

Sentencia C-1059/08

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Conceptos/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Diferencias

La regla general es la cosa juzgada constitucional absoluta, que comprende todos los posibles motivos o razones de inconstitucionalidad, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutive o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

Para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada. En este orden de ideas, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. Es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada, entendiéndose que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA CONTRA NORMAS DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Demanda no presenta argumentos ciertos, pertinentes y suficientes/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA CONTRA NORMAS DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Cargos de conveniencia o inconveniencia carecen de pertinencia/

El demandante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en el beneficio o utilidad de la existencia que ésta puede traer, desconociendo que a esta Corporación solo le incumben valoraciones relacionadas con la norma superior y son ajenas a ella apreciaciones fundadas en las sospechas o conjeturas relacionadas con los provechos o

las ventajas de la norma en cuestión. Así la Corte se inhibirá respecto de los cargos que se basan en ejemplos y ocurrencias reales o imaginarias relacionadas con la utilidad o conveniencia en la que se aplicó o será aplicada la norma demandada. De la misma manera y en relación con la norma que determina la destinación de los excedentes financieros de las acciones públicas en FINAGRO y del BANCO AGRARIO, el demandante no señala ni siquiera el contenido normativo vulnerado y por consiguiente carece de especificidad, basado en fundamentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA CONTRA NORMA DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010 QUE DISPONE CREACION DE UNIDAD ADMINISTRATIVA O VICEMINISTERIO-Demanda carece de claridad y certeza

En relación con el cargo respecto a la supuesta modificación de la estructura de la administración pública, encuentra esta Corte que el demandante no logra estructurar un cargo de inconstitucionalidad por carencia de claridad y certeza, de un lado, debido a que no explica ni argumenta en debida forma en que consistió la modificación a la administración nacional, cual su diferencia con la creación de un órgano de la administración nacional, porque la creación del viceministerio de pesca es una supuesta modificación y no una creación al interior de la administración nacional; de otro lado, no se especifica si en el presente caso y según su argumentación, era necesaria la iniciativa legislativa del Presidente de la República o era necesario el simple aval del gobierno, situaciones diferentes y bien distintas, las cuales pretende asemejar el demandante.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-6940.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6° (parcial), 30, 42, 50 (parcial), 128, 158 (parcial) y 159 (parcial) de la ley 1151 de 2007.

Demandantes: Oscar I. Zuluaga Escobar y otra.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Oscar Iván Zuluaga Escobar y otra , en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 6 ( parcial ), 30, 42, 50, 128, 158 y 159 de la ley 1151 de 2007.

Mediante auto del 21 de septiembre de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra la norma de la referencia y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas éstas, mediante auto de 22 de abril de 2008 (Fl. 127 y Cuad. ppl ) ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República ,a los ministros del Interior y de Justicia, y de Hacienda y crédito Público.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. ORDENAMIENTO OBJETO DE REVISION

“LEY 1151 DE 2007

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

EI CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 6o. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSIÓN. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es la siguiente:

(...)

### 3.3 Sistema de Protección Social

(...)

Para garantizar lo establecido en el párrafo 2o del artículo 26 de la Ley 1122 de 2007, las Empresas Promotoras de Salud, EPS, del Régimen Subsidiado y Contributivo, dedicarán el 0.3% de la Unidad de Pago por Capitación a la coordinación y financiación de los servicios de Telemedicina con cobertura nacional, tanto para promoción de la salud como para atención de sus afiliados; los municipios y distritos, a través de la entidad nacional que los agremia, harán posible la prestación de este servicio. Asimismo, la Superintendencia Nacional de Salud verificará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo para autorizar o renovar el funcionamiento de las EPS, en particular al momento de verificar sus redes de servicios.

(...)

#### 3.3.1 Mejorar la accesibilidad a servicios de salud y la capacidad de respuesta del Estado a las emergencias y desastres

Desarrollar un sistema integral de transporte aéreo medicalizado como parte de la estrategia nacional del mejoramiento y garantía de accesibilidad a los servicios de salud de todos los colombianos que se encuentran en el territorio nacional. Este sistema garantizará:

1. Ambulancias áreas medicalizadas y certificadas por la autoridad competente en Salud y la

Aerocivil, en lo de su competencia, para el traslado de pacientes críticos con exigencia de traslado aéreo según evaluación y remisión por el sistema de salud.

2. Rutas aéreas saludables desde los centros de alta complejidad en la atención en salud para cubrir a los habitantes de municipios lejanos.

3. Dar soporte aéreo para realizar Brigadas de Salud en las zonas de más difícil acceso del territorio nacional con frecuencia mínima de tres veces año.

4. Dar soporte helico-transportado para la respuesta a emergencias por accidentes de tránsito en las 5 regiones: costa caribe; centro del país, occidente y eje cafetero, Antioquia Chocó, Oriente Colombiano y Amazonia.

5. Apoyo en la fase de impacto en caso de emergencias por desastres naturales en el país.

La entidad que agremia nacionalmente los municipios colombianos desarrollará, organizará y pondrá en funcionamiento este servicio dentro de los seis meses siguientes a partir de la sanción de la presente ley. Para ello, elaborará un plan cuatrienal que se presentará a la entidad reguladora en salud y su desarrollo estará bajo la supervisión del Ministerio de la Protección Social y será vigilada por los organismos de control del sector salud y la Aeronáutica Civil en lo de su competencia. Este servicio se financiará mensualmente con un 2% de la UPC del Régimen Subsidiado y Contributivo que reciben las EPS y las administradoras de regímenes especiales con excepción de Fuerzas Militares.

A la financiación de este sistema concurrirán los sectores que demanden este servicio y que

tengan cubierto este tipo de riesgos.

PARÁGRAFO. Para garantizar la operación de este sistema, la Aeronáutica Civil ajustará la operación aeroportuaria y las demás autoridades concurrirán privilegiando el funcionamiento de este servicio.

(...)

#### 4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

(...)

En aras de un desarrollo regional y para minimizar los impactos generados al medio ambiente, los municipios de los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional que sean fronterizos y limiten con más de una entidad territorial generadora de recursos naturales renovables y no renovables, participarán de una cuarta parte de los recursos que por estos conceptos obtengan dichas entidades territoriales, aplicando el principio de reciprocidad cuando hubiere lugar.

El DNP será el organismo encargado de recibir en calidad de depósito esta participación , para que las entidades beneficiadas accedan a ella a través de proyectos, los cuales serán priorizados y viabilizados por el titular de dichos recursos.

(...)

#### 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

(...)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará el desarrollo de una política de manejo de aguas, infraestructura de riego y adecuación de tierras en general y de pesca con fines productivos para estos sectores, que garanticen la preservación, protección y aprovechamiento tanto del recurso hídrico, de las tierras y pesquero y para este último construirá el Plan de Acción Nacional de Desarrollo de Pesca Marina en el marco de los Planes de Acción Internacional de FAO y creará la Unidad Administrativa de Pesca Marítima

dependiente de MAVDT o en su defecto el Viceministerio de Pesca.

(...)

ARTÍCULO 30. EXCEDENTES FINANCIEROS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS DE FINAGRO Y DEL BANCO AGRARIO. Por el término de cuatro (4) años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2007, el ciento por ciento (100%) de las utilidades netas que en cada ejercicio liquide el fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y correspondan a las participaciones del capital de los accionistas públicos; así como ciento por ciento (100%) de los excedentes financieros que correspondan a la Nación con ocasión de las utilidades netas generadas por el Banco Agrario al momento de su distribución a los socios públicos, se destinarán a inversiones en el sector agropecuario priorizando para tal efecto la destinación de recursos al fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, a la modernización de las actividades financieras del Banco Agrario, creación y puesta en marcha de nuevas sucursales bancarias o no bancarias, formulación, desarrollo e implementación de apoyos directos compensatorios para los productores agropecuarios por las pérdidas sufridas con ocasión de las variaciones climáticas acentuadas, reestructuración de la cartera morosa de productores primarios, y afianzamiento de los Programas de Banca de Oportunidades y Microcréditos Rurales y para atender ICR y CIF.

(...)

ARTÍCULO 42. HOSPITAL UNIVERSITARIO-UNIVERSIDAD NACIONAL. En los presupuestos de las vigencias fiscales del 2008-2010 del Ministerio de Educación Nacional, se incluirán los recursos para el Hospital Universitario de la Universidad Nacional.

(...)

ARTÍCULO 50. GESTIÓN VIAL DEPARTAMENTAL. En desarrollo del Programa de Gestión Vial Departamental, los departamentos podrán acceder al financiamiento con recursos de crédito, a nombre propio y con la garantía de la Nación, cuando a ello hubiere lugar, para la gestión de la red vial a su cargo.

En aquellos departamentos donde las alternativas de conectividad sean diferentes al modo

carretero, los recursos de crédito podrán ser asignados a proyectos en otros modos de transporte, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos bajo los cuales se estructure el programa.

Las entidades territoriales accederán a dicho programa conforme a la reglamentación del Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional garantizará a todos los departamentos el acceso a dicho programa en condiciones de equidad, así no posean suficiente capacidad de endeudamiento, conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá financiar la construcción y mantenimiento de vías terciarias de los departamentos

(...)

ARTÍCULO 128. INVERSIÓN RECURSOS DE CAPITALIZACIONES. Inversiones del 10% del producto bruto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con exclusión de las correspondientes a las entidades financieras, se invertirán, por parte del Gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial, departamental o distrital en la cual está ubicada la actividad de la empresa cuyas acciones se enajenen.

PARÁGRAFO. Los proyectos que se van a desarrollar con estos recursos deben estar dirigidos al mejoramiento de la competitividad, saneamiento básico y estabilización de zonas vulnerables del ente territorial donde está ubicada la actividad de la empresa cuyas acciones se enajenan, y su priorización debe ser producto de la concertación entre el bloque regional parlamentario del Departamento y la Comisión Regional de Competitividad.

