Sentencia C-573/04

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Efecto normativo de la inclusión de un programa específico

La inclusión de un programa específico en el Plan de Desarrollo tiene al menos el siguiente efecto normativo concreto: permitir que en el presupuesto sean apropiadas las correspondientes partidas para desarrollar ese programa. Por ende, teniendo efectos normativos, dicha inclusión puede ser sometida al control de esta Corte.

NORMA ACUSADA-Efectos normativos

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Análisis previo de razones de procedimiento

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Características especiales y contenido constitucional propio

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA SOBRE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

La Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial. las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley. Con esos criterios, entra la Corte a examinar concretamente la disposición acusada.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARRLLO-Disposición que no representa en sí misma ningún programa o proyecto de inversión

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance respecto de la incorporación de normas instrumentales

Ha dicho esta Corporación que es propio de la ley del plan que incorpore “normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo”. Sin embargo, para que esas normas instrumentales no desconozcan el principio de unidad de materia, es necesario que guarden una conexidad directa, y no meramente hipotética, con los objetivos y programas del plan.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración por inexistencia de conexidad directa con nueva regla de decisión en las loterías

Referencia: expediente D-4926

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 812 de 2003.

Actor: Nestor Iván Osuna Patiño

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C, ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Nestor Iván Osuna Patiño demanda el inciso 12 del numeral 2° del artículo 8º de la Ley 812 de 2003. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación el Diario Oficial No 45.231 del 27 de junio de 2003, y se subraya lo demandado:

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 8o. 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 2002-2006, es la siguiente:

(….)

C. CONSTRUIR EQUIDAD SOCIAL

Los tres desafíos principales que tiene el Gobierno para construir una sociedad más justa son:

a) Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados;

b) Mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y

c) Consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables.

– Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.

(….)

. Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social

– Se fortalecerán e incrementarán las coberturas de aseguramiento en salud a través de un esfuerzo conjunto entre la Nación y los entes territoriales; la transformación de subsidios de oferta a demanda, que se realizará progresivamente a partir del año 2004; el recaudo efectivo de recursos para su financiamiento; y la mejor explotación del monopolio de juegos de suerte y azar. Con estas políticas se espera incorporar por lo menos cinco (5) millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado de salud.

– Se buscará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado.

– Se mejorará el acceso y la prestación de servicios de salud en el Sistema mediante la reestructuración y capitalización de hospitales, la regulación de la entrada de Instituciones Prestadoras de Salud al SGSSS, la promoción de mecanismos de acreditación para mejorar la calidad y la creación de redes de atención.

– En salud pública se aumentará la cobertura de vacunación al menos a 95% en menores de 5 años. Se desarrollará una política de promoción y prevención que interactúe con los planes de beneficios del régimen contributivo, subsidiado y complementario. Se diseñarán programas de salud tendientes a la promoción de estilos de vida saludables; violencia intrafamiliar y sexual; prevención y control de enfermedades crónicas, salud sexual y reproductiva; formulación e implementación de una política de salud mental con especial atención a afecciones derivadas de la violencia; participación social en las intervenciones de interés en salud pública; desarrollo del sistema de información y vigilancia nutricional; y a la reducción, entre otros, de la incidencia del embarazo en adolescentes, el Sida, la malaria y el cáncer de cuello uterino.

– Se organizará la red cancerológica nacional dependiente del Instituto Nacional de Cancerología a la cual pertenecerán las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas, que atenderán la población pobre no asegurada que padece cáncer, con cargo a la financiación que para tal efecto establezcan el Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales, contando además con los aportes voluntarios del sector privado.

– Se fortalecerá el poder de los ciudadanos en la toma de decisiones, facilitándose la participación de la comunidad organizada en los diferentes procesos del sector de la protección social.

