



## Sentencia 539 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-539/08

Referencia: expediente D-6906

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 68, 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil ocho (2008)

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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo solicita a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 68, 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Mediante auto fechado el día veintiuno (21) de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada por el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo contra los artículos 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 e inadmitió la demanda contra el artículo 68 de la misma ley. Igualmente solicitó, en la misma providencia, el envío de copias auténticas del expediente legislativo del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1151 de 2007; que por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional se comunicara la iniciación del proceso Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Departamento Nacional de Planeación, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado en el trámite de la acción pública.

Debido a que el ciudadano demandante no corrigió el libelo acusatorio el Magistrado sustanciador, por medio de auto proferido el veinticinco (25) de septiembre de 2007, rechazó la demanda contra el artículo 68 de la Ley 1151 de 2007, contra esta providencia no fue interpuesto el recurso de súplica y por lo tanto quedó en firme. El veinticinco (25) de septiembre de 2007 el ciudadano Juan Guillermo Salgado Arias intervino como coadyuvante de la demanda presentada contra el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007. Una vez recibido el expediente legislativo de la Ley 1151, mediante Auto de noviembre quince (15) de 2007 se ordenó dar cumplimiento a los numerales 5º y siguientes del Auto de veintiuno (21) de agosto de 2007 y, por consiguiente, continuar el trámite del proceso de la referencia. Dentro del término de fijación en lista fueron presentados escritos de intervención por: (i) el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (ii) el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, (iii) el representante del Ministerio de la Protección Social, (iv) el representante del Departamento Nacional de Planeación, (v) el ciudadano Alfredo Plazas Vega, (vi) el ciudadano Manuel Díaz Granados Ortiz en representación de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-, (vii) el representante del Ministerio de Minas y Energía, (viii) el ciudadano Hermán Galán Restrepo en representación de la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica, (ix) el ciudadano José Miguel de la Calle Restrepo en representación de las empresas Gases del Caribe S.A., Gases del Occidente S.A., Surtidora de Gas del Caribe S.A., Alcanos de Colombia S.A., Gas Natural del Centro S.A., Gas de Risaralda S.A. y Gases del Quindío S.A. Vencido el término e fijación en lista intervino el ciudadano Hernán Mauricio Cuervo Castellanos.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y rendido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

### II. DISPOSICIONES DEMANDADAS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas:

LEY 1151 DE 2007

(Julio 24)

Diario Oficial No 46.700 de 25 de julio de 2007

"por la cual se expide al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"

ARTÍCULO 68. *NORMALIZACIÓN DE REDES*. Durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, adiciónese un peso (\$1) por kilovatio hora transportado para ser fuente de financiación del Programa de Normalización de Redes, Prone, creado mediante la Ley 812 de 2003.

PARÁGRAFO. La Comisión de Regulación de Energía y Gas adoptará los cambios necesarios en la regulación a partir de la vigencia de la presente ley, para que la contribución de que trata este artículo sea incorporada a la tarifa del servicio de energía eléctrica.

ARTÍCULO 105. *SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS EN SERVICIOS PÚBLICOS*. Las empresas deberán establecer condiciones uniformes del contrato, las sanciones pecuniarias que impondrán a los usuarios o suscriptores por el incumplimiento de las obligaciones que el contrato de prestación de servicios impone, de conformidad con la ley. Así mismo, en el contrato, la empresa determinará la manera de establecer la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con las garantías propias del debido proceso.

ARTÍCULO 137. *NUEVA SEDE DEL CONGRESO*. Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República.

ARTÍCULO 141. *CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS*. Cuyo objeto principal será realizar investigaciones y actividades de formación, asesoría, capacitación y divulgación en asuntos propios de las actividades de la Rama Legislativa. El Centro tendrá sede en las instalaciones del edificio Nuevo del Congreso. El Centro tendrá el apoyo institucional de la Escuela Superior de Administración Pública y la participación del proyecto ARCA /Articulación Congreso Academia).

ARTÍCULO 146. El Gobierno Nacional establecerá un manual de tarifas mínimas de obligatoria aplicación para las empresas administradoras de planes de beneficios y los prestadores de servicios de salud públicos y privados, para la compra y venta de actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, contenidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado.

PARÁGRAFO. Las tarifas mínimas serán fijadas en salarios mínimos diarios vigentes, y deberán ser expedidas a más tardar a los 6 meses de expedida la presente ley.

ARTÍCULO 150. Con el propósito de establecer la actualización estructural en el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del marco de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional tendrá facultad por el término de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, para adelantar los ajustes necesarios que se requieran, a fin de optimizar el servicio exterior en su estructura orgánica interna y externa, manuales de funciones y requisitos, escala salarial y Carrera Diplomática y Consular.

ARTÍCULO 155. *DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA*. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República.

ARTÍCULO 156. *GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL*. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i). El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii). Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nomenclatura y Remoción del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos para-fiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las entidades que administran contribuciones parafiscales de la Protección Social estarán obligadas a adelantar las acciones de cobro persuasivo que tienen en sus competencias. Así mismo, cuando el empleador o afiliado cotizante ha omitido liquidar y pagar o lo ha hecho incorrectamente, dichas entidades están en la obligación de adelantar procedimientos persuasivos para que se cumpla con las obligaciones en debida forma.

2. Una vez agotada la fase de cobro persuasivo, las entidades que tengan la facultad de adelantar cobro coactivo deberán realizar esta actuación.

3. Las entidades integrantes del sistema que no puedan adelantar cobro coactivo deberán acreditar ante la UGPP haber agotado todas las instancias y acciones persuasivas pertinentes para el cobro, que señale el reglamento, sin haberla obtenido. En tal caso la UGPP adelantará el proceso de cobro correspondiente.

4. Cuando a pesar de la solicitud a que se refiere el numeral 1, el empleador o el afiliado cotizante no hayan hecho la liquidación correspondiente o no hayan corregido la liquidación incorrecta, se procederá así:

a). Las entidades administradoras de carácter público procederán a efectuar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente;

b). Las entidades administradoras que no tengan carácter público, deberán informarlo a la UGPP para que esta proceda a expedir el acto de liquidación oficial correspondiente. Para realizar la liquidación a que se refiere este numeral las administradoras públicas y la UGPP tendrán las facultades a que se refiere el artículo 664 y demás normas concordantes del Estatuto Tributario.

5. En todo caso, cualquier entidad de sistema de seguridad social integral podrá celebrar convenios con la UGPP para adelantar las gestiones de determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Las entidades que acuden a la UGPP para estos fines deberán asumir el costo de la gestión.

Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el máximo de un (1) posterior a la interposición de recursos, agotará vía gubernativa.

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios.

### III. LA DEMANDA

A juicio del actor los enunciados normativos demandados vulneran los artículos 49 (servicio público y derecho a la atención en salud), 150 numeral 21 (facultad del Congreso de la República de expedir leyes de intervención económica), 157 (requisitos para que un proyecto se convierta en ley), 158 (principio legislativo de unidad de materia), 161 (atribuciones de las comisiones de conciliación), 333 (libertades económicas), 334 (intervención del estado en la economía) y 339 (Plan Nacional de Desarrollo) de la Constitución Política, los artículos 3 y 22 de la Ley 152 de 1994 y los artículos 163 y 178 de la Ley 5ª de 1992.

En primer lugar el demandante hace un recuento tanto de los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional en materia del trámite y el contenido de las leyes por medio de las cuales se expide el Plan Nacional de Desarrollo, como del procedimiento señalado en la Ley 152 de 1994 para la expedición de este tipo de leyes. Hecha esta introducción pasa el actor a describir cuales son los principales objetivos y programas del Plan nacional de Desarrollo 2006-2010, para luego abordar la cuestión de si las disposiciones demandadas infringen el principio de unidad de materia.

Respecto del artículo 68 demandado alega que crea una contribución cuyo sujeto pasivo son todos los usuarios y suscriptores del servicio nacional de energía eléctrica y cuya finalidad es normalizar las redes de energía eléctrica, sostiene que esta contribución reemplaza a la prevista en el artículo 63 de la Ley 812 de 2003 la cual tenía la misma finalidad pero era pagada por las empresas distribuidoras, comercializadoras y transmisoras de energía eléctrica, lo que a su juicio no respeta los criterios señalados por la Ley 142 de 1994 para la fijación de las tarifas en materia de servicios públicos domiciliarios y además desdibuja el concepto de "*tarifa o precio del servicio público*" porque "*se cobra como tarifa una remuneración superior al costo total del servicio de energía eléctrica*", lo que -siempre según el actor- constituye una vulneración de los artículos 150.21 y 334 constitucionales "*al no existir norma legal previa que precise claramente los fines y los alcances de la intervención económica, que autorice incluir en la tarifa de energía eléctrica*".

Acusa al artículo 105 demandado de infringir (i) los principios de consecutividad y de identidad en el trámite legislativo, (ii) el principio de unidad de materia porque hace referencia a las potestades sancionadoras de las empresas de servicios públicos domiciliarios y se encuentra en la sección VII de la Ley la cual se titula "Desarrollo urbano y política ambiental" y porque no guarda conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007.

Los cargos formulados contra el artículo 137 son los siguientes: (i) este precepto no tiene conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, por lo tanto vulnera el principio de unidad de materia, (ii) esta disposición implica la ejecución de un gasto público y no obtuvo la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*", (iii) en consecuencia, el enunciado acusado desconoce lo señalado por el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992. Cargos en el mismo sentido formula contra el artículo 141 de la Ley 1151 de 2007.