(...)

ARTÍCULO 158. MEGAPROYECTO DISTRITO MULTIPROPÓSITO LOS BESOTES. Declárese

estratégica y de utilidad pública la construcción del embalse Multipropósito Los Besotes para regular los caudales del río Guatapurí que garantice el abastecimiento de agua al acueducto y a un distrito de riego en Valledupar. El Gobierno priorizará y garantizará la realización de este proyecto que deberá iniciar en un término no mayor a doce (12) meses.

(...)

ARTÍCULO 159. MEGAPROYECTO DEL DISTRITO DE RIEGO DE RANCHERÍA. Declárese estratégica y de utilidad pública la culminación de la segunda fase del Megaproyecto de Riego de Ranchería consistente en las obras de construcción de los distritos de San Juan del Cesar y Ranchería. El Gobierno priorizará la culminación de dicho proyecto para lo cual realizará todos los estudios, contrataciones y demás acciones tendientes a llevar hasta su fin dicha construcción.

(...) “

### III. DEMANDA.

Afirma el demandante que existen unos cargos generales de inconstitucionalidad de las normas demandadas, consistentes en vicios producidos en el trámite de éstas.

Se manifiesta que conforme a las normas pertinentes y teniendo en cuenta el carácter especial del que goza la ley del plan nacional de desarrollo, debe ser el gobierno nacional quien principalmente defina y priorice los programas y proyectos que deben estar contenidos en el plan nacional de inversiones públicas, de tal manera que la participación del legislativo en su elaboración, guarde concordancia con las políticas planteadas por el gobierno nacional.

Ello no implica que el gobierno nacional sea completamente autónomo en el proceso de expedición de ésta ley , o que por ello deba excluirse de dicho proceso al legislador .

Tampoco se deriva de lo anterior que el trámite legislativo de la ley del plan nacional de desarrollo sea antidemocrático, más aún si se tiene en cuenta la amplia socialización que del mismo debe efectuarse , así como la consulta ante el consejo nacional de planeación, concepto conforme al cual, deben realizarse la enmiendas pertinentes , y que a su vez, recoge las observaciones y sugerencias planteadas por las entidades territoriales y demás instancias de participación democrática establecidas en la ley.

Señala el demandante, que la reserva de iniciativa legislativa resulta pertinente, por lo tanto , en razón del carácter técnico de su contenido, en especial en razón a los programas y proyectos a implementar y la proyección de los recursos plurianuales con los cuales se espera ejecutar las políticas planteadas, en desarrollo de los artículos constitucionales , todo lo cual justifica que aquellas disposiciones que entrañen o puedan generar desequilibrio financiero su iniciativa está circunscrita a la manifestación expresa del gobierno nacional, por conducto del ministro de hacienda y crédito público.

Se adiciona que la totalidad de los artículos, incisos o apartes que se demandan de la ley 1151 de 2007, se generan los vicios esbozados. Por tal razón , se solicita se declaren las normas demandadas inexecutable por cuanto la vigencia de éstas afecta la ejecución del plan nacional de desarrollo, principalmente en la medida en que altera el balance de los recursos con los cuales se espera cumplir las metas planteadas, propuestas por el gobierno nacional y aprobadas por el mismo legislador. Mientras dichas disposiciones permanezcan vigentes, generarán un desequilibrio en la ejecución integral , coherente y consistente de la herramienta principal del ejercicio de planeación en Colombia.

En relación con los cargos específicos contra las normas demandadas, manifiesta el demandante lo siguiente:

1. Artículo 6° numeral 3.3. inciso 23. Apartes subrayados.

Se indica que es necesario precisar que el mencionado artículo hace parte del Plan de Inversiones , el cual contiene la descripción de los principales programas de inversión y , en esa medida, afecta la propuesta presentada por el gobierno nacional, al ser incluido en el proyecto de ley por iniciativa parlamentaria sin el aval exigido por la constitución política , principalmente por el artículo 341, y la ley orgánica de los planes de desarrollo , en particular su artículo 22 , lo cual lo torna en inconstitucional.

Es importante señalar que, de acuerdo con las normas del régimen contributivo, y subsidiado, los servicios de salud incluidos en el POS se deben definir de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada y las condiciones financieras del sistema. De esta manera, las actividades, intervenciones , procedimientos y tecnologías que hacen parte de los planes de beneficios, requieren estudios que justifiquen su inclusión o su sustitución por otras

tecnologías , de manera que éstos satisfagan criterios de costo - efectividad y que sean consistentes con la estabilidad financiera del sistema , por lo que no resulta viable que , sin soportes técnicos, disponga que a este servicio se le destinen uno recursos sin considerar y evaluar su conveniencia frente a las demás alternativas de prestación de servicios de salud.

Adicionalmente el párrafo 2 del artículo 26 de la ley 1122 de 2007 respecto de la telemedicina, señala el mandato de promover tales servicios para contribuir a la atención en salud, pero en ningún caso superponiéndola a los criterios antes señalados para definir la conveniencia de éstos sobre otras alternativas de intervención y su inclusión, o la exclusión de otros servicios, en los planes de beneficios.

Continua el demandante esbozando que cualquier disposición que pretenda desatender el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pretermite una de las finalidades sociales del Estado debido a que con su aplicación se desfinancia el aseguramiento en salud vulnerando la constitución. Además esta norma desvertebraría la estructura de esta contribución parafiscal, pues, los recursos que se extrajeron de los ciudadanos en beneficio de su propia salud, estarían siendo desviados a una persona de derecho privado con una finalidad distinta a la inicialmente concebida. También se estaría violando el artículo 365 de la Constitución y el numeral 22 del artículo 189, al permitir que parte de los recursos con que se debe financiar el servicio público de salud quede al margen de su control y vigilancia.

Además no resulta constitucional que la ley del PND fije un porcentaje de los recursos del sistema general de seguridad social en salud para financiar servicios de telemedicina en actividades de promoción y además para la atención en salud de la población afiliada a los regimenes contributivo y subsidiado, pues se busca garantizar el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 26 de la ley 1122 de 2007 , pero lo excede , toda vez que superpone la telemedicina a la prestación de servicios de salud frente a otras alternativas que pudieran resultar más costo-efectivas y le asigna unos recursos sin considerar los criterios que deben ser aplicados para la definición de los servicios que resulten más convenientes de incluir en los mismos.

## 2. Artículo 6°, numeral 3.3.1. Apartes Subrayados.

Se señala que los apartes subrayados no contaron con el aval del gobierno nacional razón

por la cual resultan inconstitucionales al contrariar los artículos 341 y 151 de la constitución política , éste último por violentar el artículo 22 de la ley orgánica 152 de 1994, toda vez que con su aplicación se genera un impacto fiscal adicional que afecta las bases sobre las cuales se estructuró el plan de inversiones públicas, hecho que requiere necesariamente el visto bueno del Ministro de hacienda y crédito público.

La destinación de recursos ordenada inconstitucionalmente por el Congreso de la república y que se plasma en esta norma obligaría a tomar una de las dos siguientes decisiones o una combinación de ellas i) reducir los contenidos del plan obligatorio de salud de cada uno de los regimenes, y/o ii) incrementar el valor de la UPC del régimen contributivo y del subsidiado , en un monto equivalente al 2% , decisiones que no le permiten al gobierno nacional el cumplimiento de las metas previstas en su plan nacional de desarrollo y que por demás desfinancia.

En el segundo caso, respecto del régimen contributivo sería necesario incrementar las cotizaciones para preservar la estabilidad financiera de la subcuenta de compensación del fosal, de tal forma que permita financiar los cerca de 130 mil millones adicionales al año para financiar el gasto que se pretende crear, con lo cual se afectan las estimaciones sobre las cuales se estructuró el plan de inversiones, generando un desequilibrio , hecho que el constituyente previó y para ello plasmó la exigencia del aval expreso del gobierno nacional, el cual en trámite de este numeral se extraña.

### 3. Artículo 6°, numeral 4.2, incisos 7 y 8.

Se indica por parte del demandante que los incisos mencionados carecen del aval del gobierno nacional, y además que son inconstitucionales por violar los artículos 151 , 158, 341 y 360 de la Constitución Política , así como el derecho fundamental a la igualdad contenida en el artículo 13 superior.

En efecto, aunque la redacción de la norma parecería estar orientada a beneficiar a varios municipios, generando una supuesta equidad regional y una distribución adecuada de las cargas y beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales , lo cierto es que, en la práctica , estaría planteada para beneficiar a un municipio en particular.

Se afirma que resulta palmaria la violación de la constitución política con estos incisos

contenidos en la norma acusada, puesto que se trata de una discriminación injustificada frente a los municipios productores destinatarios de regalías, ya que deben entregar un porcentaje de su participación a una entidad territorial que no goza de las mismas peculiaridades, ello sin perjuicio de la falta de unidad de materia de esta norma, y de la ausencia de aval expreso del gobierno nacional, no obstante afectar el equilibrio financiero del plan de inversiones públicas.

#### 4. Artículo 6°, numeral 4.3, inciso 8°, Aparte Subrayado.

Se indica que el texto atacado desconoce las disposiciones contenidas en el numeral 7 del artículo 150, el artículo 154 y los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto mediante la norma se ordena al gobierno nacional crear una unidad administrativa o un viceministerio, con lo cual claramente se modifica la estructura de la administración nacional, y dado que el artículo 154 constitucional ordena que los proyectos de ley mediante los cuales se realicen esa clase de modificaciones sean de iniciativa del ejecutivo o que en su defecto tengan el aval del gobierno nacional, el cual no existe en este caso, la norma deviene inconstitucional.