– Para la protección a la familia, la juventud y la niñez, se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar. Progresivamente se descentralizará el ICBF, entidad que se especializará en la proposición y dirección de las políticas para la asistencia y protección familiar. Se formulará un plan nacional de alimentación y nutrición que incluirá múltiples estrategias y acciones integrales para mitigar el problema de la desnutrición con la participación de los diferentes actores con responsabilidad en el problema. Como parte integrante de este plan se trabajará en el programa de ampliación de cupos alimentarios para niños, con el fin de otorgar cerca de 500.000 desayunos o almuerzos, buscando alcanzar hasta 1.300.000 niños beneficiarios de este programa. Se promoverán los bancos de alimentos.

– La protección a la familia, la juventud y la niñez, se llevará a cabo con la participación activa del Instituto de Bienestar Familiar, ICBF. Se le dará especial atención a la ampliación de cupos alimentarios para niños, con el fin de otorgar cerca de 500.000 desayunos o almuerzos, buscando alcanzar hasta 1.300.000 niños beneficiarios de este programa. También se trabajará en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, y a los grupos más vulnerables de la población: ancianos y discapacitados. Asimismo, se diseñarán un sistema de responsabilidad penal juvenil, se implementará el Consejo Nacional de Juventud, el Sistema Nacional de Juventud y el Sistema Nacional de Información de Juventud. Bajo la coordinación de la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer y, a partir de un proceso de concertación con las entidades rectoras de las políticas sectoriales, se diseñará y se definirán las acciones específicas, responsabilidades y presupuesto de la política “Mujeres constructoras de paz y de desarrollo- dentro del marco de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación en valores y a la recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.

– Se creará una red de protección social operante para dar continuidad a los programas de la Red de Apoyo Social, reformando el sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (Sisbén) para contar con una adecuada focalización de tales programas.

– La reforma pensional garantizará equidad intra e intergeneracional. El Gobierno Nacional desarrollará una política integral para hacer frente al problema pensional, a través de la ejecución de la Ley 797 de 2003.

– Se fortalecerá el Sisbén como sistema de información que consulta la realidad social y

regional. El sistema incorporará otras variables necesarias para los propósitos de la gestión, la planeación y la administración, y las ponderará de acuerdo con las condiciones socioculturales de los territorios.

– Las loterías asociadas, o donde confluyan dos o más departamentos, tomarán sus decisiones por mayoría simple, inclusive para la elección de su Gerente o representante legal.

– Se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud con una visión a diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales.

– Se implementará y fortalecerá la promoción institucional de los Consejos de Juventud, entendiendo ello como el hacer visible la función, responsabilidad e importancia de estos espacios, constituidos para la interlocución entre los intereses de la juventud y las Administraciones centrales de los Municipios, Distritos, departamentos y de la Nación.

– Se prestará asistencia permanente de alimentos y medicamentos a las mujeres y los hombres mayores de 60 años de escasos recursos económicos y que presenten deficiencias nutricionales.

– Se apoyará la creación del Sistema Unico de Información Nacional del Adulto Mayor de 60 años, el cual se dará a conocer a través de los medios de comunicación masivos.

– En la ampliación de cobertura los regímenes de Seguridad Social en Salud se dará prioridad a la vinculación de las mujeres y los hombres mayores de 60 años que no se encuentren vinculados en ninguno de los regímenes.

– Realizar campañas masivas de divulgación de los Derechos del Adulto Mayor de 60 años, a fin de concientizar a la comunidad en general acerca de la importancia que este grupo poblacional representa para la familia y la sociedad.

– También se trabajará en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, y a los grupos más vulnerables de la población: ancianos y discapacitados. En el primer caso, se formulará la política pública en tercera edad y las estrategias de atención para mejorar las condiciones y calidad del envejecimiento, para lo cual será necesario reforzar los servicios sociales complementarios (salud física, mental y social). Se evaluarán los resultados y el impacto del programa que en este sentido ha venido siendo ejecutado por la Red de Solidaridad Social, para luego definir modalidades de atención más flexibles y que privilegien la atención familiar. Se aplicarán modalidades de atención con subsidios a la demanda que podrán ser monetarios, en especie, o a través de servicios sociales básicos y complementarios.