Respecto del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 plantea las siguientes cuestiones: (i) no se encontraba en el proyecto de ley presentado inicialmente por el Gobierno y no surtió primer debate en las comisiones conjuntas del Congreso, (ii) esta disposición crea una contribución sin establecer el sistema y el método para el cálculo de los costos y beneficios ni la forma de hacer su reparto, en abierta contradicción con el artículo 338 constitucional, (iii) al referirse al sistema de tarifas de los servicios de salud públicos y privados se trata de una disposición en materia de intervención del Estado en la economía y desconoce lo preceptuado por los artículos 150.21 y 334 constitucionales porque no fija sus fines y alcances ni los límites de la libertad económica, (iv) es contraria el mandato del artículo 49 de la Carta que señala "*la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria*".

Sostiene que el artículo 150 es inconstitucional porque: (i) la materia que regula no guarda ninguna relación con la esencia de un Plan de Desarrollo económico, (ii) esta disposición otorga "*unas autorizaciones que, de conformidad con la Carta Política, le corresponde al ejecutivo o al Congreso mediante una ley y no propiamente la ley del Plan*"<sup>1</sup>.

Realiza distintas apreciaciones sobre la conveniencia e idoneidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 y además señala los siguientes motivos de inconstitucionalidad: (i) éstas disposiciones no aparecen en el texto de la ponencia para primer debate del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, (ii) no consta que estos artículos fueran aprobados y debatidos por las comisiones conjuntas de ambas cámaras, (iii) posteriormente las disposiciones acusadas fueron introducidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público como artículos nuevos y así aparecen en el trámite del proyecto en la plenaria del Senado, sin embargo no fueron debatidos ni aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes, (iv) agrega finalmente que los enunciados normativos en cuestión no guardan conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, por lo tanto vulneran el principio de unidad de materia.

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del ciudadano Juan Guillermo Salgado Arias

El veintisiete de septiembre (27) de 2007 el ciudadano Juan Guillermo Salgado Arias presentó un escrito mediante el cual solicita se le reconozca la condición de coadyuvante en la demanda impetrada por el Sr. Hernán Antonio Bravo, respecto de la acusación de inconstitucionalidad

formulada contra el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007.

Acota el interviniente que la citada disposición reproduce un enunciado normativo previamente declarado inexecutable mediante la sentencia C-137 de 2007, y que adicionalmente también aparece reproducido en el artículo 7 de la Ley 1122 de 2007.

Asevera que el enunciado acusado infringe el numeral 21 del artículo 150 de la C. P. porque se trata de una medida de intervención estatal en la economía cuyos fines y alcances no están precisados al tenor de lo exigido en el precepto constitucional, de manera tal que el Legislador incurrió en una omisión, que a su vez origina una vulneración de la reserva de ley existente en materia de intervención estatal en la economía, pues el Gobierno Nacional no puede regular por medio de normas reglamentarias lo relacionado con las tarifas mínimas contempladas en la disposición demandada.

Aduce el interviniente que la medida prevista en el artículo 146 demandado comporta una limitación a la autonomía de la voluntad y en particular de la libertad contractual puesto que la fijación de tarifas mínimas restringe la facultad de los agentes que participan en esta actividad económica para pactar los precios de los servicios de salud, limitación que no recae únicamente sobre los servicios prestados por el Sistema de Seguridad Social en Salud, es decir los que se reciben a través del sistema contributivo o subsidiado y que son comprendidos por el Plan Obligatorio de Salud (POS) o el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), sino que en general también recae sobre toda "prestación de servicios de salud", concepto mucho más amplio que quedaría sujeto al señalamiento de tarifas mínimas. Por ejemplo, las tarifas de medicina prepagada, los regímenes excepcionales, los servicios no incluidos en los planes obligatorios, entre otros, quedarían sujetos a tarifas mínimas.

Refiriéndose a los fines de la disposición, el interviniente alega que podría deducirse que ellos son implícitos y que consisten en proteger a los prestadores. Sin embargo, considera que lo anterior no es claro, pues la medida también podría utilizarse para proteger a los prestadores públicos de servicios de salud que se encuentran en situación deficitaria, o para limitar el poderío de los prestadores que tienen posición dominante. Por todo lo anterior, la intervención sostiene que la finalidad ha debido ser definida por el legislador, ya que la Constitución es clara al indicar que la finalidad de una medida de intervención económica debe ser señalada por el legislador.

En cuanto a los alcances de la medida y los límites de la libertad económica, sostiene que el silencio del legislador sobre la finalidad de la fijación de tarifas mínimas para los servicios de salud conduce a que el tipo de sistema a establecer y las diversas modalidades que pueda revestir sea fijado libremente por el Gobierno Nacional.

Estima que el precepto acusada desconoce también los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, pues afecta el núcleo esencial de este derecho, en cuanto elimina la libre competencia sin que ni en la ley, ni en el proyecto correspondiente, se hubieran expuesto los motivos adecuados y suficientes que justificaran tal limitación.

Entiende que tampoco hay un criterio de solidaridad claramente establecido en la norma cuestionada, de manera que es el Gobierno quien acabará estableciendo el sistema de tarifas mínimas con fundamento en los criterios que estime adecuados; por lo cual resulta desconocido el artículo 334 de la Carta, conforme al cual el Estado intervendrá la economía por mandato de la ley, a fin de racionalizarla con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. De igual manera echa de menos el interviniente criterios legislativos de razonabilidad y proporcionalidad que justifiquen la medida limitativa de derechos.

Afirma también el ciudadano Salgado Arias que el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 desconoce el artículo 115 superior, pues indica que el Gobierno Nacional, Comisión de Regulación en Salud, establecerá el sistema de tarifas mínimas, con lo cual *"establece una composición del Gobierno Nacional para el caso particular de la siguiente manera: Presidente de la República, Ministro de la Protección Social, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, con lo cual se infringe el artículo 115 de la Constitución Política, según el cual el Presidente y sus Ministros o directores de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, perteneciendo entonces todos los miembros de la Comisión a la Rama Ejecutiva, que como se ha expresado no está facultado para establecer los parámetros límites y alcances de las medidas de tipo económico."*<sup>2</sup> Agrega que al tratarse del establecimiento de unas tarifas mínimas, las cuales incluyen a entidades del orden privado, estas deberían ser concertadas.

Finalmente, el interviniente señala que el enunciado acusado desconoce el artículo 13 superior, pues las facultades concedidas al Gobierno para fijar las tarifas mínimas de salud implican un trato desfavorable y discriminatorio para los prestadores privados de servicios de salud, en la medida en que se les niega la posibilidad de estar en condiciones de igualdad con las entidades públicas. De esta manera, el Gobierno hace uso abusivo de su posición dominante. Además, se introduce una discriminación frente a los usuarios de servicios de salud, pues se establece una tarifa mínima, pero no una máxima.

Estos tratos desiguales, afirma la demanda, carecen de una finalidad constitucional que los justifique, porque la ley omite indicar cuál es el propósito de esta medida de intervención económica.

## 2. Intervención del Representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito presentado el tres (3) de diciembre de 2007 el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en defensa de la constitucionalidad de los artículos 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. A continuación se resumen los argumentos expuestos en la intervención.

Respecto del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007 sostuvo el interviniente que ha sido entendido que la modificación de la estructura de la

administración pública del orden nacional no es extraña a los planes de desarrollo siempre y cuando haya sido prevista como uno de los "mecanismos de carácter instrumental" orientados al cumplimiento de las metas del plan, naturaleza que en su criterio tiene este precepto. En apoyo de su tesis cita apartes de la sentencia C-032 de 1996.

Rechaza el cargo de vulneración del principio de unidad de materia, pues afirma que el artículo sexto de la Ley 1151 de 2007 al detallar los principales programas y proyectos de inversión contempla entre estos el fortalecimiento del Ministerio de Relaciones exteriores y la profesionalización del servicio exterior. En esa medida considera que el artículo 150 de la mencionada ley, "busca el cumplimiento de uno de los postulados descritos en el artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, y su inclusión es necesaria para desarrollar uno de los programas previstos por el Gobierno nacional y aceptado por el Congreso de la República en la ley del Plan de Desarrollo"<sup>3</sup>.

Respecto de los cargos formulados contra los artículos 155 y 156, afirma que el proyecto original presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República contenía estas disposiciones, las cuales fueron estudiadas y discutidas por los ponentes del proyecto quienes dejaron constancia de la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la inclusión de estos preceptos y plantearon la posibilidad de continuar su discusión durante el trámite del proyecto de ley. Afirma que en el segundo debate los textos fueron discutidos, pero tampoco se logró un consenso sobre su aprobación, añade que "[f]inalmente y como producto del diálogo entre las dos ramas del poder público, los dos artículos fueron incluidos en segundo debate, posteriormente aprobados por la comisión accidental de conciliación y finalmente aprobados por las plenarias de cada una de las cámaras"<sup>4</sup>. El trámite anteriormente descrito demuestra a juicio del interviniente que no se vulneraron los principios de identidad y consecutividad en la aprobación de los artículos en cuestión.