Además, se manifiesta por el demandante, si bien la distribución de los negocios según su naturaleza entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos a que se refiere el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política es una atribución a cargo del Presidente de la República de estirpe administrativa, que en consecuencia, se ejerce con sujeción a la ley, el referente legal no puede hacer directamente la distribución de los negocios anulando o vaciando de contenido la competencia administrativa prevista en la norma superior incoada, mucho menos desconocer los objetivos generales que han quedado a cargo de una de las entidades creadas de conformidad con una determinada estructura, para lo cual se contó previamente con la iniciativa gubernamental.

De esta manera, la asignación de la función de priorizar el desarrollo de una política de manejo de aguas al ministerio de agricultura y desarrollo rural, desconoce que la ley 99 de 1993 creó el ministerio del medio ambiente y que dicha función está estrechamente asociada con los objetivos generales de esta cartera, la cual ejerce como máximo ente rector de los recursos naturales renovables. De no entenderse que el legislador tiene esta limitación de orden constitucional, cabría admitir entonces que la ley puede subrogar al Presidente en la

distribución de los negocios, dejando de lado la misión institucional a cargo de las entidades creadas por la propia ley a iniciativa del gobierno. En consecuencia, la norma acusada vulnera los artículos 150, 154 y 189 de la Constitución Política.

#### 5. Artículo 30.

Igualmente, vulnera normas orgánicas del presupuesto cuando desconoce el principio presupuestal de unidad de caja, al establecer una destinación específica de rentas del orden nacional para financiar proyectos no contemplados en el plan nacional de desarrollo o que cuentan con otras fuentes de financiación, situación que hace que se desfinancien otras inversiones que sí están estimadas dentro del plan de inversiones públicas que nos ocupa.

#### 6. Artículo 42

Manifiesta el demandante que el impacto fiscal de éste artículo se agudiza si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el artículo 86 de la ley 30 de 1992, los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas deben mantenerse, por lo menos, en pesos constantes año a año y los montos asignados en cada año general una base para la siguiente vigencia, con lo cual el efecto acumulativo de este artículo es incalculable. Adicionalmente, el artículo genera desequilibrios e inequidad en la asignación de recursos del presupuesto nacional a las universidades públicas, dando prelación a la Universidad Nacional, sin tener en consideración la situación de otras instituciones.

Así pues la norma demandada desconoce el artículo 351 de la Constitución y el artículo 39 del Estatuto orgánico del presupuesto.

#### 7. Artículo 50 Aparte subrayado.

Se afirma que el presente artículo genera impacto fiscal toda vez que la nación, al garantizar un crédito sin atender la suficiente capacidad de pago del deudor - en este caso los departamentos- asumiría implícitamente la obligación, hecho que consecuentemente afecta el equilibrio financiero del plan nacional de desarrollo, por lo que resulta inconstitucional por violar los artículos 341 de la Constitución y el artículo 22 de la ley 152 de 1994, orgánica de los planes de desarrollo.

Adicionalmente, es inconstitucional la norma acusada porque la norma contradice el artículo

364 de la Carta Política , ya que permite que entidades territoriales sin capacidad de pago accedan a recursos de crédito, con lo cual se afecta la sostenibilidad fiscal tanto de esas entidades como del gobierno nacional y se aumenta el monto de la deuda a cargo de la nación , lo cual perjudica un objetivo fundamental del plan nacional de desarrollo , como es la estabilidad macroeconómica.

Igualmente , este artículo desconoce las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 estas dos últimas orgánicas , las cuales regulan con especial detalle la consistencia financiera de las entidades territoriales , por lo que por esta vía se vulneraría el artículo 151 superior. Finalmente, se indica, la entrada en vigencia de este artículo dificultaría la aplicación de las normas que regulan el endeudamiento territorial, pues obliga al gobierno nacional a otorgar recursos de crédito a los departamentos, independientemente de su capacidad de pago , lo que resulta inconstitucional.

#### 8. Artículo 128

Afirma el demandante que la norma acusad reproduce el artículo 23 de la ley 226 de 1995, pero sin hacer referencia al mismo y modificando la expresión “ producto neto” por “ producto bruto “, lo cual genera impacto para las finanzas públicas. Así mismo pretende eliminar la palabra “ principal “ referente a la actividad de la empresa sujeta a enajenación , lo cual implica cambio en la distribución regional de tales recursos. Este mandato legal genera un desequilibrio en el plan de inversiones , situación que desde el punto de vista constitucional y legal requiere el aval del gobierno nacional, puesto que afecta diversas fuentes financiación que están previamente definidas y que determinaron en su momento la presentación del proyecto de ley que contiene el plan nacional de desarrollo.

No es constitucionalmente admisible que en el plan nacional de desarrollo , el congreso de la república, con ausencia de la expresión de la voluntad del gobierno nacional, defina el destino de unos recursos públicos necesarios para la financiación de programas de inversión contenidos en el plan de inversiones públicas. En este orden de ideas, se generaría una reducción importante de los ingresos para la nación e implicaría una desfinanciación del plan de inversiones, generando déficit en el sector público consolidado, y por ello probablemente dificultando la realización de nuevas enajenaciones.

#### 9. Artículo 158 Aparte subrayado.

Señala el demandante que la norma acusada viola la constitución por cuanto genera un mandato de inclusión de gasto a ejecutar en un plazo concreto. Lo anterior por cuanto los artículos 345 y 346 de la constitución establecen que quien decreta en términos generales el gasto es el Congreso y al gobierno nacional le compete la iniciativa para presentar el proyecto de ley del presupuesto en el cual se pueden incorporar, sin que sea obligatorio, algunos de los gastos ya decretados anteriormente.

10. Artículo 159 Aparte subrayado.

Este artículo incurre en los mismos vicios de la iniciativa anteriormente comentada por cuanto se traduce en una orden concreta de ejecución de gasto al gobierno nacional.

#### IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral. ACEMI.

El ciudadano Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz, en calidad de Presidente ejecutivo de la asociación colombiana de empresas de medicina integral, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare la inexecutable del inciso 23 numeral 3.3. y del numeral 3.3.1. del artículo 6 de la ley 1151 de 2007, pues en su opinión vulneran los arts. 48, 49 , 158, 166, 168 y 341 de la Constitución Política. Los argumentos son los siguientes:

Señala el interviniente que en primer lugar, las normas demandadas violan el artículo 48 y 49 de la Constitución por cuanto impiden la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios en la medida que el inciso 23, numeral 3.3 del artículo 6 de la ley acusada, dispuso la asignación de recursos para el servicio de telemedicina con cargo al 0.3 % de la unidad de pago por capacitación , sin haberse evaluado si esa es la mejor utilización de dichos recursos; igual sucede con la asignación de recursos para el servicio de transporte aéreo medicalizado, con cargo al 2% de la UPC .

No se evaluó si la entidad que agremia nacionalmente a los municipios, la cual es la institución de seguridad social, tiene la capacidad administrativa, financiera y técnica para desarrollar, organizar y poner en funcionamiento el servicio de telemedicina y de transporte aéreo medicalizado.

Se agrega, que es a las aseguradoras , profesionales en el mercado de servicios de salud, a

quienes les compete organizar la prestación de servicios con calidad, por lo que las disposiciones legales en mención , impiden la búsqueda de la eficiencia al asignar recursos del sistema general de seguridad social.

Así mismo, la medida obliga a aumentar las cotizaciones o a reducir los contenidos del plan obligatorio de salud, lo cual choca con el concepto de mejor utilización de los recursos económicos para que la seguridad social en salud sea prestada en forma adecuada, oportuna y suficiente.

En segundo lugar, se afirma que las normas referidas violan la prohibición de destinar recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. Obligar a las EPS a destinar un porcentaje de cada UPC a una entidad que no es de seguridad social y que realizará actividades ajenas al aseguramiento , trae consigo que se esté destinando recursos de la seguridad social a fines diferentes a ella.

En tercer lugar, las normas mencionadas violan el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, lo anterior al regular en el plan de desarrollo y con la finalidad de financiar los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, el destino de los recursos parafiscales. Se indica, que el texto contenido en la norma anotada no se vincula con ningún objetivo del plan de desarrollo. Esto por cuanto no existe una relación directa entre la implementación del sistema integral en mención , con el logro de una política de promoción de reducción de pobreza y promoción de empleo y la equidad, que conduzca a soluciones eficaces contra las deficiencias de cobertura y calidad de la seguridad social.

En cuarto lugar, afirma el interviniente que las normas que solicita se declaren inconstitucionales, violan los arts. 166 y 168 de la Constitución Política, por cuanto el presidente del Congreso sancionó la ley 1151 de 2007 , sin tener competencia para el efecto, puesto que el presidente de la República publicó las objeciones al proyecto de ley dentro de los términos y las condiciones que la constitución establece.

En quinto lugar, se manifiesta que las normas de la referencia, violaron el artículo 341 inciso 4 por omisión del aval gubernamental. Lo anterior por cuanto el congreso incluyó los proyectos de inversión contenidos en dichas normas , los cuales no hacía parte del proyecto presentado por el gobierno y lógicamente sin el aval de éste.

## 2. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El ciudadano Oskar Schroeder Muller, actuando como jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, interviene en el presente proceso, con el propósito de pronunciarse respecto de la demanda presentada , específicamente en relación con los artículo 6 y 30 de la ley 1151 de 2007.

Así las cosas, respecto al inciso 8 numeral 4.3 del artículo 6; señala el interviniente que si bien en la ley del plan nacional de desarrollo caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador , lo cierto es que aquellas que modifican la estructura o funciones de la administración deben ser de iniciativa del gobierno nacional o en su defecto contar con la aprobación expresa del gobierno nacional acorde con la constitución.

