seguridad documental, ya que lo que se hace es facultar a la entidad para reglamentar las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados.

Y en el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, ley 1450 de 2011, tampoco se hace referencia en ninguno de sus apartes que este párrafo guarde consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Todo lo anterior demuestra que no exista relación entre el párrafo demandado y el artículo 89 del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 y ni siquiera una interpretación por contexto lo permite ya que al aplicar la norma que versa sobre el mismo asunto, la ley 152 de 1994, en su artículo 6º, descarta totalmente el sentido del párrafo demandado en el artículo 89. Por lo tanto, el párrafo demandado transgredió la unidad de materia exigida por la Constitución Nacional en su artículo 158, por no guardar contexto con el artículo del cual hace parte y mucho menos por no guardar relación con los objetivos del plan nacional de desarrollo o con el artículo 6º de la ley 152 de 1994, el cual describe el contenido que debe tener el plan de inversiones en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.6. Infracción al artículo 339 de la Constitución Política

Como en la parte final del inciso primero de esta disposición se hace referencia a lo que debe contener el plan de inversiones del plan nacional de desarrollo y el párrafo del artículo 89 fue incluido para hacer parte del plan de inversiones del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, observamos lo que allí se establece:

“Artículo 339. (...)

“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.”

Y como el párrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011 hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, de su lectura podemos concluir que no es:

- a). Un programa o proyecto de inversión pública nacional y mucho menos
- b). la especificación recursos financieros requeridos para la ejecución de algún proyecto u objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, que garantice la sostenibilidad fiscal.

No se puede inferir que el párrafo del artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, sea parte integrante y coherente del artículo 89 o de la misma ley pues si lo que se pretende es ligar el párrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011, “Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014”, con los objetivos generales que debe contener los Planes

Nacionales de Desarrollo, tampoco se encuentra correlación entre la parte inicial del inciso primero del artículo 339 de la Constitución Nacional con el párrafo demandado por las siguientes razones:

- a). La facultad para reglamentar el Sistema de Seguridad Documental, no es un propósito o un objetivo nacional de largo plazo;
- b). El párrafo demandado tampoco hace parte de las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, ya que simplemente es una facultad para reglamentar que se le entrega a la Superintendencia de Puertos y Transportes y,
- c). Tampoco constituye estrategia u orientación general de la política económica, social y ambiental que fuera dispuesta por el Gobierno en la misma ley o en otra, ni mucho menos hace parte de alguna estrategia u orientación general de la política económica, social y ambiental dispuesta para la superintendencia de puertos en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 o en otra, porque la norma demandada, en primer lugar, se refiere a un tema totalmente distinto del que trata el contenido del artículo 89 del cual hace parte y en segundo lugar, es un simple otorgamiento de una facultad para reglamentar.

En el mismo sentido debe decirse que el párrafo del artículo 89 de la ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 simplemente es el otorgamiento de una facultad para reglamentar las características técnicas que deben tener los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados y no se puede utilizar como pretexto la expresión: "para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación", para ligar este aparte normativo a la parte inicial del inciso primero del artículo 339 de la Constitución Nacional, ya que como se indicó, el objeto del párrafo no encuadra con las exigencias que hace la norma constitucional infringida.

3.7 Infraacción al artículo 374 de la Constitución Política

"Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Sin que sea necesario entrar a determinar los requisitos para que la Constitución sea reformada por los actores a que se refiere esta disposición, porque de eso no se trata en este caso, estimo que el Congreso de la República desconoció por completo este mandato superior al expedir la Ley 1450 de 2011, toda vez que si en su sentir el Congreso debe delegar o transmitir a otras autoridades la facultad de reglamentar la Ley, ante todo debió y debe verificar que dicha tarea está asignada al ejecutivo, en cabeza del Presidente y, por consiguiente, abstenerse de disponer sobre estas facultades. Pero si era necesario asumirlas o deseaba que ello hiciera parte de sus funciones, entonces debió, dentro del marco legal, adelantar el trámite correspondiente para el efecto y no plasmarlo en la ley sin más consideraciones.

Por lo mismo y si bien es cierto que dentro de las funciones constitucionales asignadas al Congreso de la República están las de interpretar, reformar y derogar las leyes, artículo 150 numeral 1, también lo es que respecto del tema de interpretación éste no puede ni debe extenderse al de reforma propiamente dicho, por cuanto en el caso que nos ocupa al igual que lo que sucede con la facultad de reglamentación, esta debe circunscribirse al espíritu de la respectiva ley sin desbordar sus límites. Consecuentemente, si de interpretar la ley se trata, dicho ejercicio no puede ni debe desconocer el mandato superior previsto y que desde la expedición de la actual Constitución dejó en cabeza del presidente la facultad de reglamentar la ley.

IV SINTESIS ARGUMENTATIVA PARA LA INEXEQUIBILIDAD

La expedición de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, expedida por el Congreso de la República, publicada en el diario Oficial No. 48.102, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, expresamente en el párrafo del artículo 89 debe ser declarada inexecutable por las siguientes razones:

1ª. Porque no atiende el mandato superior en cuanto que son fines esenciales del Estado el de velar por la real aplicación de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución;

2ª. Porque con fundamento en el fenómeno de interpretación de la Constitución Política desborda el marco de competencia del Congreso de la República, desconociendo que la constitución es norma de normas y su aplicación debe prevalecer frente a cualquier otra disposición;

3ª. Porque no solo la Constitución Política sino el reglamento interno del Congreso de la República le prohíben inmiscuirse a este organismo en asuntos de competencia exclusiva de otras autoridades, en este caso profiriendo leyes que desconocen dicha limitante;

4ª. Con íntima relación al numeral anterior, porque sustituyó o desplazó al Presidente de la República en el ejercicio de la facultad o potestad reglamentaria, que conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional tiene el carácter de intransferible;

5ª. Porque si bien es cierto que el Congreso de la República puede reformar la Constitución Política, no se advierte que para la emisión del acto demandado se haya adelantado un trámite en tal sentido y en virtud del cual se hubiese modificado la competencia para el ejercicio de la facultad o potestad reglamentaria propia del Presidente de la República.

6ª. Porque la inclusión del párrafo demandado en la Ley 1450 de 2011 constituye un vacío legal que no es posible superarlo por vía de la interpretación u analogía y, por consiguiente, es pertinente que la Corte Constitucional realice su examen de constitucionalidad.

V COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Dispone el numeral 4º, del artículo 241 de la Constitución Política de 1991 que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y, en tal virtud, debe decidir sobre las demandadas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos, entre otras normas contra las Leyes, tanto por su contenido material como por los vicios ocurridos en su formación.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional es competente para decidir la presente controversia.

NOTIFICACIONES Y DIRECCIONES

La suscrita accionante las recibirá en la calle ID4 B No. 45 A 40 de Bogotá, D.C. Teléfono

Atentamente,


EMILCE RICO CDBA

C.C. 52.694.021 de Bogotá