Igualmente, sostiene el representante del Ministerio que los artículos 155 y 156 de la ley demandada no desconocen el principio de unidad de materia, porque en la presentación inicial del Plan de Desarrollo elaborada por el Gobierno Nacional se plantea la necesidad y conveniencia de reformular la institucionalidad del régimen de prima media con prestación definida -materia regulada por las disposiciones en cuestión-, tal como se consigna en el artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, contenido de los principales programas y proyectos de inversiones y en las Bases del Plan de Desarrollo, las cuales hacen parte constitutiva de la citada ley.

### 3. Intervención del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Mediante escrito presentado dentro del término de fijación en lista de la demanda intervino el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en defensa del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007.

En primer lugar, a juicio del interviniente, en la demanda no se consignan las razones por las cuales el citado precepto vulnera el principio de unidad de materia, lo que impide un pronunciamiento de fondo sobre tal acusación. No obstante, afirma que el artículo acusado en todo caso "obedece a uno de los propósitos contenidos en el Plan nacional de Desarrollo previstos en el artículo 6 de la citada ley y que se relaciona con la descripción de los principales programas de inversión que el gobierno nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"<sup>5</sup>, motivo por el cual guarda relación con el conjunto del articulado.

En esa medida considera que el artículo 150 es un mecanismo o instrumento que permite al Ministerio de Relaciones cumplir con las metas contenidas en la parte programática del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "en cuanto se requiere establecer una actualización estructural del Ministerio de Relaciones Exteriores para optimizar el servicio exterior en su planta interna y externa y efectuar, entre otros, los ajustes que amerite la carrera diplomática y consular"<sup>6</sup>.

### 4. Intervención del Ministerio de la Protección Social

El representante del Ministerio de la Protección Social presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad de los artículos 146, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. A continuación se hará referencia a los argumentos consignados en la intervención.

En cuanto al artículo 146 se sostiene que este precepto guarda relación con los objetivos señalados en el artículo primero de la Ley 1151, al igual que con las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos", las cuales, de conformidad con el artículo 3º de la citada ley, hacen parte integral del Plan Nacional de Desarrollo. También según el interviniente el artículo acusado guarda conexidad con el artículo 6 de la citada ley, en el cual se describen los principales programas de inversión, pues en dicho precepto "se reitera la necesidad de fortalecer las IPS y garantizar el pago de las deudas que con ellas se tiene, así como avanzar en el plan de organización de las redes prestadoras de los servicios de salud"<sup>7</sup>. Por las anteriores razones se concluye que este artículo no vulnera el principio de unidad de materia.

Acto seguido el interviniente hace una extensa disquisición sobre el servicio público de salud y la intervención del Estado en la economía, con el propósito de justificar la constitucionalidad del artículo 146 demandado, enunciado que -siempre según el representante del Ministerio de la protección social- responde a la necesidad evitar prácticas abusivas en la fijación de precios de los servicios en salud, de manera tal que el Manual de tarifas se convierte en "un elemento consustancial del sistema, a través del cual se pueden corregir las deficiencias y asimetrías en los precios"<sup>8</sup>, y constituye por ende una herramienta idónea de intervención del Estado en la economía a la vez que una limitación razonable de las libertades económicas constitucionales.

Pasa luego a defender la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. En primer lugar sostiene que no fueron vulnerados los principios de identidad y consecutividad pues durante el trámite del proyecto de ley del Plan "siempre se encontró una propuesta para organizar el marco institucional del régimen de prima media del orden nacional"<sup>9</sup>, lo cual es posible constatar revisando las constantes alusiones a este tema contenidas en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional, en la ponencia para primer debate del

proyecto de ley y en la ponencia para segundo debate del proyecto. Adicionalmente considera el interviniente que las disposiciones cuestionadas no constituían un tema autónomo separable de los programas propuestos en el proyecto de ley del Plan, sino que eran "simplemente, uno de los mecanismos idóneos de ejecución de la organización del marco institucional del régimen de prima media del orden nacional"<sup>10</sup>.

Asevera que las disposiciones en cuestión están relacionadas con los objetivos indicados en el artículo 1º de la Ley del Plan, entre los cuales se señala la formulación de una política que conduzca a soluciones eficaces contra las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, al igual que con objetivos señalados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y en el artículo 8º de la Ley 1151 de 2007. Por estas razones estima que el cargo de inconstitucionalidad fundamentado en la supuesta vulneración del artículo 158 constitucional no debe prosperar pues las disposiciones acusadas guardan conexidad directa e inmediata con los programas señalados en el Plan de Desarrollo. Concluye entonces que "no tiene cabida la argumentación del demandante, pues las normas examinadas además de responder a un Programa del Plan Nacional de Desarrollo y no a una improvisación, responden de manera directa, única e inmediata, pretendiendo con ello reformular la institucionalidad del régimen de prima media con prestación definida (...)"<sup>11</sup>.

Finalmente, el representante ministerial consigna algunas reflexiones sobre apreciaciones formuladas por el demandante en torno a la conveniencia, necesidad e idoneidad de los artículos demandados para solucionar la problemática actual en materia de aseguramiento en salud, pensiones y riesgos profesionales.

#### 5. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El representante del Departamento Nacional de Planeación intervino para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Inicia el escrito con un extenso recuento, legal, doctrinal y jurisprudencial acerca de la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo y de las distintas disposiciones que la integran, con miras a precisar las peculiaridades que reviste el principio de unidad de materia en esta modalidad legislativa.

Hace luego un recuento de los objetivos señalados en la Ley del Plan para el Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto de los cuales sostiene que el artículo 150 demandado tiene un carácter instrumental, pues para conseguir tales objetivos resulta necesario adelantar los ajustes requeridos para optimizar el servicio exterior en su estructura orgánica interna y externa, manuales de funciones y requisitos, escala salarial y Carrera Diplomática y Consular; tal como prevé el precepto acusado. Desde esta perspectiva considera que los cargos planteados por supuesta vulneración del artículo 158 constitucional no deben prosperar.

A continuación describe el procedimiento de formación de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, con el propósito de demostrar que en su trámite fueron respetados los principios de identidad y de consecutividad. Como punto de partida recalca que dentro de las principales metas y proyectos del Plan de Desarrollo siempre se encontró una propuesta para organizar el marco institucional del régimen de prima media del orden nacional, propuesta que fue reiterada a lo largo de las distintas etapas del procedimiento legislativo que culminó con la expedición de la Ley 1151 de 2007, inicialmente en la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional y luego para las ponencias para el primer y segundo debate del proyecto de ley.

En otras palabras, según el representante de la entidad estatal "el programa por el cual se pretende organizar el marco institucional del régimen de prima media del orden nacional, siempre fue debatido en el trámite legislativo de la norma acusada y bajo el respeto de los parámetros indicados por la Constitución Política, las leyes 5ª de 1992 y 152 de 1994 y la Corte Constitucional (...)"<sup>12</sup>.

Ahora bien, siguiendo el hilo argumentativo del interviniente, los mecanismos instrumentales previstos para el desarrollo del anterior programa estaban contenidos en los artículos 30 y 31 del proyecto presentado por el Gobierno Nacional, los cuales finalmente no fueron incluidos en la ponencia para el primer debate, sin embargo, los ponentes dejaron constancia de la importancia de continuar la discusión durante el trámite legislativo del marco institucional para la administración del régimen de prima media con prestación definida y los problemas de evasión y de elusión de las contribuciones parafiscales del sistema de protección social.

Debido a que las mencionadas disposiciones no fueron incluidas para el primer debate, el Gobierno Nacional presentó una propuesta de modificación del Proyecto de Ley 201 de 2007 Cámara 199 de 2007 Senado, dentro de la cual se incluían dos artículos nuevos que contenían los mecanismos considerados idóneos para la realización del programa de reforma institucional del régimen de prima media con prestación definida, los cuales fueron aprobados por la Plenaria del Senado de la República y rechazados por la plenaria de la Cámara de Representantes. Para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por las plenarias de cada cámara se convocó una comisión accidental y finalmente los artículos acusados quedaron incorporados al texto definitivo del proyecto de ley, posteriormente votado y aprobado por las plenarias de cada cámara. De la anterior descripción del trámite sufrido por los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 concluye el interviniente que no fueron vulnerados los principios de identidad y de consecutividad.

Añade que según la jurisprudencia constitucional es posible introducir en el segundo debate del trámite del proyecto de ley del plan de desarrollo artículos nuevos, siempre que éstos guarden relación con temas que venían siendo debatidos y discutidos por el Congreso de la república, circunstancia que según el interviniente es predicable de los artículos 155 y 156 demandados.

Concluye el interviniente que:

\*La temática de los artículos acusados fue debatida plenamente en las fases de formación e la ley. La idea central que las aglutina es la creación de una nueva institucionalidad en el sistema de protección social, tanto a nivel de administración del régimen de prima media con prestación definida como en cuanto al reconocimiento de prestaciones y el control de los aportes.

\*Teniendo en cuenta lo anterior, las modificaciones que sufrió el texto propuesto son fruto de la dinámica misma del debate del proyecto de ley y, en modo alguno, escapan a esa idea central.

\*Si bien los mecanismos de ejecución de los programas asociados a ese régimen institucional que fueron presentados al Congreso no alcanzaron a ser debatidos en las comisiones por cuanto los ponentes no lo propusieron, el asunto –según se dijo– fue abordado durante todo el trámite.

\*Así, el Gobierno Nacional podía proponer nuevos artículos, obviamente relacionados con los programas ya existentes, tal y como en efecto lo hizo con la norma acusada. En el caso que se estudia, de impedirse esta posibilidad, el plan quedaría incompleto, pues no se complementaría con un mecanismo de ejecución.