Cosa diferente sucede con lo dispuesto por el artículo 30 , por cuanto independiente de que esta norma haya sido iniciativa o no del gobierno o haya contado o no con su aval , lo cierto es que ella no contempla una autorización de endeudamiento ni la inclusión de un proyecto de inversión y por no tanto no requería del aval que demanda la constitución.

En consecuencia, la norma demandada no contempla un proyecto de inversión en concreto en el plan de inversiones públicas, sino que definió una fuente de financiamiento para el cumplimiento de ciertos objetivos, relacionados íntimamente con los lineamientos generales del plan nacional de desarrollo , a fin de garantizar la consolidación del crecimiento y el mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario.

Afirma el interviniente, que con relación al supuesto desequilibrio financiero causado con la inclusión de éste artículo, debe desestimarse el cargo, por cuanto es insuficiente por cuanto los ciudadanos Oscar I. Zuluaga y Carolina Rentería ; quienes fungen como Ministro de Hacienda y Crédito Público y Directora de planeación Nacional, no argumentan suficientemente en que consiste dicho desequilibrio. En efecto los mencionados ciudadanos, afirma el jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se limitan a señalar que con la norma demandada se pretende financiar proyectos no contemplados , sin tener en cuenta que los instrumentos establecidos en los arts. 20 y siguientes de la ley cuestionada no tiene objetivo diferente que lograr un desarrollo sostenible rural y además a señalar que con la inclusión del artículo demandado se desfinanciarían ( sic ) otros proyectos, sin especificar cuales ni en que medida.

### 3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La ciudadana Margarita Varón Perea , actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para coadyuvar la demanda presentada por el ciudadano Oscar Iván Zuluaga , Ministro de Hacienda y Crédito Público, basándose en los mismos argumentos sustentados en la demanda y por ende solicitando la inexecutable de las normas acusadas.

### 4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, actuando como director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, interviene en el presente proceso con base en los siguientes argumentos:

Afirma el interviniente que la redacción del concepto de violación esbozado en la demanda parece corresponder más a un alegato o exhortación al Congreso para convencerlo de la inconveniencia de la adopción de las normas acusadas, que a la técnica de una demanda de inconstitucionalidad.

Ello seguramente se explica porque el gobierno nacional presentó objeciones al congreso que no pudieron ser tenidas; en consecuencia el texto que las contenía fue sometido a algunas adecuaciones por parte de los demandantes cuya pertenencia al gobierno es notoria.

Es así como el único cargo jurídico esbozado en la demanda que es claro y de fácil formulación es la falta de iniciativa del ejecutivo, o del aval del mismo, el cual es repetido una y otra vez , tanto de manera general en la introducción como en cada uno de los acápites objeto de la demanda.

Se indica por el interviniente que el plan nacional de desarrollo no es ni puede ser un elemento o factor de autocracia, sino de democracia, pues de haber sido querido del constituyente que dicho plan consultara única y exclusivamente el criterio del ejecutivo, su proyecto político, sin lugar a dudas habría determinado que su adopción tuviera lugar a través de un decreto de estirpe constitucional.

Tan legítimo es el punto de vista del gobernante como de los legisladores y quizá más representativo éste último dada la pluralidad y diversidad, su disparidad de origen, la

confluencia de todos los pobladores del territorio nacional, de modo que al congreso concurren tanto las mayorías como las más diversas minorías, en tanto el presidente encarna apenas la voluntad de una mayoría.

Eso explica, se agrega, que pese a la iniciativa general así como a la específica para la modificación del plan de inversiones, el Congreso no cumpla un papel de mero testigo ático, sino que pueda introducir modificaciones al plan de desarrollo para que éste no solo corresponda al querer del Presidente de la República sino al de la Nación toda.

Manifiesta el interviniente, respecto del art. 6 numeral 3.3., inciso 23 y su supuesta violación de los artículos 48 y 49 constitucionales, que la demanda parte del supuesto de que los servicios de telemedicina y transporte aéreo medicalizado son ajenos a la seguridad social, argumento que no podría ser más peregrino dada la evidente conexidad de esas actividades con el servicio de salud, con el propósito de hacer efectivo y real el derecho a la seguridad social. En relación a la supuesta violación del artículo 151 constitucional, expresa que no se puede violar dicha disposición, que consagra la legislación orgánica, puesto que el plan de desarrollo no tiene esa naturaleza. Respecto de la violación del art. 154 constitucional, asevera el interviniente que la norma está más en defensa de la constitucionalidad de los textos acusados que en procura de su abolición.

Ahora bien, en aquello que concierne a la vulneración del art. 159 constitucional, se indica que por el contrario de lo que establece la demanda, la ley 1151 de 2007 se encuentra íntimamente ligada en causa y efecto con los objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas señalados en los numerales 3.3. inciso 23 y 3.3.1. del art. 6 de la citada ley.

##### 5. Intervención del Banco Agrario de Colombia. S.A.

El ciudadano David Guerrero Perez, en calidad de Presidente y representante legal del Banco Agrario de Colombia S.A., interviene en el presente proceso para defender la constitucionalidad del artículo 30 de la ley 1151 de 2007. Al respecto se indica que atendiendo a los principios de especialidad y competencia, tenemos que el artículo 97 del Estatuto Orgánico del Presupuesto señala en cabeza de la Nación la titularidad de las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, mientras que el art. 30 atacado en nada modifica la titularidad de dichos recursos, sino que, haciendo lo propio de los planes

nacionales de desarrollo , asigna una destinación específica de los mismos por un periodo de tiempo determinado, por lo que se ve que ambas normas regulan aspectos distintos y la segunda no puede entenderse como una violación a la reserva de ley orgánica por cuanto no existe ninguna modificación de orden sustancial respecto de lo regulado por la primera.

#### 6. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

La ciudadana Elda Francly Vargas Bernal actuando en su calidad de jefa de la oficina jurídica de la sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, interviene en el presente proceso con el propósito de solicitar se declare la constitucionalidad del artículo 42 de la ley 1151 de 2007 . Lo anterior con base en los siguientes razonamientos:

En primer lugar se afirma que la inversión decretada por el artículo 42 es completamente compatible con el Plan Nacional de Desarrollo, tanto en su dimensión cuantitativa como en la cualitativa , porque por un lado, la inversión decretada no contradice las orientaciones del Plan nacional de desarrollo porque encuentra sustento en las opciones políticas adoptadas por el mismo gobierno. Desde el punto de vista cuantitativo , se encuentra que la nueva inversión ordenada por el artículo 42 no modifica las propias prioridades definidas en el plan , toda vez que una de las prioridades en el programa de inversión son las “ dimensiones especiales del desarrollo” dentro de las cuales se encuentra la esencia de la norma demandada. Es de agregar, que la medida consagrada en el art. 42 , lejos de constituir una medida inequitativa o desproporcionada , es la concreción del cumplimiento de los deberes estatales y los mandatos constitucionales tales como la responsabilidad estatal frente a la educación, el deber estatal de participar en la financiación de la educación superior, el deber estatal del financiamiento de la investigación, el deber estatal de facilitar mecanismos financieros para acceso a la educación , el deber de garantizar el bienestar general y el mejoramiento y de la calidad de vida de los habitantes, la garantía de la seguridad social y el deber de garantizar la salud como servicio público a cargo del Estado.

Señala la interviniente que el art. 42 debe declararse constitucional por cuanto desarrolla de manera adecuada y necesaria los derechos a la educación y a la salud, desarrolla el principio de autonomía universitaria y garantiza la progresividad de la educación superior.

#### 7. Intervención ciudadana de Rubiel Alirio Casas Bedoya y Bibiana Jurado Bohórquez.

Los ciudadanos Rubiel Alirio Casas Bedoya y Bibiana Jurado Bohórquez, intervienen en el presente asunto de constitucionalidad con el propósito de coadyuvar la demanda presentada por el ciudadano Oscar Iván Zuluaga y otra. Los razonamientos expuestos en sus escritos son semejantes a los expuestos en la demanda que se estudia en el presente proceso.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, mediante Concepto No. 4553 recibido el 10 de junio de 2008, esboza los siguientes argumentos:

### “3. Aclaración Previa

Este Despacho en conceptos Nos. 4489 del 20 de febrero de 2008 y 4454 del 22 de enero del mismo año, se pronunció en relación con las demandas impetradas contra los artículos 6, numeral 3.3., inciso 23, 6 numeral 3.3.1 y el 6, numeral 4.2. incisos 7 y 8, por lo que se remitirá a los mismos.

Además, para la fecha en que se rinda el presente concepto, es posible que la Corte Constitucional haya proferido sentencia, por lo que, en tal caso, se solicitará a estarse a lo resuelto en las mismas.

En relación con el artículo 6, sección 4.2. incisos 7 y 8, según comunicado de prensa del 28 de mayo de 2008, la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 2008, declaró inexecutable las disposiciones demandadas, por lo que se solicitará a la Corte estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

### 4. Las expresiones impugnadas del artículo 6, numeral 4.3., inciso 8

(...)

La expresión “política de manejo de aguas”, contenida en el artículo 6, numeral 4.3., inciso 8 de la Ley 1151 de 2007, en nada modifica los aspectos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco afecta su estabilidad fiscal, por el contrario, lo que pretende la citada frase es precisamente estar acorde con la esencia de dicho Plan, al que corresponde fijar políticas en aras del cumplimiento de los fines estatales, y es por tanto, que la manifestación del legislador que se debe priorizar el desarrollo de una política de manejo de aguas, está

acorde con esos postulados constitucionales.

Todo lo contrario ocurre respecto de la última parte del inciso 8 del numeral 4.3. del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 “y creará la Unidad Administrativa de Pesca Marítima dependiente de MAVDT o en su defecto el Viceministerio de Pesca”. Para este despacho, sin dudas, se está frente a una modificación a la estructura de la administración pública que conforme a lo consagrado en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política requiere de la iniciativa o el aval del Gobierno Nacional.