– Para atender la situación de discapacidad en el país se desarrollará el Plan Nacional de Intervención en Discapacidad, dentro del marco de la política pública, con el fin de garantizar los programas y estrategias intersectoriales que prevengan las situaciones de discapacidad. Igualmente, propenderá por el respeto y reconocimiento de las diferencias que de la condición de discapacidad se derivan, así como proveer las condiciones para lograr la mayor

autonomía y participación de las personas con discapacidad en los espacios cotidianos y de vida ciudadana, con la participación, compromiso y solidaridad de la familia, la comunidad y el Estado.

– Los entes de control contemplados en el inciso tercero del artículo 97 de la Ley 715 de 2001 no podrán cobrar cuota de auditaje por ningún concepto a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o red hospitalaria. Ente de control que contravenga esta disposición o que esté inmerso en ella incurrirá en causal de mala conducta. Para este caso también tendrán potestad disciplinaria las dependencias de control interno de la respectiva entidad territorial.

– Se elaborará un documento Conpes que contenga los lineamientos generales para el diseño y construcción de la Política Pública Nacional de Juventud.

(….)"

III. LA DEMANDA.

El actor considera que el inciso acusado desconoce los artículos 150, 157, 158 y 169 de la Constitución.

Según su parecer, en primer término, la disposición demandada rompe el principio de unidad de materia legislativa, pues no existe una conexidad razonable entre su contenido y el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que es el tema de la ley de la cual forma parte. El demandante explica que la ley del plan se refiere a la "dirección política y económica del Estado" y por ello excluye "todo tipo de prescripciones cuyo objetivo tienda a regular otro tipo de situaciones que no amparen bajo la sombra aquella, como es el caso de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona y que tiene por finalidad regular un procedimiento administrativo específico para la toma de decisiones en una empresa estatal determinada y la elección de un funcionario público en particular".

De otro lado, el actor argumenta que la norma acusada configura una "ley de caso único", lo cual desconoce "las características de generalidad, impersonalidad y abstracción que debe tener toda ley". Para sustentar su acusación, el demandante explica que sólo existe una empresa en el país (la llamada la lotería "La Nueve Millonaria de la Nueva Colombia" que tiene las características de 'lotería asociada en la que confluyen dos o más departamentos", lo cual significa que la hipótesis normativa prevista por la norma acusada no configura una regulación abstracta sino que se refiere a un caso único.

Según su parecer, en el Estado social de derecho es posible que existan leyes que, con el fin de buscar la igualdad real, establezcan regulaciones que no están dirigidas a toda la sociedad sino a grupos específicos de la sociedad, pero la ley no puede corresponder a un caso único o singular, "pues siempre se tratará de un grupo del cual se puede predicar la generalidad, la abstracción y el carácter impersonal de la medida". Por ello, añade el actor, las leyes "singulares" o de "caso único" deben ser, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional española, "excepcionales", y por ello deben ser sometidas "a un juicio muy estricto de constitucionalidad", pues la falta de "proporcionalidad de la ley de caso único no solamente puede conllevar serios problemas de vulneración al principio a la igualdad y de

discriminación por trato diferente, sino que además, puede suponer una ruptura al principio de la división de poderes".

Finalmente, según el demandante, la tramitación de la disposición acusada vulneró de modo grave e insalvable las reglas constitucionales sobre formación de las leyes pues el segmento acusado no fue estudiado en primer debate. Así, en palabras del demandante, esa disposición:

"a. No figura en el proyecto de ley No. 169 de 2003 presentado por el Gobierno al Congreso de la República, tal como puede constatarse en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 54, de 10 de febrero de 2003, Cámara de Representantes.

b. No figura en el articulado de la primera ponencia para debate al proyecto de ley No,. 169 de 2003, tal como puede verificarse en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 126, de 18 de marzo de 2003, Cámara de Representantes.

c. No figura en el texto del proyecto de ley No. 169 de 2003 Cámara, aprobado en primer debate por la comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes en sesión del día jueves 20 de marzo de 2003, según consta en Gaceta del Congreso, Año XII No. 165 del 14 de abril de 2003, Cámara de Representantes.

d. Solamente y luego de surtido completamente el primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara se incluyó en el texto propuesto para segundo debate la disposición acusada, según consta en la Gaceta del Congreso, Año XII No. 171, Senado de la República."