\*Adicionalmente, el hecho de que una disposición sea sometida a debate dentro de una comisión o cámara legislativa, y ésta lo haya aprobado sin discusión, no origina un vicio de inconstitucionalidad por elusión del debate parlamentario.

\*El trámite dado a los artículos acusados tanto para la aprobación por parte de la Plenaria del Senado, su rechazo por la plenaria de la Cámara, la conciliación de su divergencia y la aprobación el texto conciliado, muy por el contrario de lo manifestado por el accionante, se ajusta a lo establecido tanto por la Constitución Política como por las leyes 5ª de 1992 y 152 de 1994, así como a los mandatos jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional.

\*La creación de COLPENSIONES como única entidad administradora del Régimen de prima media con prestación definida, que implica la liquidación de las entidades que pretenda reemplazar, es una disposición que se enmarca dentro del objetivo de generar una reingeniería de las entidades que administran el Régimen de prima media con el fin de brindar una mayor calidad y oportunidad en los servicios al pensionado<sup>13</sup>.

Por último, defiende la conexidad directa e inmediata de los artículos demandados con la temática de la Ley del Plan con argumentos idénticos a los expuestos por el representante del Ministerio de la protección social.

#### 6. Intervención del ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega

El ciudadano Plazas Vega intervino para defender la exequibilidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 respecto de los cargos relacionados con los supuestos vicios en el procedimiento legislativo surtido para su aprobación. Los argumentos expuestos por el interviniente coinciden con los consignados en las intervenciones del representante del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

#### 7. Intervención del ciudadano Juan Manuel Díaz Granados Ortiz

El ciudadano Díaz Granados Ortiz solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 146 demandado y defiende la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Estima que el artículo 146 vulnera la eficiencia señalada en el artículo 49 constitucional como uno de los principios rectores de la actividad estatal en materia de la prestación de los servicios de salud, expone que al establecerse tarifas mínimas "se impide la búsqueda de la eficiencia en la prestación de servicios, se genera un impacto inflacionario que impone el aumento de la unidad de pago por capitación -UPC- y, en consecuencia, presiona la disminución del contenido del Plan Obligatorio de Salud -POS, o la búsqueda de recursos adicionales para su financiación"<sup>14</sup>, pues impide que las administradoras de planes de beneficios adquieran las actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios a precios inferiores a los señalados en el manual de tarifas mínimas aun en los casos en los cuales el mercado de servicios en salud esté en capacidad de ofrecerlos. Considera, entonces, que la finalidad de la disposición acusada es favorecer a los prestadores de servicios de salud, en detrimento de los usuarios y de las EPS.

Considera así mismo que la disposición acusada desconoce el principio de universalidad en la prestación del servicio de salud, señalado en el artículo 49 constitucional, porque el establecimiento de tarifas mínimas encarecerá las prestaciones de tal manera que se afectarán los recursos que financian el régimen subsidiado de manera tal que se restringirá la ampliación de la cobertura, "[I]o anterior por cuanto al presionarse el aumento de la unidad de pago por capitación -UPC. Los recursos disponibles no permitirán ampliar la cobertura a personas no cubiertas y, además, se impedirá ampliar el plan de beneficios de ambos regímenes"<sup>15</sup>.

Alega que el precepto cuestionado vulnera también los artículos 150.21, pues introduce una medida de intervención estatal en la economía sin que el Legislador haya precisado de manera clara cuales son sus fines y alcances y cuales son los límites a la libertad económica que impone. Esta omisión del Legislador permite que el Gobierno Nacional diseñe cualquier sistema de tarifas mínimas, lo cual sería contrario al mencionado precepto constitucional.

Acto seguido, la intervención se dedica a explicar las razones por las cuales el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 resulta contrario a lo prescrito en el artículo 333 de la Constitución Política, referente a la libertad económica, a la libre iniciativa privada, a la libertad de empresa y a la libre competencia. Al respecto sostiene que "el establecimiento de un sistema de tarifas mínimas comporta una limitación a la libre competencia en la medida en que a los prestadores se les prohíbe ofrecer tarifas inferiores a la mínima, así tengan una estructura de costos que les permita ofrecer tarifas más competitivas para conquistar el mercado en condiciones de eficiencia y calidad"<sup>16</sup>.

De otro lado, sostiene la intervención que la norma acusada resulta ser desproporcionada "en cuanto genera un efecto inflacionario en todo el sector". Para explicar el anterior aserto, menciona la sentencia C-616 de 2001, en la cual, al decir de la interviniente, se sostuvo que la libre competencia comportaba unas garantías básicas en cabeza de los agentes económicos, como la de poder ofrecer las ventajas que se

consideraran oportunas, entre ellas un precio que resulte competitivo para la conquista del mercado. Por ello, es decir por cuanto el establecimiento de tarifas mínimas implica una limitación a la libertad de empresa, la introducción de la medida tenía que cumplir con los requisitos constitucionalmente definidos en la Sentencia C-615 de 2002, en la cual se sostuvo que tal intervención sólo procedía mediante ley, que no podía afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa, que debía obedecer a motivos adecuados y suficientes y al principio de solidaridad, y responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, requisitos que no fueron satisfechos por el legislador en el presente acaso. En especial, al explicar por qué la medida no es razonable ni proporcionada y en cambio resulta inflacionaria, afirma que la fijación de tarifas mínimas implica que los prestadores posibilitados por su estructura de costos para ofrecer precios más bajos a los señalados, en lo sucesivo no trasladarán este beneficio a los usuarios.

Por último consigna las razones por las cuales considera que el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 desarrolla el principio de eficiencia de la seguridad social, previsto en el artículo 48 constitucional, y los principios de eficacia y celeridad de la función pública contemplados en el artículo 209 de la C. P. Afirma que la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, encargada del seguimiento, la colaboración y la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales, y con facultades para ejercer el cobro coactivo de las contribuciones parafiscales llena una laguna normativa existente en la materia.

Sostiene que *"en este sentido, la disposición acusada desarrolla el principio de eficiencia de la seguridad social en la medida que la obtención de los recursos adeudados al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS por concepto de contribuciones parafiscales, permitirá ofrecer de manera más adecuada, oportuna y suficiente, los beneficios a que éste de lugar."*<sup>17</sup>

#### 8. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El representante del Ministerio de Minas y Energía interviene para defender la constitucionalidad del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007. En primer lugar sostiene el representante de la entidad estatal que en la demanda no se consignan claramente las razones por las cuales se considera que dicha disposición vulnera el artículo 158 constitucional.

En todo caso considera el interviniente que el mentado artículo 105 se encuentra ubicado *"en un tema de especial importancia como lo es el del manejo del servicio público de acueducto y alcantarillado (...) todo esto para concluir que el tema tratado no está lejos de lo relacionado con el capítulo donde se encuentra incluido el artículo demandado por lo tanto no está en contravía el legislador en relación con el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Carta Política."*<sup>18</sup>

Respecto del cargo formulado contra el artículo 105 de la Ley 1151 de 2007 por la supuesta vulneración del artículo 150.21 constitucional alega el interviniente que carece de claridad, porque éste se limita a manifestar que por tratarse de una medida reintervención estatal en la economía tiene reserva de ley.

#### 9. Intervención del ciudadano Herman Galán Barrera

El ciudadano Galán Barrera intervino para defender la constitucionalidad del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007. Alega en primer lugar que respecto de la supuesta vulneración del artículo 158 constitucional el actor *"omite en su demanda realizar un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra esa disposición legal"*<sup>19</sup> y *"realizó una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente esta disposición"*<sup>20</sup>, razones por las cuales considera que en lo relacionado con el artículo 105 la demanda presentada es inepta.

Respecto del cargo relacionado con supuestos vicios en el procedimiento de formación de la disposición demandada, alega el interviniente que ésta fue incluida en el pliego de modificaciones introducido por la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 201 de 2007 Cámara, 199 de 2007 Senado, *"momento en el que es completamente oportuno presentar modificaciones o adiciones al proyecto tal como señala la Corte Constitucional"*<sup>21</sup>.

Finalmente asevera que el cargo relacionado con la supuesta falta de unidad temática entre la disposición acusada y el Plan Nacional de Desarrollo, carece de asidero pues el artículo 1º literal C) de la Ley 1151 de 2007 *"establece la política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces, entre otras cosas las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte."*<sup>22</sup>

#### 10. Intervención del ciudadano José Miguel de la Calle Restrepo

El ciudadano de la Calle Restrepo intervino para defender la constitucionalidad del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007. Luego de exponer las características del principio de unidad de materia concluye que la disposición acusada no lo contraviene porque cumple los requisitos señalados en el artículo 158 constitucional, pues guarda conexidad temática, conexidad sistemática y conexidad teleológica con la Ley del Plan de Desarrollo. Sostiene además que la ubicación de la disposición acusada -Título II correspondiente al Plan de Inversiones Públicas- se ajusta a las exigencias constitucionales pues *"la norma se encuentra ubicada en el contexto de los presupuestos que deben ser cumplidos durante los años en que regirá el plan para la consecución de los fines en el señalados, en relación con e desarrollo urbano y la política ambiental, aspectos en los cuales, la prestación de los servicios públicos es esencial y guarda relación directa con los planes de desarrollo (...)"*<sup>23</sup>.