(...)

5. Artículo 30. Excedentes financieros de las acciones públicas de FINAGRO y BANCO AGRARIO

(...)

La Procuraduría General de la Nación observa, que el alcance de los excedentes financieros es regulado por la Ley Orgánica del Presupuesto, frente a la cual la ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo debe tener en cuenta las disposiciones contempladas en dicha ley orgánica.

(...)

En ese orden, se solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada, artículo 30, por regular aspectos que son propios de la Ley Orgánica del Presupuesto.

6. Destinación de recursos para el Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia

En ese orden, no siempre las iniciativas legislativas que involucren aspectos presupuestales o que en apariencia afectan el marco fiscal a mediano plazo requieren el aval del Gobierno Nacional. Por lo que, el pluricitado aval, no se puede convertir en un obstáculo para el Congreso de la República en relación con los proyectos de origen gubernamental como es el Plan Nacional de Desarrollo, que le impida insertar disposiciones que no solamente le dan alcance al mismo, sino que desarrollan y garantizan derechos constitucionales.

Es por tanto, que invocar la falta de aval de la iniciativa del Congreso de la República, es desconocer las políticas esenciales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo y cuyo único objetivo es que la Universidad Nacional, claustro por excelencia de educación superior pública, contribuya al desarrollo del país en ciencia, tecnología e innovación.

Igualmente, el mandato contenido en el artículo 42 de la Ley 1151 de 2007, está conforme con los lineamientos del artículo 69 de la Constitución Política, respecto que corresponde al Estado fortalecer la investigación científica en las universidades públicas, así como las condiciones especiales para su desarrollo, lo cual no es posible si no se suministran los recursos necesarios para cumplir tal objetivo.

(...)

En síntesis, la norma demandada, se encuadra dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, además de perseguir objetivos constitucionales que velan porque a la educación superior y especialmente la pública se le suministren los suficientes recursos a efectos de garantizar la calidad de la misma, a través de mecanismos que desarrollen aspectos investigativos, científicos y tecnológicos; por lo que se solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad del artículo 42 de la Ley 1151 de 2007.

7. Análisis de la frase “así no posean suficiente capacidad de endeudamiento” contenida en el artículo 50 de la Ley 1151 de 2007

(...)

Así las cosas, la expresión demandada “así no posean suficiente capacidad de endeudamiento”, no quiere decir que las entidades territoriales puedan acceder a crédito para efectos del programa establecido en el artículo 50 de la Ley 1151 de 2007, sin el lleno de los requisitos legales. Lo que persigue el legislador es que todas las entidades territoriales participen en el mencionado programa y las que no tengan suficiente capacidad de endeudamiento, puedan acceder al mismo, siempre y cuando se cumplan las demás exigencias establecidas por el legislador.

Es por tanto, que no hay razón para exigir el aval que invocan los demandantes, pues queda claro, que no se evidencia una afectación al equilibrio financiero del Plan Nacional de

Desarrollo, ni al marco fiscal de mediano plazo. Por lo que, se solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de la expresión demandada, bajo el entendido que la obtención de los referidos créditos para acceder al Programa de Gestión Vial Departamental, deben contar con las respectivas autorizaciones y demás requisitos establecidos por las disposiciones legales pertinentes, cuando las entidades departamentales no se ajusten a los niveles de endeudamiento en ellas consagrados.

(...)

#### 8. Inversión de recursos de capitalizaciones

(...)

Este Despacho considera, que si bien, la modificación consagrada en la norma demandada altera la forma de calcular el porcentaje de inversión al que alude la misma, puesto que no es igual el 10% del producto bruto a 10% del producto neto que consagraba el artículo 23 de la Ley 226 de 1995, también lo es, que la esencia y concepción de la norma modificada se conserva, dado que lo perseguido es la ejecución de proyectos de desarrollo regional. Por lo que, al no sufrir una modificación sustancial, no era necesario el aval del Gobierno Nacional, además que en relación con el impacto fiscal, la demanda no hace claridad sobre los mismos y se limita a señalar simplemente que resulta afectado el Plan Nacional de Inversiones Públicas, sin más consideraciones de orden económico y presupuestal. Es así, que se solicitará a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad del artículo 128 de la Ley 1151 de 2007.

#### 9. Análisis de los artículos 158 y 159 de la Ley 1151 de 2007

(...)

Al respecto, la circunstancia que el legislador considere que se debe priorizar la realización de determinado proyecto, no lo hace inconstitucional, puesto que dentro de la facultad de libertad de configuración normativa, en la que cabe, la apreciación de situaciones sociales y económicas en un momento determinado, que le permita establecer un orden de necesidades que considere más apremiantes y frente a las cuales establece que determinado proyecto debe gozar de la prioridad del Gobierno Nacional para la realización del mismo, es

absolutamente válido y ajustado a los principios democráticos en la que se erige dicha facultad.

Es por tanto, que la decisión del legislador de señalarle al Gobierno Nacional que la realización del proyecto a que alude el artículo 158 del Plan Nacional de Desarrollo, debe imprimírsele la celeridad necesaria para la ejecución del mismo, no desconoce las disposiciones constitucionales invocadas por los demandantes. Sin embargo, cuando el Congreso de la República fija un término no mayor de doce meses para la realización del proyecto, está consagrando un mandato imperativo dirigido al Gobierno Nacional que desconoce la Constitución Política.

(...)

La imposición del término a que hace alusión la expresión demandada, sin duda, implica la orden de modificar el Presupuesto Nacional, sin que previamente el Gobierno Nacional haya concedido el respectivo aval. En consecuencia, se solicitara a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable de la expresión “que deberá iniciar en un término no mayor a doce (12) meses.”

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia.

1. La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia puesto que la disposición demandada forma parte de una Ley de la República
2. Antes de entrar a analizar los temas de fondo planteados en la demanda, corresponde a esta Corte verificar (i) ¿Si en relación con algunas de las normas acusadas se presenta el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada Constitucional? y (ii) ¿Si los cargos planteados en la demanda reúnen los requisitos mínimos señalados por la ley y por la jurisprudencia de ésta Corporación para realizar un estudio de constitucionalidad.?

### 1. Cosa Juzgada Constitucional

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 241 Constitucional, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos del mismo artículo.

Con fundamento en el principio de seguridad jurídica, las decisiones que en ejercicio de dicha función general adopta la Corte tienen carácter definitivo e inmutable, en virtud de la institución de la Cosa Juzgada Constitucional consagrada en el Art. 243 de la Constitución, según el cual:

“Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.”

En el mismo sentido, el Art. 22 del Decreto 2067 de 1991, señala que la Corte Constitucional debe confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II, y que la misma podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así esta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.

Esta regla es reiterada en el Art. 46 de la ley 270 de 1996, en virtud del cual “en desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. “1

En este orden de ideas, la regla general es la cosa juzgada constitucional absoluta , que comprende todos los posibles motivos o razones de inconstitucionalidad , y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia , bien sea en su parte resolutive o bien sea en su parte motiva , es la cosa juzgada relativa , que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición , por otros motivos o razones.

Ahora bien, respecto a la diferencia entre Cosa Juzgada Absoluta y Cosa Juzgada Relativa, esta Corporación ha dicho:

“Los conceptos de cosa juzgada absoluta y relativa han sido desarrollados por la

jurisprudencia constitucional, indicando que en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta salvo que la propia Corporación, bien de manera explícita en la parte resolutive, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia.”<sup>2</sup>(Negrillas fuera de texto)

2.2. Fundamentos legales y jurisprudenciales respecto a los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

El decreto ley 2067 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional” señala en su artículo 2° lo siguiente:

“ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

Por su parte, esta corporación mediante Auto No 32 de 2005, Sala Plena, afirmó lo siguiente:

“En reiteradas jurisprudencias, esta Corporación ha insistido en la necesidad que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten con cargos contra las normas acusadas.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional

una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado. Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a “ razonamientos “ que no permiten tomar una decisión de fondo.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.<sup>3</sup>

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea - en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta siempre y cuando se realicen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de éstas efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del “texto normativo “. Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, indica que estos deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse

directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones “vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales “que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que estos efectivamente tengan una naturaleza constitucional. Es decir, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias , en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Por último, los cargos deben ser suficientes, esto consiste en que “despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional “4

Los cargos de la demanda confrontados con el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada Constitucional y con los requisitos mínimos señalados en la ley y en la jurisprudencia constitucional

### 3. Artículo 6 numeral 3.3. Inciso 23 de la ley 1151 de 2007. (parcial )

En lo que respecta al numeral 3.3 inciso 23 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010”, los cargos presentados por el demandante fueron en resumen los siguientes:

3.1. El mencionado artículo hace parte del Plan de Inversiones, el cual contiene la descripción de los principales programas de inversión y , en esa medida, afecta la propuesta presentada

por el gobierno nacional, al ser incluido en el proyecto de ley por iniciativa parlamentaria sin el aval exigido por la constitución política.

3.2. Las actividades, intervenciones , procedimientos y tecnologías que hacen parte de los planes de beneficios, requieren estudios que justifiquen su inclusión o su sustitución por otras tecnologías , de manera que éstos satisfagan criterios de costo - efectividad y que sean consistentes con la estabilidad financiera del sistema , por lo que no resulta viable que , sin soportes técnicos, disponga que a este servicio se le destinen uno recursos sin considerar y evaluar su conveniencia frente a las demás alternativas de prestación de servicios de salud.