El actor concluye que la norma acusada es inconstitucional pues no fue aprobada en primer debate, sin que pueda sostenerse que ésta "surgió de una modificación a los textos y/o aprobados en primer debate, como quiera que se trata de una disposición incoherente con la naturaleza y contenido del plan de desarrollo y respecto de la cual, por lo demás, no se encuentra ninguna alusión, directa, ni siquiera tangencial, en los primeros debates conjuntos de Senado y Cámara".

IV- INTERVENCIONES

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, interviene en el proceso para oponerse a la demanda.

El interviniente comienza por señalar que el aparte acusado describe uno de los principales programas que el Gobierno espera ejecutar durante el actual periodo, lo cual no es en sentido estricto una disposición legal, por lo cual solicita a la Corte que se inhiba, por cuanto la "descripción" de uno de los principales "programas" no "constituye enunciado normativo objeto de control constitucional."

En todo caso el ciudadano analiza el fondo de los cargos del actor. Considera que no existe violación de la regla de unidad de materia, pues el aparte acusado se refiere a "empresas monopolísticas que producen recursos para la seguridad social", lo cual se encuentra vinculado a los programas del plan de desarrollo, pues el artículo 8 habla de la "ampliación y

mejoramiento de la protección y la seguridad social, junto con la reforma pensional, las políticas públicas para la juventud, vacunación para niños menores de 5 años, asistencia de alimentos y medicamentos a mayores de 60 años, prevención violencia intrafamiliar, etc."

De otro lado, según su parecer, el segmento acusado no es una ley de caso único ya que regula un supuesto abstracto, que son las loterías asociadas a dos o más departamentos, lo cual comprende "multitud de posibilidades particulares, presentes o futuras, que el demandante no alcanza a prever, y respecto de las cuales se dispone una regla general de mayoría, que en nada riñe con las disposiciones constitucionales".

Finalmente, para el interviniente no hubo vicio de procedimiento pues conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica del Plan, el "Congreso puede introducir modificaciones en cualquier momento del trámite legislativo, siempre que se mantenga el equilibrio financiero". Según su parecer, el demandante incurre en el error de invocar el artículo 157 de la Constitución, pues olvida que el artículo 342 de la Carta atribuye a la Ley Orgánica del Plan la reglamentación de la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, y por ello bien podía incluirse la descripción de un programa nuevo, siempre que se cumpliera con lo previsto en la Ley Orgánica.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3485, recibido el 11 de febrero de 2004, solicita a la Corte declarar inexequible la norma demandada

La Vista Fiscal comienza por señalar que la regla de unidad de materia "tiene una connotación diferente" en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, debido a las características constitucionales especiales de tales leyes, tal y como lo precisó la sentencia C-557 de 2000. Por ello considera indispensable tener en cuenta la noción y características de la planeación, pues "los contenidos que no están encaminados a la ejecución idónea del plan de desarrollo no deben formar parte de la respectiva ley, porque no se ajustan a la unidad de materia". Y según su parecer, la "planeación es un ejercicio de coherencia racional en función del futuro según el presente", lo cual implica que la unidad de materia en la ley del plan "deviene del uso de los diversos recursos disponibles idóneos para su ejecución, lo cual se traduce en el empleo del universo legal únicamente necesario y complementario para tal fin." Y por ello, añade el Procurador, "para lograr la unidad de materia, las leyes de planes de desarrollo deben obedecer a los principios de coherencia, racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad, vinculación, armonización y conducción gubernamental y administrativa para garantizar su cabal ejecución de acuerdo con los objetivos, resultados y fines contenidos en su parte general y plan de inversiones." Con base en lo anterior, la Vista Fiscal argumenta que la norma acusada no guarda conexidad con el contenido propio de la ley del plan. Según su criterio:

"Lo que no resulta claro ni conexo con el fin de ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social es lo referente a la toma de decisiones por mayoría simple de las loterías asociadas o en donde confluyan dos o más departamentos, incluyendo la elección de sus representantes legales. Este es simplemente un mandato encaminado a flexibilizar o facilitar el control de las sociedades encargadas de los juegos de lotería, incluida la elección del

representante legal, esto ultimo quizá lo que más interesa a los gobiernos corporativos.