Sostiene que la disposición acusada tiene que ver con los objetivos del Plan señalados en el artículo 1º de la Ley 1151 de 2007 y con las "Bases del plan nacional de desarrollo 2006-2010 Estado comunitario: desarrollo para todos", las cuales según el artículo primero de la misma ley hacen

parte del plan. Luego consigna una serie de consideraciones en torno a la importancia de potestad sancionatoria para las empresas de servicios públicos domiciliarios las cuales se concretan en que: (i) las sanciones generan una cultura de pago y de responsabilidad en la utilización de los servicios públicos, (ii) las sanciones son un medio irremplazable para conseguir mayor eficiencia en al prestación del servicio.

Pasa luego el interviniente a refutar los cargos relacionados con supuestos vicios procedimentales en el trámite del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007. Sostiene que esta disposición no puede ser considerada como un artículo nuevo porque desde un inicio en el proyecto de ley del plan fueron incluidos distintos enunciados relacionados con los servicios públicos domiciliarios, de manera tal que *"el cumplimiento de las metas fijadas en el tema de servicios públicos depende en forma importante del propio pago que los usuarios realizan por el servicio recibido; la posibilidad de otorgar a estas entidades los mecanismos necesarios para lograr este propósito adquiere gran importancia y en una consecuencia directa del desarrollo de estas políticas"*<sup>24</sup>. En esa medida afirma el interviniente que el artículo 105 establece un mecanismo instrumental dirigido a conseguir los objetivos en materia de servicios públicos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo.

Finalmente aborda el ciudadano de la Calle la defensa del contenido material del artículo 105 demandado y sostiene que no se trata de una disposición que cree una potestad sancionatoria, pues en su entender la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios deriva del contrato de condiciones uniformes, de la Constitución, y de la naturaleza de los servicios públicos, argumento que desarrolla extensamente en las páginas siguientes del escrito allegado. En esa medida considera que el artículo 105 no crea una potestad sancionatoria y por ende, no debe ser examinada de conformidad con los parámetros jurisprudenciales señalados para ese tipo de preceptos. En todo caso a juicio del interviniente la disposición acusada se ajusta a las exigencias de tipicidad y legalidad que la jurisprudencia constitucional ha exigido en materia del derecho sancionatorio, pues contiene una remisión normativa al contrato de condiciones uniformes que permite definir las conductas sancionables y el alcance de las mismas.

#### 11. Intervención del ciudadano Hernán Mauricio Cuervo Castellanos.

De manera extemporánea intervino el Ciudadano Cuervo Castellanos para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007. Considera el interviniente que esta disposición otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República sin cumplir los requisitos señalados en el artículo 150.10 constitucional, pues la facultades otorgadas no son claras ni precisas, ni está determinada la necesidad de su otorgamiento, tampoco existe constancia de que hayan sido solicitadas por el Gobierno durante el trámite de la Ley del Plan de Desarrollo, y adicionalmente vulneran el principio de unidad de materia pues no tienen conexidad con el contenido del Plan de Desarrollo.

#### 12. Intervención de los ministerios del Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el veintiocho (28) de febrero de 2007, los representantes de los ministerios del Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación presentaron una intervención conjunta dirigida a exponer argumentos adicionales en defensa de la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. En este escrito reiteran los argumentos propuestos por cada uno de los intervinientes por separado, de los cuales se ha dado cuenta en acápite anteriores de la presente decisión.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4453, radicado el veintidós (22) de enero de dos mil ocho (2008), solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 105, 146 y 150 -salvo la expresión *"régimen salarial"* la cual pide sea declarada inexecutable- y el inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010-, por los cargos analizados, y declare inexecutable los artículos 137, 141, 156 y los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 de la misma ley.

Las razones expuestas por el Ministerio Público para solicitar las anteriores declaratorias se exponen a continuación.

Respecto del artículo 105 demandado considera el Ministerio Público que no vulnera la unidad de materia pues *"de cierta manera hay una conexidad entre esta norma instrumental de carácter particular y los objetivos generales señalados en normas de igual naturaleza que determinan los principales programas y proyectos de inversión que se propone el Gobierno Nacional para el período 2006-2010"*. Afirma el Ministerio Público que en el propósito de impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo como en el objetivo de construir la equidad social *"se encuentran implícitas las políticas encaminadas a fortalecer y generar una mayor cobertura y calidad en materia de servicios públicos"*, y que igualmente la ubicación del precepto acusado en el la sección VII del Título II de la Ley 1151 referida al desarrollo urbano y la política ambiental tiene nexos con el objetivo fundamental del plan *"cual es la búsqueda del desarrollo a través de un crecimiento económico armónico"*. Sobre este cargo concluye que *"podría pensarse que un régimen sancionatorio para los infractores de los contratos y usuarios en general podría ser un instrumento idóneo para el fortalecimiento de ciertas empresas prestadoras de servicios públicos y hacia allí apunta"*.

Considera el Ministerio Público que tampoco debe prosperar la acusación de supuesta vulneración de los principios de identidad y consecutividad en el trámite de la disposición demandada pues ésta fue incorporada en el segundo debate del proceso legislativo en la Cámara de Representantes y el Senado de la República en las ponencias que fueron discutidas, tal como consta en las actas Nos. 045 del 2 de mayo de 2007 y 053 del 3 de mayo del mismo año, de manera tal que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza la inclusión de adiciones en dicho debate.

Opina la Vista Fiscal que el artículo 137 demandado (i) tiene un contenido normativo indeterminado pues de su redacción no se desprende cuál

fue la intención perseguida al introducirla en el Plan Nacional de Desarrollo y, (ii) no guarda una conexión directa e inmediata con las metas y objetivos señalados en el Plan, por tal razón considera que vulnera el principio de unidad de materia y solicita sea declarado inexecutable. A lo anterior se añade –siempre según el Procurador– que esta disposición no hacía parte del proyecto original del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, sino que fue introducida por iniciativa del Congreso de la República como artículo nuevo en el segundo debate, sin contar con el aval del Gobierno Nacional al tenor de lo dispuesto en los artículos 341 y 342 de la Carta Política, en armonía con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994 respecto de los nuevos proyectos de inversión, razón por la cual se solicita su declaratoria de inexecutable.

Estima el Procurador que el artículo 141 demandado no vulnera el principio de unidad de materia pues *"no es ajena al Plan Nacional de Desarrollo una disposición que establezca la posibilidad de crear centros de capacitación específica en las entidades de las distintas ramas del poder público, porque ello es un contenido implícito de la política de desarrollo del gobierno en materia educativa"*, entiende por lo tanto que este precepto guarda conexión temática con las metas principales y secundarias contenidas en el acápite referido a las sedes educativas. Adicionalmente, encuentra que es armónico con las políticas que se contienen en los ítems 7.5 y 7.6, referidos a las temáticas de *"ciencia y tecnología"* y de *"cultura y desarrollo"*, respectivamente. Empero, considera que esta disposición debe ser declarada inexecutable pues fue introducida a iniciativa del Congreso para el segundo debate del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto al implicar una modificación del Plan de Inversiones requería del aval del Gobierno Nacional, requisito cuya omisión genera –a juicio del Ministerio Público– un vicio insubsanable por violación de los artículos 341 y 342 de la Carta Política y del artículo 22 de la Ley 152 de 1994.

Respecto del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007 anota el Ministerio Público que *"en cuanto confiere facultades al Gobierno Nacional para adoptar medidas tendientes a la optimización del servicio exterior se ajusta a los preceptos constitucionales, salvo en lo relativo a la facultad para fijar escalas salariales que deviene inconstitucional, por ser ésta una materia sometida a reserva legal"*, por lo tanto solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión *"escala salarial"* contenida en dicho enunciado normativo.

Asevera la Vista Fiscal que el artículo 146 es executable porque *"(i) guarda relación de conexidad con los objetivos del Plan Nacional de desarrollo y (ii) la norma va dirigida a la creación de un sistema de tarifas mínimo, de aplicación obligatoria, que no afecta a los usuarios, pues, es de naturaleza impositiva para las Empresas Prestadoras y Administradoras de beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud como factor limitativo de la libre competencia en el mercado, en aras de preservar la eficiencia y la equidad dentro del postulado de la sostenibilidad del sistema, sin afectación de los derechos de las personas a la atención gratuita"*. Estima entonces que se trata de una disposición de carácter instrumental dirigida a la realización de *"uno de los programas más importantes del Plan de desarrollo: garantizar el acceso, la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la Red"*, por lo tanto guarda conexidad con la temática de la Ley del Plan de Desarrollo y no vulnera el principio de unidad de materia.

Respecto de la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo acota el Procurador que si bien fueron introducidas en el curso del segundo debate como artículos nuevos está práctica está autorizada por el artículo 160 de la Constitución Política. Añade que durante el trámite legislativo de estas disposiciones *"se cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, relacionados con la integración de la comisión de conciliación para zanjar las diferencias que se presentaron en relación con el proyecto objeto del presente concepto, pues aquella fue designada oportunamente, y el informe que presentó dicha comisión que incluían los artículos demandados, fue aprobado en sesiones ordinarias de las plenarios de Senado de la República y Cámara de Representantes, tal como consta en las actas de conciliación del 3 de mayo de 2007."* De manera tal que considera que los cargos por supuestos vicios en el procedimiento de formación de los enunciados normativos en cuestión deben ser descartados.