3.3. Adicionalmente el párrafo 2 del artículo 26 de la ley 1122 de 2007 respecto de la telemedicina , señala el mandato de promover tales servicios para contribuir a la atención en salud, pero en ningún caso superponiéndola a los criterios antes señalados para definir la conveniencia de éstos sobre otras alternativas de intervención y su inclusión, o la exclusión de otros servicios, en los planes de beneficios.

3.4. Esta norma desvertebraría la estructura de esta contribución parafiscal, pues , los recursos que se extrajeron de los ciudadanos en beneficio de su propia salud , estarían siendo desviados a una persona de derecho privado con una finalidad distinta a la inicialmente concebida. También se estaría violando el artículo 365 de la Constitución y el numeral 22 del artículo 189 , al permitir que parte de los recursos con que se debe financiar el servicio público de salud quede al margen de su control y vigilancia.

3.5. Se busca garantizar el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 26 de la ley 1122 de 2007, pero lo excede, toda vez que superpone la telemedicina a la prestación de servicios de salud frente a otras alternativas que pudieran resultar más costo-efectivas y le asigna unos recursos sin considerar los criterios que deben ser aplicados para la definición de los servicios que resulten más convenientes de incluir en los mismos.

Así las cosas, encuentra esta Corte que los cargos que debe analizar son dos: (i) la necesidad de aval del gobierno nacional para el expedición de la norma acusada ( numeral 3.1 ) y (ii) si los recursos de la salud estarían siendo desviados a un fin totalmente ajeno a esta ( numeral

3.4. ) ; los restantes cargos( numerales 3.2.,3.3 y 3.5. ) no reúnen los requisitos exigidos por la jurisprudencia de ésta Corporación por cuanto se basan en argumentos de conveniencia e inconveniencia sobre la aplicación de la norma demandada<sup>5</sup> y en consecuencia carecen de la pertinencia indispensable.

En efecto, el demandante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en el beneficio o utilidad de la existencia que ésta puede traer, desconociendo que a esta Corporación solo le incumben valoraciones relacionadas con la norma superior y son ajenas a ella apreciaciones fundadas en las sospechas o conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión. Como puede demostrarse, los cargos señalados en los numerales 3.2, 3.3., y 3.5. se basan en ejemplos y ocurrencias reales o imaginarias relacionadas con la utilidad o conveniencia en la que se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Por tal razón esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse respecto del Artículo 6 numeral 3.3. Inciso 23 de la ley 1151 de 2007 por ineptitud sustantiva de la demanda en relación a los cargos de conveniencia e inconveniencia de la aplicación de la norma.

Ahora bien, esta Corporación constata que mediante Sentencia C- 714 de 2008<sup>6</sup> declaró “exequible, por los cargos analizados, el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

La Corte consideró, en dicha sentencia, (i)en cuanto al requisito del aval del gobierno nacional para la modificación del plan de inversiones por el Congreso previsto en el inciso final del artículo 341 de la Constitución, “... que dicho requisito sólo se exige cuando se trata de proyectos de inversión que alteren el equilibrio financiero o se trate de proyectos de inversión no contemplados inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso concreto de los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, los recursos que constituyen las Unidades de Pago por Capitación que administran las Empresas Prestadoras

de Salud, EPS, tienen la naturaleza de recursos parafiscales, lo que implica que si bien se trata de recursos públicos no hacen parte de la ley de apropiaciones, esto es, del presupuesto nacional y por ende, no inciden en el equilibrio financiero del mismo. En consecuencia, el Congreso no requería del visto bueno del Gobierno Nacional para establecer un porcentaje de las UPC que administran las EPS para asegurar la financiación y puesta en marcha de servicios indispensables para garantizar el goce efectivo del derecho de acceder al servicio de salud, acorde con la ampliación de la cobertura del mismo a la población que reside en zonas alejadas de los sitios donde funcionan las instituciones prestadoras de dicho servicio.

(...)

Respecto de la (ii) desviación de recursos de la salud, señaló la Corte “... Contrario a lo que aduce el demandante, la destinación de un porcentaje de las Unidades de Pago por Capitalización a la financiación de los servicios de telemedicina y transporte aéreo medicalizado no configura un desconocimiento del artículo 48 de la Constitución, en lo relacionado con la destinación exclusiva de los recursos para la seguridad social. Para la Corporación es claro que dichos servicios corresponden precisamente a la ampliación de la cobertura del servicio de salud para permitir el acceso de todos los colombianos al mismo, lo que sin duda resulta acorde con los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que rigen el sistema de seguridad social. ”

Pues bien, la norma demandada versa sobre el numeral 3.3 inciso 23 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010” y se sustenta en los mismos cargos esbozados en la sentencia referida.

En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-714 de 2008, que declaró Exequible “...el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

#### 4. Artículo 6 numeral 3.3.1. de la ley 1151 de 2007 ( parcial )

En relación con el numeral 3.3.1 del artículo 6o. de la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010”, los cargos esbozados en resumen por el demandante fueron los siguientes:

4.1. Los apartes subrayados no contaron con el aval del gobierno nacional razón por la cual resultan inconstitucionales al contrariar los artículos 341 y 151 de la constitución política , éste último por violentar el artículo 22 de la ley orgánica 152 de 1994, toda vez que con su aplicación se genera un impacto fiscal adicional que afecta las bases sobre las cuales se estructuró el plan de inversiones públicas, hecho que requiere necesariamente el visto bueno del Ministro de hacienda y crédito público.

4.2. La destinación de recursos ordenada inconstitucionalmente por el Congreso de la república y que se plasma en esta norma obligaría a tomar una de las dos siguientes decisiones o una combinación de ellas i) reducir los contenidos del plan obligatorio de salud de cada uno de los regimenes, y/o ii) incrementar el valor de la UPC del régimen contributivo y del subsidiado , en un monto equivalente al 2% , decisiones que no le permiten al gobierno nacional el cumplimiento de las metas previstas en su plan nacional de desarrollo y que por demás desfinancia.

Respecto del régimen contributivo sería necesario incrementar las cotizaciones para preservar la estabilidad financiera de la subcuenta de compensación del fosal, de tal forma que permita financiar los cerca de 130 mil millones adicionales al año para financiar el gasto que se pretende crear, con lo cual se afectan las estimaciones sobre las cuales se estructuró el plan de inversiones, generando un desequilibrio , hecho que el constituyente previó y para ello plasmó la exigencia del aval expreso del gobierno nacional, en cual en trámite de este numeral se extraña.

De lo anterior se desprende que existe cargo únicamente respecto de la necesidad de que la norma acusada contara con el aval del gobierno ( numeral 4.1. ) por cuanto el restante cargo ( numeral 4.2. ) parte de las posibles consecuencias que traería consigo la aplicación de la

norma acusada; en este orden de ideas, el cargo carece de la pertinencia<sup>7</sup> indispensable para efectuar un estudio de constitucionalidad.

En efecto, cuando el demandante refiere a que la supuesta destinación de recursos decretada por el Congreso de la República obligaría a tomar una de dos decisiones o una combinación de ellas; no está haciendo más que procurar que se declare la inconstitucionalidad de una norma basado en las consecuencias en la aplicación de ella.

Argumento que se refuerza con lo expuesto más adelante por el mismo demandante cuando señala que sería necesario incrementar “las cotizaciones para preservar la estabilidad financiera de la subcuenta de compensación del fosal” en el evento de que la norma se torne constitucional. Es decir, elucubraciones respecto a la aplicación de la norma acusada.

Por tal razón, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto del Artículo 6 numeral 3.3.1. De la ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo” por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con las supuestas consecuencias de la aplicación de la norma demandada.

Ahora bien, esta Corporación constata que mediante Sentencia C- 714 de 2008 declaró “exequible, por los cargos analizados, el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

Esta Corte consideró, en dicha sentencia, en cuanto al requisito del aval del gobierno nacional para la modificación del plan de inversiones por el Congreso previsto en el inciso final del artículo 341 de la Constitución, “... que dicho requisito sólo se exige cuando se trata de proyectos de inversión que alteren el equilibrio financiero o se trate de proyectos de inversión no contemplados inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso concreto de los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, los recursos que constituyen las Unidades de Pago por Capitalización que administran las Empresas Prestadoras de Salud, EPS, tienen la naturaleza de recursos parafiscales, lo que implica que si bien se

trata de recursos públicos no hacen parte de la ley de apropiaciones, esto es, del presupuesto nacional y por ende, no inciden en el equilibrio financiero del mismo. En consecuencia, el Congreso no requería del visto bueno del Gobierno Nacional para establecer un porcentaje de las UPC que administran las EPS para asegurar la financiación y puesta en marcha de servicios indispensables para garantizar el goce efectivo del derecho de acceder al servicio de salud, acorde con la ampliación de la cobertura del mismo a la población que reside en zonas alejadas de los sitios donde funcionan las instituciones prestadoras de dicho servicio.

(...)

Pues bien, la norma demandada versa sobre el numeral 3.3.1 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010” y se sustenta en los mismos cargos esbozados en la sentencia referida.

En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 714 de 2008 que declaró Exequible “...el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

5. Artículo 6 numeral 4.2. incisos 7 y 8 , de la ley 1151 de 2007.

En lo concerniente a los incisos acusados del artículo 6º numeral 4.2, de la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010” , la Corporación evidencia que mediante Sentencia C- 535 de 2008 se declaró: “la inexecutable de los incisos demandados del apartado 4.2 del artículo 6º de la Ley 1511 de 2007”.