Tal mandato per se no tiene incidencia en la mejor explotación de los juegos de suerte y azar para generar mayores recursos o utilidades para la prestación del servicio de salud a los entes territoriales. Inclusive, puede resultar perjudicial para la misma eficiencia del negocio societario, la autonomía territorial y el principio democrático, en cuanto que el control del gobierno corporativo puede terminar desviándose de la eficiencia societaria esperada en función de los intereses de quienes controlen la mayoría simple.

Lo indicado, si se tiene que el artículo 42 de la ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, establece que los recursos obtenidos por los departamentos, el Distrito Capital y municipios como producto del monopolio de juegos de suerte y azar se destinarán para contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado. Lo anterior se puede ver reflejado en las decisiones de gastos que preceden la liquidación de utilidades, que es en últimas lo que será objeto de transferencias, decisiones que pueden resultar ineficientes y con posibilidades de desvío de recursos para satisfacer intereses particulares.

Los socios minoritarios, si pactan su participación con base en que las decisiones se tomen por mayorías calificadas, comprometiendo sus propios recursos según su autonomía territorial (artículos 287, 362 Constitucionales), lo hacen con el fin de lograr mayor participación en las utilidades, que también les pertenece, de acuerdo con su capacidad de decisión y no sólo de discusión.

Tal determinación sobre decisiones por mayoría simple dirigida únicamente a las loterías asociadas a su vez resulta discriminatoria sin justificación alguna constitucional u orgánica de planeación, en relación con el mundo societario en general (derecho a la propiedad privada de acuerdo con las leyes civiles).

En conclusión, la toma de decisiones por mayoría simple de las loterías asociadas viola el principio de unidad de materia, por no ser una norma necesaria o complementaria para la cabal ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, ya que no resulta coherente, racional, razonable, proporcionada o instrumental para el gobierno o administración de su ejecución, según los objetivos, resultados y fines consignados en dicho instrumento de construcción de futuro, razón por la cual se solicitará declarar su inexequibilidad".

De otro lado, el Procurador considera que la generalidad, impersonalidad y abstracción de las leyes "se predica de su potencialidad para ser aplicadas, independientemente de que el legislador se inspire en situaciones fácticas para su expedición, siempre y cuando obedezcan a la preservación del interés general o del bien común". Sin embargo, según su parecer, eso no impide "que excepcionalmente se expidan leyes con contenido particular como las de honores o ciertos beneficios tributarios, entre otras, con la condición de que se ajusten a sustentos constitucionales válidos". En ese contexto, la Vista Fiscal considera que el segundo cargo debe ser desechado, pues la norma sobre la toma de decisiones de las loterías asociadas es "de carácter general, ya que está encaminada no sólo a cobijar situaciones fácticas actuales sino a cubrir las que en lo sucesivo se presenten", como lo muestra el hecho de que "muchos entes territoriales vienen contemplando la posibilidad de asociarse

para explotar las loterías, porque individualmente no les esta siendo rentable".

Finalmente, el Procurador coincide con el actor en que la aprobación de la norma acusada desconoció los principios de consecutividad e identidad, pues se incluyó este inciso en las ponencias para segundo debate, sin ninguna justificación especial y sin que ese tema guardara conexidad alguna con el plan nacional de desarrollo.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 8º de la Ley 812 de 2003, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una Ley de la República.

Asunto procesal previo: solicitud de inhibición por ausencia de norma.

2- Uno de los intervinientes solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo en el presente caso pues considera que la demanda no recae realmente sobre una norma sino sobre la descripción de un programa, lo cual no constituye un enunciado normativo objeto de control constitucional.