No obstante, respalda los cargos relacionados con la vulneración de la unidad de materia, pues a su juicio los contenidos normativos establecidos en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, referidos a la creación y liquidación de entidades públicas, son elementos ajenos al Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto señala la Vista Fiscal que si bien los incisos primero y la primera parte del inciso segundo de la citada disposición guardan relación con los relación de conexidad y están íntimamente ligados a los objetivos generales del Plan de Desarrollo y a su naturaleza *"no sucede lo mismo con los siguientes contenidos del mencionado artículo, pues precisamente en el inciso segundo, se crea una empresa industrial y comercial del Estado, denominada Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida. Al respecto, este Despacho considera, que si bien, esta disposición puede ser consecuencia del inciso primero con el fin de materializar el alcance del mismo, ésta es una decisión que le corresponde al Congreso de la República expedir en otro momento, en el desarrollo ordinario de la actividad legislativa, pues no es admisible que se utilice el Plan Nacional de Desarrollo como el medio para modificar la estructura de la administración nacional creando una empresa industrial y comercial del Estado con el fin de cumplir con unos cometidos específicos de la seguridad social en pensiones, constituyéndose en un tema ajeno a la esencia de dicho plan, pues no corresponde a una política de Estado de tipo macroeconómico, sino que atiende a una coyuntura en relación con la problemática de las administradoras del régimen pensional de prima media, que debe ser abordado en un escenario legislativo distinto a la adopción del pluricitado plan"*.

Por las mismas razones considera que los incisos tercero y cuarto del mentado artículo, los cuales establecen la naturaleza de COLPENSIONES y ordenan la liquidación de entidades públicas como CAJANAL, CAPRECOM y del Instituto de los Seguros Sociales, no guardan relación con los objetivos del Plan de Desarrollo por tratarse de disposiciones relacionadas con la creación y liquidación de entidades públicas que no corresponde a los objetivos primarios de dicha ley. Solicita entonces el Ministerio Público la declaratoria de inexecutable de los incisos 2, 3 y 4 del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

En el mismo sentido solicita la declaratoria de inexecutable del 156 de la Ley 1151 de 2007 pues considera que esta disposición desarrolla de manera detallada materias propias del Sistema de Seguridad Social en pensiones, las cuales si bien pueden tener relación con la cobertura y eficacia del sistema, no tienen conexidad directa con los objetivos perseguidos con la adopción de un Plan Nacional de Desarrollo. Considera la Vista Fiscal que no es admisible que en él se inserten "*disposiciones que más que complementarlo lo que se busca es aprovechar la circunstancias de su trámite para agregarle contenidos normativo coyunturales, que no son propios de su naturaleza, sino de otra oportunidad legislativa, como sucede en este caso, pues el Congreso de la República con el fin de darle cumplimiento a los objetivos del plan, debe adicionar o modificar la disposiciones legales regulatorias del sistema general de seguridad social en pensiones, mediante los mecanismos constitucionales establecidos y no incorporar asuntos que no se avienen con la materia dominante de la ley que aprobó dicho plan.*"

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

##### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Carta.

##### 2. El asunto objeto de revisión

Manifiesta el actor que distintos enunciados normativos contenidos en los artículos 68, 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo 2006-2010*" contravienen los artículos 49 (servicio público y derecho a la atención en salud) , 150 numeral 21 (facultad del Congreso de la República de expedir leyes de intervención económica), 157 (requisitos para que un proyecto se convierta en ley), 158 (principio legislativo de unidad de materia), 161 (atribuciones de las comisiones de conciliación), 333 (libertades económicas), 334 (intervención del estado en la economía) y 339 (Plan Nacional de Desarrollo) de la Constitución Política, los artículos 3 y 22 de la Ley 152 de 1994 y los artículos 163 y 178 de la Ley 5ª de 1992.

El actor formula un cargo común contra todas las disposiciones acusadas -salvo los artículos 68 y 150- consistente en la supuesta trasgresión del principio de unidad de materia, pues considera que ninguna de ellas guarda conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007. Adicionalmente plantea cargos comunes respecto de algunos de los preceptos cuestionados, los cuales se sintetizan a continuación:

1. Alega que en el trámite de los artículos 105, 146, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 se trasgredieron los principios de consecutividad y de identidad relativa;

2. Sostiene que los artículos 137 y 141 implican la ejecución de un gasto público y no obtuvieron la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*" en consecuencia, fueron aprobados sin seguir los lineamientos prescritos por el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

Finalmente formula acusaciones específicas contra algunos de los enunciados normativos, de las cuales se pasa a dar cuenta: Alega que el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 (i) crea una contribución sin establecer el sistema y el método para el cálculo de los costos y beneficios ni la forma de hacer su reparto, en abierta contradicción con el artículo 338 constitucional, (ii) al referirse al sistema de tarifas de los servicios de salud públicos y privados se trata de una disposición en materia de intervención del Estado en la economía y desconoce lo preceptuado por los artículos 150.21 y 334 constitucionales porque no fija sus fines y alcances ni los límites de la libertad económica, (iii) es contraria el mandato del artículo 49 de la Carta que señala "*la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria*". Solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 150 porque: (i) la materia que regula no guarda ninguna relación con la esencia de un Plan de Desarrollo económico, (ii) esta disposición otorga "*unas autorizaciones que, de conformidad con la Carta Política, le corresponde al ejecutivo o al Congreso mediante una ley y no propiamente la ley del Plan*"<sup>25</sup>.

Dos ciudadanos presentaron escritos en respaldo de las acusaciones formuladas por el actor contra el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, según los intervinientes el citado precepto además de vulnerar el principio de unidad de materia, constituía una intervención del Estado en la economía que no seguía los parámetros del artículo 150.21 constitucional, además de tratarse de una restricción inconstitucional de la libertad económica, y de ser contrario a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en materia del servicio público de salud. Otro de los intervinientes se suma a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 150 demandado por considerar que otorga al Presidente de la república facultades extraordinarias que no se ajustan a lo preceptuado por el artículo 150.10 de la Carta.

El grueso de los escritos presentados respalda la constitucionalidad de los artículos 105, 146, 150, 155, 156 acusados. Respecto de los cargos de vulneración del principio de unidad de materia sostienen los intervinientes que los preceptos en cuestión son disposiciones instrumentales que guardan conexidad con los programas y objetivos señalados en la parte general de la Ley. Igualmente dan cuenta del trámite surtido por estas disposiciones con el propósito de demostrar que los principios de consecutividad y de identidad no fueron trasgredidos. En el mismo sentido argumentan que el artículo 146 demandado no establece una contribución y que contiene una medida constitucionalmente legítima de intervención del Estado en la economía.

Ninguna de las intervenciones presentadas hace alusión ni a favor ni en contra de los artículos 137 y 141 de la Ley 1151 de 2007.

Por su parte el Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos 105, 146 y 150 -salvo la expresión "*régimen salarial*" la cual pide sea declarada inexecutable- y del inciso primero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007. Considera el Ministerio Público que los estos preceptos no vulneran el principio de unidad de materia por tratarse de normas instrumentales que guardan "*de cierta manera*" conexidad los objetivos generales, los programas y proyectos de inversión contenidos en el Plan de desarrollo. Igualmente entiende que

en su trámite se respetaron los principios de consecutividad y de identidad flexible. Tampoco comparte las acusaciones específicas formuladas contra los referidos enunciados normativos, así por ejemplo, señala que el artículo 146 es una medida que limita de manera legítima la libertad económica de las empresas promotoras, sin afectar los derechos de los usuarios del servicio público de salud. Encuentra igualmente que las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno en virtud del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007 se ajustan a la Constitución, salvo la expresión "*régimen salarial*", materia cuya regulación no puede delegarse por existir reserva de ley.

En sentido contrario pide que los artículos 137, 141, y los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 155 y el artículo 156 de la misma ley sean declarados inexecutable. Opina la Vista Fiscal que el artículo 137 no tiene una conexión directa e inmediata con las metas y objetivos señalados en el Plan, por tal razón considera que vulnera el principio de unidad de materia y solicita sea declarado inexecutable. A lo anterior se añade -siempre según el Procurador- que esta disposición no hacía parte del proyecto original del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, sino que fue introducida por iniciativa del Congreso de la República como artículo nuevo en el segundo debate, sin contar con el aval del Gobierno Nacional. Estima el Procurador que el artículo 141 demandado no vulnera el principio de unidad de materia pues guarda conexión temática con las metas principales y secundarias contenidas en la parte general del Plan, empero, considera que esta disposición debe ser declarada inexecutable pues fue introducida a iniciativa del Congreso para el segundo debate del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por lo tanto al implicar una modificación del Plan de Inversiones requería del aval del Gobierno Nacional, requisito omitido y que genera -a juicio del Ministerio Público- un vicio insubsanable. Respecto de la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo acota el Procurador que si bien fueron introducidas en el curso del segundo debate como artículos nuevos está práctica está permitida por el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza la inclusión de adiciones en dicho debate. No obstante, a su juicio los cargos formulados respecto de la vulneración de la unidad de materia deben ser acogidos por esta Corporación pues los contenidos normativos establecidos en los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, que se refieren a la creación y liquidación de entidades públicas, son elementos ajenos al Plan Nacional de Desarrollo.

De la síntesis antes realizada se desprenden los problemas jurídicos que deben ser analizados en al presente decisión, sin embargo, antes de precisarlos, es menester hacer claridad sobre las disposiciones que serán objeto de examen.

En primer lugar, cabe recordar que la demanda presentada fue inadmitida y luego rechazada respecto del artículo 68 de la Ley 1151 de 2007, por tal razón la constitucionalidad de esa disposición no será estudiada.