Esta Corte consideró, en dicha sentencia, que “ ...Al revisar el trámite cumplido en el

Congreso en relación con los incisos demandados del apartado 4.2. del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, lo primero que advirtió la Corte es que en un capítulo de la Ley del Plan de Desarrollo cuyo propósito es el de describir los proyectos de inversión, se incorporaron unas disposiciones que tienen un claro sentido preceptivo sobre la manera de distribuir unas rentas entre las entidades territoriales. Es decir, los incisos agregados en la plenaria de las Cámara de Representantes no se orientan a complementar la descripción de los proyectos de inversión a los que se refiere el apartado 4.2 del citado artículo 6º, ni contemplan medidas necesarias para la ejecución de los mismos, sino que buscan regular la manera como, en relación con los municipios que cumplan con las características allí previstas, habrán de distribuirse las rentas que determinadas entidades territoriales obtengan de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables. Se trata, entonces, de la incorporación de un criterio general de distribución de las regalías y las compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales, que de considerarse conducente, podría encuadrarse dentro de las estrategias y orientaciones generales que, de acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, conforman la parte general del plan y que, en todo caso, no guarda relación de conexidad con las materias propias del acápite de la ley en el que fue introducido”

En efecto, los incisos acusados en dicha demanda corresponden a los incisos acá acusados del numeral 4.2. del artículo 6 de la ley de la referencia.

En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C- 535 de 2008 que declaró la Inexequibilidad “...de los incisos demandados del apartado 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007”.

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

6. Artículo 6º numeral 4.3. inciso 8º de la ley 1151 de 2007 . (parcial)

En lo que respecta al presente artículo los cargos presentados en la demanda son los siguientes.

6.1. Se indica que el texto atacado desconoce las disposiciones contenidas en el numeral 7 del artículo 150, el artículo 154 y los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto mediante la norma se ordena al gobierno nacional crear una

unidad administrativa o un viceministerio, con lo cual claramente se modifica la estructura de la administración nacional, y dado que el artículo 154 constitucional ordena que los proyectos de ley mediante los cuales se realicen esa clase de modificaciones sean de iniciativa del ejecutivo o que en su defecto tengan el aval del gobierno nacional, el cual no existe en este caso, la norma deviene inconstitucional.

6.2. Además, se manifiesta por el demandante, que si bien la distribución de los negocios según su naturaleza entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos a que se refiere el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política es una atribución a cargo del Presidente de la República de estirpe administrativa, que en consecuencia, se ejerce con sujeción a la ley, el referente legal no puede hacer directamente la distribución de los negocios anulando o vaciando de contenido la competencia administrativa prevista en la norma superior incoada, mucho menos desconocer los objetivos generales que han quedado a cargo de una de las entidades creadas de conformidad con una determinada estructura, para lo cual se contó previamente con la iniciativa gubernamental.

6.3. De esta manera, la asignación de la función de priorizar el desarrollo de una política de manejo de aguas al ministerio de agricultura y desarrollo rural, desconoce que la ley 99 de 1993 creó el ministerio del medio ambiente y que dicha función está estrechamente asociada con los objetivos generales de esta cartera, la cual ejerce como máximo ente rector de los recursos naturales renovables. De no entenderse que el legislador tiene esta limitación de orden constitucional, cabría admitir entonces que la ley puede subrogar al Presidente en la distribución de los negocios, dejando de lado la misión institucional a cargo de las entidades creadas por la propia ley a iniciativa del gobierno. En consecuencia, la norma acusada vulnera los artículos 150, 154 y 189 de la Constitución Política.

Así las cosas, esta Corte encuentra que no se reúnen los requisitos para pronunciar un juicio de constitucionalidad, por las consiguientes razones:

En relación con el cargo descrito en el numeral 6.1., respecto a la supuesta modificación de la estructura de la administración pública, encuentra esta Corte que el demandante no logra estructurar un cargo de inconstitucionalidad por carencia de claridad y certeza<sup>9</sup>. Lo anterior, de un lado, debido a que no explica ni argumenta en debida forma en que consistió

la modificación a la administración nacional, cual su diferencia con la creación de un órgano de la administración nacional, porque la creación del viceministerio de pesca es una supuesta modificación y no una creación al interior de la administración nacional; de otro lado, no se especifica si en el presente caso y según su argumentación , era necesaria la iniciativa legislativa del Presidente de la República o era necesario el simple aval del gobierno , situaciones diferentes y bien distintas , las cuales pretende asemejar el demandante.

Respecto del cargo descrito en el numeral 6.2. , esto es la supuesta anulación de la competencia administrativa del Presidente de la República, no halla este tribunal constitucional cargo alguno, no se explica en que consiste dicho “vaciamiento “de competencia y porque se produce, impidiendo entonces efectuar un juicio de constitucionalidad.

Finalmente, acerca del cargo señalado en el numeral 6.3., es decir aquel que enseña que el legislador tiene una limitante constitucional sustentada en lo afirmado por la ley 99 de 1993 la cual creó el Ministerio del Medio Ambiente; atina esta Corporación a afirmar que dicho cargo carece de la pertinencia<sup>10</sup> indispensable para realizar un juicio de confrontación con la Constitución.

En realidad, lo que pretende el demandante es que se comparen las competencias de la ley 99 de 1993 con lo establecido en la norma acusada, proponiendo entonces una valoración de contradicción entre dos leyes y no entre una ley y la constitución.

6.4. En consecuencia, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto de las expresiones “ ... política de manejo de aguas...”y “ ...y creará la Unidad Administrativa de Pesca Marítima dependiente de MAVDT o en su defecto el Viceministerio de Pesca.” Contenidas en el Artículo 6° numeral 4.3. Inciso 8° de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “, por ineptitud sustantiva de la demanda.

7. Artículo 30 Ley 1151 de 2007.

En relación con la norma señalada los argumentos de contradicción esbozados son los subsiguientes:

7.1. Se expresa por parte del demandante que la norma atacada restringe las funciones de

las asambleas de accionistas y juntas directivas del Banco Agrario y de FINAGRO, así como del Consejo Nacional de política económica y social ( CONPES ) , vulnerando el artículo 97 del Estatuto orgánico del presupuesto y en consecuencia el artículo 151 superior.

7.2. Igualmente, vulnera normas orgánicas del presupuesto cuando desconoce el principio presupuestal de unidad de caja, al establecer una destinación específica de rentas del orden nacional para financiar proyectos no contemplados en el plan nacional de desarrollo o que cuentan con otras fuentes de financiación, situación que hace que se desfinancien otras inversiones que sí están estimadas dentro del plan de inversiones públicas que nos ocupa.

Esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse en relación con los anteriores cargos por las razones que se expresan a continuación:

En lo que respecta al cargo enunciado en el numeral 7.2., donde se evalúan las secuelas de la aplicación de la norma con un supuesto desfinanciamiento de otras inversiones del Estado, debe aseverarse que no cumple con el mínimo requisito de pertinencia<sup>12</sup> para efectuar un estudio de constitucionalidad.

7.3. Por consiguiente, esta Corporación se declarara inhibida para pronunciarse respecto del artículo 30 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “ por ineptitud sustantiva de la demanda.

8. Artículo 42 de la ley 1151 de 2007.

Los cargos aducidos respecto a la norma demandada son:

8.1. Afirma el demandante que el artículo 42 acá referenciado, fue incluido en el proyecto de ley sin el aval gubernamental y sin que se hubiera realizado una cuantificación de los costos que implica, así como de la proporción en que afecta el equilibrio financiero del Plan Nacional de Desarrollo y de los presupuestos de las vigencias fiscales 2008-2010, por lo cual es inconstitucional.

8.2 Manifiesta el demandante que el impacto fiscal de éste artículo se agudiza si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el artículo 86 de la ley 30 de 1992, los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas deben mantenerse, por lo menos, en pesos constantes año a año y los montos asignados en cada año general una base para la siguiente vigencia,

con lo cual el efecto acumulativo de este artículo es incalculable. Adicionalmente, el artículo genera desequilibrios e inequidad en la asignación de recursos del presupuesto nacional a las universidades públicas, dando prelación a la Universidad Nacional, sin tener en consideración la situación de otras instituciones.

En este orden de ideas, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto de los cargos atrás relacionados por los siguientes fundamentos:

En cuanto al cargo indicado en el numeral 8.1. , esto es relacionado con que no se efectuó una cuantificación de costos y el supuesto desequilibrio que produce en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que requería el aval del Gobierno, debe aseverarse que es un cargo basado en la supuesta aplicación de la norma, que como tantas veces se ha afirmado en esta providencia, carece de la pertinencia indispensable para efectuar un estudio de constitucionalidad.

En lo tocante con el cargo señalado en el numeral 8.2. , en otras palabras aquel que refiere al impacto fiscal por la aplicación de la norma, al supuesto desequilibrio e inequidad en la asignación de recursos a otras universidades públicas; se afirma por parte de éste tribunal, no reúne las características básicas para resolver de fondo en punto de constitucionalidad , por cuanto se sigue basando el razonamiento en la aplicación y consecuencias de la norma y por cuanto no se cumple con la carga mínima de argumentación respecto de la vulneración del derecho a la igualdad respecto a otras universidades públicas.

8.3. En este orden de ideas, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto del artículo 42 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “ por ineptitud sustantiva de la demanda.

9. Artículo 50 de la ley 1151 de 2007.

9.1. De los cargos trazados por el demandante, se desprende que carecen de la certeza y pertinencia necesaria para emitir un pronunciamiento de fondo. En efecto, esta Corte evidencia que los cargos bosquejados por el demandante se basan esencialmente en supuestos sobre la aplicación de la norma y confrontaciones de la norma demandada con otros cuerpos normativos sin la suficiente argumentación; situación que impide efectuar un análisis de constitucionalidad de fondo. Veamos:

En primer lugar, se afirma que el presente artículo "...genera impacto fiscal toda vez que la nación, al garantizar un crédito sin atender la suficiente capacidad de pago del deudor - en este caso los departamentos- asumiría implícitamente la obligación, hecho que consecuentemente afecta el equilibrio financiero del plan nacional de desarrollo , por lo que resulta inconstitucional por violar los artículos 341 de la Constitución y el artículo 22 de la ley 152 de 1994 , orgánica de los planes de desarrollo.