La Corte considera que esa solicitud no es de recibo, por las siguientes dos razones: de un lado, la inclusión de un programa en el plan de desarrollo tiene en sí mismo efectos normativos, puesto que el plan de inversiones públicas, que incluye dichos programas y los presupuestos plurianuales para su realización, es una ley que tiene prelación sobre las otras leyes y sus mandatos no sólo constituyen mecanismos idóneos para su ejecución sino que, además, suplen las leyes existentes (CP art. 341). Además, la ley anual de apropiaciones sólo puede incluir partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a aquellos gastos que el Gobierno proponga para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 346). Por consiguiente, la inclusión de un programa específico en el Plan de Desarrollo tiene al menos el siguiente efecto normativo concreto: permitir que en el presupuesto sean apropiadas las correspondientes partidas para desarrollar ese programa. Por ende, teniendo efectos normativos, dicha inclusión puede ser sometida al control de esta Corte.

La solicitud de inhibición es entonces rechazada y entra la Corte a analizar los cargos de la demanda.

El asunto bajo revisión.

4- Comienza la Corte por examinar los cargos por razones de procedimiento o de competencia, antes de analizar las acusaciones por contenido normativo. La razón de esta prioridad es metodológica, pues si la disposición acusada es inconstitucional por razones de competencia o de procedimiento, resulta innecesario entrar a estudiar los otros cargos, pues en todo caso el aparte acusado sería retirado del ordenamiento. Comienza pues la Corte por examinar la acusación por violación de la unidad de materia.

5- Según el demandante, el aparte acusado viola la regla de unidad de materia, pues no guarda ningún vínculo razonable con la ley de la cual forma parte, que es el Plan de Desarrollo. La Vista Fiscal comparte su criterio. Por el contrario, uno de los intervinientes considera que el cargo es infundado, pues la regulación de la regla de decisión en un tipo de empresa monopolística que produce recursos para la seguridad social guarda conexidad con programas específicos del plan de desarrollo, como la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social.

Como vemos, el primer problema que la Corte debe resolver es si la norma acusada viola o no la regla de la unidad de materia. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar el alcance del principio de unidad de materia y su relación con la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo.

La regla de unidad de materia y el contenido constitucional propio de la ley del plan.

6- De manera reiterada, la Corte ha precisado que la regla de unidad de materia se aplica en forma flexible, a fin de no afectar el principio democrático1. Sin embargo, esta Corporación ha también señalado que en el caso de la ley del plan, eso no sucede, debido a las particularidades y al contenido constitucional propio de dicha ley2. En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 339 de la Carta, en concordancia con la Ley orgánica del plan general de desarrollo (Ley 152 de 1994), la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene unas características y un contenido específicos. Dicha ley presenta una parte general, que señala los objetivos y propósitos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y un plan de inversiones publicas, que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión publica nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Además, esa ley tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (CP art. 341). Finalmente, si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (CP art. 341).

7- Estas disposiciones muestran que la ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo. Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158). En efecto, según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título (CP arts 158 y 169). El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de

su producto: las leyes3.

8- Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial. Así, la reciente sentencia C-305 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló en su fundamento 14 al respecto:

"En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.

Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.

(….)

No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los

recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.

Recapitulando, si bien respecto del proyecto de ley del plan existen límites a la facultad congresional de introducir adiciones bajo la forma de artículos nuevos, (sólo puede modificar el Plan de Inversiones, debe mantenerse el equilibrio presupuestal, en algunos casos se requiere aval gubernamental), también es cierto que cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas coherentes con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata. En tal virtud, si una estrategia concreta y particular recogida en un artículo nuevo es directa e inmediatamente conducente para la realización de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante el cuatrienio de vigencia de la ley del Plan, contemplada desde el inicio del trámite del proyecto, tal artículo nuevo tiene una relación de conexidad teleológica con ésta última y por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate. “

9- Conforme a lo anterior, las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley. Con esos criterios, entra la Corte a examinar concretamente la disposición acusada.

El contenido de la norma acusada y la ley del plan.

10- La norma acusada es un aparte del artículo 8°, cuyo encabezado hace referencia precisamente a los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. El aparte demandado establece que “las loterías asociadas, o donde confluyan dos o más departamentos, tomarán sus decisiones por mayoría simple, inclusive para la elección de su Gerente o representante legal.”