En segundo lugar, de un examen más detenido de las acusaciones formuladas contra el artículo 150 de la Ley 1151 de 2007, se concluye que carecen de los requisitos necesarios para realizar un examen de constitucionalidad. Como ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, cuando estudia una demanda para considerar su admisión, el Magistrado Sustanciador verifica si ésta reúne los requisitos necesarios para que se pueda entablar un verdadero debate constitucional -entre los que se cuentan las condiciones mínimas en torno a la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos propuestos por el demandante-. No obstante, el haber sorteado con éxito ese primer análisis no conduce ineludiblemente a un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada, porque al momento de proferir sentencia esta Corporación puede percatarse que el libelo acusatorio adolece de defectos que impiden proferir una decisión definitiva sobre la exequibilidad de la disposición demandada y eso es precisamente lo que ocurre respecto del artículo 150 acusado.

En efecto, el actor arguye que dicho precepto es inconstitucional porque: (i) la materia que regula no guarda ninguna relación con la esencia de un Plan de Desarrollo económico, (ii) otorga "*unas autorizaciones que, de conformidad con la Carta Política, le corresponde al ejecutivo o al Congreso mediante una ley y no propiamente la ley del Plan*"<sup>26</sup>. Salta a la vista que tales cargos no están estructurados sobre una supuesta vulneración del principio de unidad de materia, sino simplemente tienen como fundamento las apreciaciones personales del actor sobre cual debe ser el contenido de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, pues éste no demostró cómo la disposición acusada vulnera la Carta ni proporcionó argumentos de índole constitucional que sirvieran de fundamento a su acusación<sup>27</sup>. Por tal razón esta Corporación se declarará inhibida para examinar la constitucionalidad del artículo 150 de la Ley 1151 de 2007.

Finalmente, en fecha reciente se han emitido pronunciamientos que recaen sobre los artículos 146, 155 y 156 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, motivo por el cual ha de verificarse cuales fueron los cargos estudiados y el sentido de las decisiones adoptadas, con el propósito de establecer si en esta oportunidad la Corte Constitucional ha de estarse a lo resuelto en las decisiones precedentes.

En la sentencia C-376 de 2008<sup>28</sup> esta Corporación examinó: (i) si el proceso legislativo que culminó con la aprobación de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, dio cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad flexible; (ii) si los artículos demandados respetan los principios de coherencia y unidad de materia, esto es, si las metas propuestas en la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tienen una relación de conexidad teleológica estrecha con los mecanismos previstos en la parte instrumental o de proyectos de inversión; (iii) si la modificación de la estructura de la Administración Pública en el orden nacional puede llevarse a cabo mediante disposiciones contenidas en la Ley del Plan de Desarrollo Económico o si se requiere de una ley expedida con fundamento en el numeral 3) del artículo 150 de la Constitución; (iv) si mediante la Ley del Plan de Desarrollo pueden otorgarse facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas que determinen el sistema específico de carrera para los empleados de una entidad pública y (v) si en virtud del principio de participación, la junta directiva de una entidad pública debe conformarse con todos los sectores interesados en la fijación de las políticas que dicha junta debe definir. La decisión adoptada fue declarar executable, por los cargos analizados, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.

Del cotejo de la anterior sentencia con la demanda presentada por el ciudadano Barrera Bravo resulta que los cargos coinciden, porque este último fundaba la inconstitucionalidad de los referidos artículos 155 y 156 en la supuesta vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad en su trámite y en el desconocimiento del principio de unidad de materia, problemas que fueron estudiados de manera expresa y resueltos en sentido favorable a la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en la mencionada sentencia. En consecuencia esta

Corporación se estará a lo resuelto en la sentencia C-376 de 2008 respecto de la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.

A su vez la constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 fue debatida en la sentencia C-377 de 2008<sup>29</sup> respecto de las siguientes cuestiones (i) si el establecimiento de un manual de tarifas mínimas de obligatoria aplicación para la compra y venta de actividades y servicios de salud contenidos en el Plan Obligatorio de Salud, guarda unidad de materia con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; (ii) si esta disposición vulnera el artículo 334 de la Constitución que prevé los parámetros de la intervención económica del Estado; (iii) si el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 viola el principio de predeterminación de la obligación tributaria (art. 338 C. P.) y (iv) si la misma disposición legal desconoce el principio de gratuidad del principio de salud previsto en el artículo 49 superior. La decisión adoptada fue declarar exequible el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007.

Como es evidente los cargos estudiados y decididos en su mayoría coinciden con los planteados por el ciudadano Barrera Bravo, pues éste acusa al artículo 146 de (i) crear una contribución sin establecer el sistema y el método para el cálculo de los costos y beneficios ni la forma de hacer su reparto, en abierta contradicción con el artículo 338 constitucional, (ii) de desconocer lo señalado en los artículos 150.21 y 334 constitucionales en materia de intervención del Estado en la economía, (iii) de ser contraria el mandato del artículo 49 de la Carta que señala "*la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria*". En consecuencia esta Corporación se estará a lo resuelto en la sentencia C-377 de 2008 respecto de la constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007.

No obstante, una de las acusaciones planteadas en el libelo acusatorio que dio lugar al presente proceso no fue analizada en la sentencia C-377 de 2008, esto es, si en el trámite del artículo 146 de la Ley del Plan de Desarrollo se desconocieron los principios de identidad y de consecutividad debido que esta disposición no se encontraba en el proyecto de ley presentado inicialmente por el Gobierno y no surtió primer debate en las comisiones conjuntas del Congreso, por tal razón este cargo si será objeto de estudio en esta oportunidad.

En vista de lo anterior, en la presente decisión no serán examinados los artículos 68, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. En esa medida las disposiciones objeto de control son los artículos 105, 137, 141 y 146 de la Ley 1151 del 2007. No obstante respecto de los artículos 137 y 141 es preciso introducir una aclaración adicional, en efecto, el demandante acusa a estos preceptos de vulnerar un precepto de carácter legal que sin embargo hace parte del parámetro de control de constitucionalidad por estar incluido en la Ley Orgánica del Congreso de la República, se trata del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, disposición que hacía alusión a la necesidad de contar con el aval gubernamental para los proyectos de ley que supusieran gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, la cual fue derogada por el artículo 71 de la Ley 179 de 1994. Por tal razón en principio podría entenderse que la acusación del actor carece de los requisitos que permitan un pronunciamiento de fondo, pues erró en el señalamiento de las normas infringidas y por lo tanto habría lugar a inhibirse respecto de este concreto cargo. Sin embargo, encuentra esta Corporación que el reproche del demandante en todo caso tiene sustento directo en el artículo 341 constitucional y en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, razón por la cual en virtud del principio *pro actione* se entenderá que estas disposiciones constituyen el parámetro de control bajo el cual debe ser revisada la disposición acusada.

Hechas las anteriores aclaraciones resulta que los cargos examinados serán los siguientes:

\*Respecto del artículo 105 se indagará (i) si en su trámite fueron vulnerados los principios de consecutividad y de identidad, (ii) si este precepto infringe la unidad de materia porque hace referencia a las potestades sancionadoras de las empresas de servicios públicos domiciliarios y se encuentra en la sección VII de la Ley la cual se titula "*Desarrollo urbano y política ambiental*", (iii) si vulnera la unidad de materia porque no guarda conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007.

\*Respecto del artículo 137 se determinará (i) si vulnera el principio de unidad de materia porque no tiene conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, (ii) si implica la ejecución de un gasto público y no obtuvo la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*" y en consecuencia desconoce lo señalado por el artículo 341 constitucional y por el artículo 22 de la Ley 152 de 1994.

\*Respecto del artículo 141 se establecerá (i) si vulnera el principio de unidad de materia porque no tiene conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, (ii) si implica la ejecución de un gasto público y no obtuvo la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*" y en consecuencia desconoce lo señalado por el artículo 341 constitucional y por el artículo 22 de la Ley 152 de 1994.

\*Respecto del Artículo 146 se analizará si en su trámite se desconocieron los principios de identidad y de consecutividad debido a que esta disposición no se encontraba en el proyecto de ley presentado inicialmente por el Gobierno y no surtió primer debate en las comisiones conjuntas del Congreso.

De este recuento se desprende las cuestiones que deberán ser abordadas en la presente decisión. En primer lugar se examinará el alcance de la unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo. Luego se estudiarán los principios de identidad y de consecutividad en el trámite legislativo, y lo relacionado con el aval del Gobierno Nacional de las disposiciones introducidas por los congresistas durante el trámite legislativo que establecen gastos e implican modificaciones al Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente se decidirá sobre la exequibilidad de cada una de las disposiciones demandadas.

3. El alcance de la unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

De conformidad con el artículo 158 constitucional "*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las*

*disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*", este precepto consagra el así denominado *principio de unidad de materia* dentro del procedimiento legislativo. Sobre el alcance y contenido de este principio esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones, baste citar aquí reproducir la sentencia C-188 de 2006, en la cual se dijo:

"[...] Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas. // Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya sea a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional."

Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: *prohibir* la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta Corporación en reiterada jurisprudencia. Precisamente por los contenidos axiológicos que garantiza, la trasgresión de la unidad de materia ha sido caracterizada como un *vicio de competencia*<sup>30</sup> en el proceso de formación de las leyes, es decir, como un vicio de forma que trasciende al contenido de la ley y por lo tanto no es subsanable por el mero paso del tiempo.