Adicionalmente, es inconstitucional la norma acusada porque contradice el artículo 364 de la Carta Política, ya que permite que entidades territoriales sin capacidad de pago accedan a recursos de crédito, con lo cual se afecta la sostenibilidad fiscal tanto de esas entidades como del gobierno nacional y se aumenta el monto de la deuda a cargo de la nación, lo cual perjudica un objetivo fundamental del plan nacional de desarrollo, como es la estabilidad macroeconómica." 13

"(...) la entrada en vigencia de este artículo dificultaría la aplicación de las normas que regulan el endeudamiento territorial, pues obliga al gobierno nacional a otorgar recursos de crédito a los departamentos, independientemente de su capacidad de pago, lo que resulta inconstitucional."

Los anteriores cargos carecen de la certeza y pertinencia necesarias por cuanto parten de los supuestos, conjeturas, presunciones y sospechas del demandante en relación con la supuesta aplicación de la norma demandada. Situación que impide efectuar un estudio de constitucionalidad de fondo. De lo afirmado por la Procuraduría General de la Nación, se puede obtener la misma conclusión:

"Así las cosas, la expresión demandada "así no posean suficiente capacidad de endeudamiento", no quiere decir que las entidades territoriales puedan acceder a crédito para efectos del programa establecido en el artículo 50 de la Ley 1151 de 2007, sin el lleno de los requisitos legales."

En segundo lugar, la manifestación del demandante respecto a que la norma demandada " ... desconoce las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 estas dos últimas orgánicas , las cuales regulan con especial detalle la consistencia financiera de las entidades territoriales

, por lo que por esta vía se vulneraría el artículo 151 superior. “ 14 es insuficiente para realizar un análisis de constitucionalidad por cuanto no se presenta argumento alguno de contradicción que tienda a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

9.2. Así las cosas, y con base en los fundamentos teóricos expuestos con anterioridad, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto de la expresión “...así no posean suficiente capacidad de endeudamiento, conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida” contenida en el artículo 50 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, por ineptitud sustantiva de la demanda

10. Artículo 128 de la ley 1151 de 2007.

10.1 Con base en los presupuestos teóricos esbozados en esta providencia (numeral 2.2.), esta Corte considera que los cargos presentados contra el artículo 128 de la ley 1151 de 2007, no reúnen los requisitos mínimos para poder efectuar un estudio de fondo de constitucionalidad. En efecto, los argumentos esgrimidos por el demandante carecen de la pertinencia y certeza necesarias. Veamos:

En primer lugar, afirma la demanda que la norma acusada “...reproduce el artículo 23 de la ley 226 de 1995, pero sin hacer referencia al mismo y modificando la expresión “ producto neto” por “ producto bruto “, lo cual genera impacto para las finanzas públicas. Así mismo pretende eliminar la palabra “principal “referente a la actividad de la empresa sujeta a enajenación, lo cual implica cambio en la distribución regional de tales recursos...”

Esta Corte ha insistido en la necesidad que los cargos de inconstitucionalidad contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales, como sucede en el presente caso, donde la demanda se basa en argumentos de contradicción respecto de otra norma legal – el artículo 23 de la ley 226 de 1995.

En el mismo sentido, lo manifiesta el Ministerio Público “El primer inciso de la disposición demandada, es una reproducción con ciertas variaciones del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, lo cual no constituye un cargo de inconstitucional, pues la mencionada disposición es

una ley ordinaria, que el Plan Nacional de Desarrollo puede modificar, adicionar o derogar, con las limitaciones constitucionales a que haya lugar”.15

Por la anterior, debe afirmarse que el cargo esbozado carece de la pertinencia necesaria para emitir un pronunciamiento de fondo en materia de constitucionalidad.

En segundo lugar, señala la demanda: “...Este mandato legal genera un desequilibrio en el plan de inversiones, situación que desde el punto de vista constitucional y legal requiere el aval del gobierno nacional, puesto que afecta diversas fuentes financiación que están previamente definidas y que determinaron en su momento la presentación del proyecto de ley que contiene el plan nacional de desarrollo. (...)

El presente cargo se basa en los supuestos, presunciones y sospechas del demandante respecto de la aplicación de la norma. En efecto, el demandante afirma que la norma acusada “genera un desequilibrio en el plan de inversiones”, “afecta diversas fuentes de financiación”, “se generaría una reducción importante de los ingresos para la nación e implicaría una desfinanciación del plan de inversiones” y “probablemente dificultando la realización de nuevas enajenaciones”.

Las sospechas y creencias del demandante respecto de las supuestas consecuencias que pueden surgir de la aplicación de la norma acusada, no pueden servir de cargo de inconstitucionalidad por cuanto dicho material subjetivo impide a esta Corporación adentrarse en un juicio objetivo de constitucionalidad. Es de agregar, que el demandante ni siquiera muestra jurídicamente los fundamentos de sus argumentaciones. Así lo muestra el concepto del Procurador General de la Nación: “... la demanda no hace claridad sobre los mismos y se limita a señalar simplemente que resulta afectado el Plan Nacional de Inversiones Públicas, sin más consideraciones de orden económico y presupuestal.”

En este orden de ideas, el cargo carece de la certeza indispensable para emitir un juicio de constitucionalidad.

10.2 En consecuencia, y acorde con los argumentos expuestos en el numeral anterior, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto del Artículo 128 de la ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 11. Artículos 158 y 159 de la ley 1151 de 2007.

En relación con las dos normas parcialmente demandadas se afirma en la demanda que viola la constitución por cuanto generan un mandato de inclusión de gasto a ejecutar en un plazo concreto. Lo anterior por cuanto los artículos 345 y 346 de la constitución establecen que quien decreta en términos generales el gasto es el Congreso y al gobierno nacional le compete la iniciativa para presentar el proyecto de ley del presupuesto en el cual se pueden incorporar, sin que sea obligatorio, algunos de los gastos ya decretados anteriormente.

Así entonces, a esta Corporación no le resta camino diferente que declararse inhibida para pronunciarse respecto de la expresión "...El Gobierno priorizará y garantizará la realización de este proyecto que deberá iniciar en un término no mayor a doce (12) meses" contenida en el Artículo 158 y la expresión "... El Gobierno priorizará la culminación de dicho proyecto para lo cual realizará todos los estudios, contrataciones y demás acciones tendientes a llevar hasta su fin dicha construcción" contenida en el Artículo 159 , ambos de la ley 1151 de 2007 " Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010" por ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto no se vislumbra siquiera someras argumentaciones y fundamentaciones que sustenten lo afirmado por el demandante , en consecuencias el cargo carece de la especificidad necesaria para dictar una sentencia de constitucionalidad por cuanto no es específico, ni concreto , ni preciso

12. No entrará esta Corte a estudiar el cargo general planteado por el demandante por cuanto, los esbozos teóricos señalados se dirigen de manera general a todas las normas sin señalar en cada caso en que consiste la violación. No obstante, en aquellos pocos casos donde se indicó las supuestas razones de violación de la Constitución, la Corte determinó que no se reunieron los requisitos constitucionales para efectuar un análisis de contradicción con la Constitución.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del Artículo 6 numeral 3.3. Inciso 23 de la ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “por ineptitud sustantiva de la demanda en relación a los cargos de conveniencia e inconveniencia de la aplicación de la norma.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 714 de 2008, que declaró EXEQUIBLE “... el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 714 de 2008 que declaró EXEQUIBLE “...el inciso 23 del numeral 3.3. y el numeral 3.3.1., ambos del artículo 6º de la ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud, IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que recaudan o administran recursos parafiscales.”

Quinto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 535 de 2008 que declaró la Inexequibilidad “...de los incisos demandados del apartado 4.2 del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007”.

Sexto. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de las expresiones “ ... política de manejo de aguas...”y “ ...y creará la Unidad Administrativa de Pesca Marítima dependiente de MAVDT o en su defecto el Viceministerio de Pesca.” Contenidas en el Artículo 6º numeral 4.3. Inciso 8º de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Séptimo. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del artículo 30 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “por ineptitud

sustantiva de la demanda.

Octavo. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del artículo 42 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “por ineptitud sustantiva de la demanda.

Noveno. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la expresión “...así no posean suficiente capacidad de endeudamiento, conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida” contenida en el artículo 50 de la ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Décimo. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del Artículo 128 de la ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” por ineptitud sustantiva de la demanda.

Decimoprimero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la expresión “...El Gobierno priorizará y garantizará la realización de este proyecto que deberá iniciar en un término no mayor a doce (12) meses” contenida en el Artículo 158 y la expresión “.... El Gobierno priorizará la culminación de dicho proyecto para lo cual realizará todos los estudios, contrataciones y demás acciones tendientes a llevar hasta su fin dicha construcción” contenida en el Artículo 159, ambos de la ley 1151 de 2007 “ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”por ineptitud sustantiva de la demanda

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

HUMBERTO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Sentencia de Constitucionalidad de esta norma , es la C- 037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sentencia C- 584 de 2002 Corte Constitucional.

3 Sentencia C- 1052 de 2001 Corte Constitucional

4 ibídem. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C- 918 de 2002, C- 150, C- 332 y C- 569, estas últimas de 2003.

5 Ver numeral 2.2 de la presente providencia.

6 M.P.. Nilson Pinilla Pinilla .

7 Ver numeral 2.2. de la presente providencia.

8 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

9 Numeral 2.2. de la providencia.

10 ibidem

11 ibidem

12 ibidem

13 Pag 23 de la demanda.

14 Pag 23 de la demanda.

15 Pag 24 de la demanda.

16 Ibidem.

17 Ibidem.