11- Esta disposición, a pesar de encontrarse en el artículo que describe los programas de inversión, no representa en sí misma ningún programa o proyecto de inversión, ya que no señala objetivos ni estrategias de inversión sino que regula parcialmente el régimen jurídico de ciertas personas jurídicas, como son cierto tipo de loterías. Esto ya plantea dudas sobre su respeto al principio de unidad de materia, puesto que en el artículo relativo a la descripción de los principales programas de inversión se incluye este contenido normativo, que no describe ninguno de esos programas.

12- Con todo, podría considerarse que el anterior problema es un puro defecto de técnica legislativa, que no tiene consecuencias constitucionales, y que el aparte acusado, aunque no describe en realidad ningún programa de inversión, en el fondo representa una norma instrumental para el desarrollo del plan, que puede hacer parte de dicha ley, tal y como esta

Corte lo ha señalado. En efecto, ha dicho esta Corporación que es propio de la ley del plan que incorpore “normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo”4. Sin embargo, y como ya se explicó, para que esas normas instrumentales no desconozcan el principio de unidad de materia, es necesario que guarden una conexidad directa, y no meramente hipotética, con los objetivos y programas del plan. Entra pues la Corte a examinar si la norma acusada reúne o no esos requisitos.

13- Esta disposición modifica las reglas de decisión de las loterías, cuyos recursos alimentan los programas de salud, por lo que podría argumentarse que esa norma respeta la regla de unidad de materia, pues uno de los objetivos del plan, conforme al artículo 1°, es construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico, para lo cual el Gobierno busca que el gasto social sea más eficiente y proteja especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad. En efecto, el artículo 8°, al describir los desafíos para alcanzar ese objetivo, señala que se deberá (i) aumentar la eficiencia del gasto social, para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; (ii) mejorar la focalización del gasto, para que los recursos lleguen a los más necesitados; y (iii) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables. Podría entonces pensarse que la modificación de las reglas de decisión en ciertas loterías busca hacer más eficiente su funcionamiento, con lo cual racionalizaría los recursos para la salud y desarrollaría los objetivos y propósitos del plan de desarrollo, por lo cual no desconocería la regla de unidad de materia.

Sin embargo ese vínculo de la norma acusada con los propósitos y desafíos del plan de desarrollo no es directo, puesto que del cumplimiento de esta nueva regla de decisión en las loterías no se sigue inequívocamente el logro de esos propósitos de aumentar la eficiencia y focalización del gasto social. El vínculo entre la disposición demandada y los propósitos y programas del plan es entonces lejano e hipotético, por lo que no es suficiente para que respete la regla de unidad de materia, por cuanto la ley del plan, como ya se explicó, tiene un contenido constitucional propio multitemático, por lo que no basta que exista una conexidad lejana entre los objetivos del plan y las disposiciones normativas e instrumentales incorporadas en la ley del plan. Es necesario que la conexidad sea directa. En ese orden de ideas, como el vínculo entre el aparte acusado y los objetivos y programas del plan de desarrollo no es directo sino lejano e hipotético, el mencionado aparte será retirado del ordenamiento, por lo que no es necesario estudiar los otros cargos de la demanda contra dicho aparte, ya que éste será de todos modos retirado del ordenamiento.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el inciso 12 del numeral 2° artículo 8º de la Ley 812 de 2003, que literalmente dice: “Las loterías asociadas, o donde confluyan dos o más departamentos, tomarán sus decisiones por mayoría simple, inclusive para la elección de su Gerente o representante legal”.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores MARCO GERARDO MONROY CABRA y ALVARO TAFUR GALVIS, no firman la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizados por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-025 de 1993. Fundamento No 43, C-407 de 1994 Fundamento No 2, C-055 de 1996. Fundamento Jurídico No 8, C-478 de 1998, Fundamento 5, C-551 de 2001 y C-1025 de 2001.

2 Ver en particular la sentencia C-305 de 2004, Fundamentos 14 y ss.

3 Sobre las funciones de este principio de unidad de materia, ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1995, Fundamento 5 y C-501 de 2001, Fundamento d.

4 Sentencia C-191 de 1995, Fundamento 9, criterio reiterado en la sentencia C-305 de 2004.