Ahora bien, la unidad de materia tiene unas connotaciones especiales en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Las cuales se explican no sólo por las particulares características de esta ley, sino también por su proceso de elaboración, en el cual participan no sólo el Ejecutivo -recuérdese que la Ley del Plan tiene iniciativa reservada al Gobierno- y el Legislativo, sino también diversas instancias administrativas nacionales y territoriales, la Rama Judicial<sup>31</sup> y la comunidad<sup>32</sup>.

En efecto, como producto final de un proceso participativo de planeación, la Ley del Plan es el resultado de la concertación de la propuesta gubernamental -la cual a su vez antes de ser presentada al Congreso ha debido pasar por el foro de discusión del Consejo Nacional de Planeación- con las modificaciones propuestas por los congresistas durante su trámite<sup>33</sup>, de manera tal que no recoge una visión unívoca sobre la metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuales deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación.

Por lo tanto, tal como ha sostenido esta Corporación, la Ley del Plan "*es una propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos*"<sup>34</sup>.

La anterior definición recoge el doble contenido de esta ley, previsto por el artículo 339 constitucional, por un lado el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una "*parte general*" y también contiene un "*plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*." En la parte general, al tenor del precepto constitucional, "*se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno*". Mientras que "*el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución*".

En esa medida la naturaleza de la Ley del Plan de Desarrollo no es exclusivamente presupuestal, pues "*las únicas estrategias que contempla para conseguir las metas de desarrollo buscadas no son las de este tipo, es decir las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas*"<sup>35</sup>, sino que puede incluir otro tipo de instrumentos para alcanzar las propósitos y objetivos señalados en la parte general, entre los cuales cabe contemplar "*normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar*"<sup>36</sup>.

A esta conclusión se ha arribado de la interpretación sistemática de los artículos 150<sup>37</sup> y 341<sup>38</sup> constitucionales, disposiciones que señalan que el Plan de desarrollo contendrá las medidas necesarias para su cumplimiento y los mandatos relacionados con su ejecución<sup>39</sup>.

Ahora bien, dada la variedad del contenido de la Ley del Plan de Desarrollo; la cual no sólo contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, sino también los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, al igual que las normas jurídicas necesarias para la ejecución del Plan; es evidente que el principio de unidad de materia opera de una manera diferente a como lo haría en cualquier otra ley.

En efecto, la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unidad de materia cobra un significado preciso en la Ley del Plan, en virtud del así denominado "*principio de coherencia*", contenido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994,

Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

Según este precepto "*los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste*", mandato que ha sido interpretado en el sentido que "*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.*"<sup>40</sup>

Entonces, el principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo se articula de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones las cuales deben tener "*aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales*" señalados en la parte general del Plan, pues de no ser así han de ser consideradas extrañas a la materia de una ley cuatrienal de planeación. Nótese entonces que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contra con un referente en la parte general del mismo.

Tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser *directa e inmediata*, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia.

Igualmente la jurisprudencia constitucional ha precisado que debe entenderse por conexidad eventual o mediata en los siguientes términos: "*La conexidad 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.*"<sup>41</sup>

En suma aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de materia.

Una vez precisado el significado de la unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pasará a examinarse el alcance de los principios de identidad de consecutividad en esta modalidad legislativa.

#### 4. Los principios de identidad y de consecutividad en el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Por regla general la jurisprudencia constitucional ha tratado los principios de consecutividad e identidad relativa como integrantes de una misma categoría que gobierna el procedimiento de aprobación de los textos legislativos y de los actos legislativos<sup>42</sup>. No obstante, si bien existe un fácilmente apreciable nexo funcional entre estos dos principios rectores del procedimiento de producción normativa en el Congreso de la República, pues ambos persiguen garantizar la existencia de una determinada idea de continuidad en dicho trámite, existen puntos precisos que los diferencian y que justifica una breve exposición de sus respectivos contenido y alcance.

En tal sentido, en primer lugar, el postulado de consecutividad se encuentra consagrado en los artículos 157 y 375 del texto constitucional, disposiciones que tienen el siguiente tenor:

Artículo 157 C. N. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

(...)

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate (...).

Artículo 375 C. N. El trámite del proyecto [de acto legislativo] tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Según fue señalado en sentencia C-208 de 2005, el principio de consecutividad prescribe que el trámite de aprobación de los proyectos de ley debe consistir en la realización de cuatro debates que por expresa disposición constitucional han de ser celebrados *de manera sucesiva*, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley<sup>43</sup>.

Presentado de esta manera, el principio de consecutividad pretende garantizar la concentración de la actividad legislativa, con el propósito de conjurar las negativas consecuencias que acarrea la ausencia de límites temporales en el desarrollo de la función de producción normativa. En

tal sentido, se observa que dicha carencia promueve una inadecuada dilación dentro del trámite legislativo la cual a su vez tiene un impacto negativo en la materialización de ciertos fines constitucionales que deben ser atendidos en el procedimiento de aprobación de la ley. En efecto, la injustificada prórroga del proceso legislativo dificulta especialmente la realización del control ciudadano pues impone una carga desproporcionada a los interesados en su ejercicio, consistente en llevar a cabo el seguimiento de dicho trámite dentro de un término ilimitado, lo cual genera un excesivo desgaste que, en la práctica, hace nugatoria la posibilidad de realizar tal control.

Así mismo, tal práctica podría conducir a la promulgación de regulaciones obsoletas que devienen inútiles o caducas al culminar el trámite de aprobación, toda vez que el escenario social en el cual se ha de aplicar la ley es esencialmente dinámico y exige del Congreso un cuidadoso examen de las relaciones sociales y la consecuente correspondencia con los contenidos normativos propuestos, lo cual se entorpece ante la ausencia de los anotados límites temporales. Por lo tanto, el principio de consecutividad constituye un razonable parámetro de eficiencia legislativa que procura la concentración del esfuerzo normativo en determinados proyectos, los cuales, por las razones anotadas, deben ser aprobados siguiendo una secuencia lineal y atendiendo un preciso límite temporal.

Por otra parte, tal como se consigna en la sentencia C-208 de 2005, en desarrollo del principio de consecutividad se impone tanto a las comisiones como a las plenarias la obligación de examinar y debatir la totalidad de los temas que han sido propuestos, razón por la cual les resulta prohibido renunciar a dicho deber o declinar su competencia para diferirla a otra célula legislativa con el objetivo de postergar el debate de un determinado asunto<sup>44</sup>. Al respecto, ha señalado la Corte, que "*...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad.*"<sup>45</sup>.

Para terminar resulta pertinente reiterar las subreglas constitucionales deducidas del principio bajo estudio en la sentencia C-839 de 2003:

\*Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

\*Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

\*La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración<sup>46</sup>.

Ahora bien, el principio de identidad relativa, a diferencia del postulado anteriormente examinado, ya había sido desarrollado por la jurisprudencia anterior a la expedición de la Constitución Nacional de 1991. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, autoridad judicial encargada del control de constitucionalidad de la ley según encargo del texto constitucional de 1886, se había pronunciado con el objetivo de precisar que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido no era relativa como ocurre hoy en día, sino absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.

Esta comprensión fue modificada por la Constitución de 1991, cuyo artículo 160<sup>47</sup> prevé de manera expresa la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos de ley aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras, precepto que a su vez ha sido desarrollado por el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992<sup>48</sup>, de ahí que la jurisprudencia constitucional reciente lo denomine principio de *identidad flexible o relativa*.

Se ha entendido que al flexibilizar el procedimiento de formación de las leyes, se privilegia el principio democrático, pues de esta manera es posible la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras "*de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo*"<sup>49</sup>.

Incluso, el texto constitucional ha establecido incluso el procedimiento a través del cual han de ser solucionadas las eventuales discrepancias que surjan entre las cámaras a propósito de un mismo proyecto, el cual consiste en la integración de comisiones de conciliación integradas por miembros de ambas cámaras "*quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*" (Art. 161 C. P.).

En cuanto al contenido específico del mandato de identidad relativa, la Corte ha sostenido:

"[En el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y prueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se

agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia<sup>50</sup> (negrillas añadidas).

Este alcance sería precisado en la sentencia C-1147 de 2003 en el sentido que si bien está permitida la introducción por parte de las plenarias de modificaciones, enmiendas o incluso artículos nuevos al articulado original (i) dichos cambios han de referirse a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto. En consecuencia, si bien el Congreso de la República es el titular de la facultad de configuración normativa en materia legal, a la hora de introducir modificaciones en los proyectos de ley, el desarrollo de dicha facultad debe ser encauzada dentro de determinados parámetros con el objetivo de asegurar la salvaguarda del texto constitucional.

Específicamente sobre la posibilidad de introducir artículos nuevos se sostuvo en la referida decisión:

"Al respecto, esta Corporación ha reconocido que cuando una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra Cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliada por las comisiones accidentales de mediación. No obstante, de acuerdo con los criterios que han sido expuestos, es conveniente precisar que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de la discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido. De lo contrario, aun cuando se trate de mensaje de urgencia y el segundo debate se haya dado en forma simultánea, el hecho de que el tema nuevo no hubiere sido tocado por una de las plenarias, afecta la exigencia constitucional prevista en el artículo 157 Superior relativa a que los artículos de un proyecto debe cumplir los debates reglamentarios en tanto en cuanto traten diversas materias; exigencia que, por lo demás, no señala ni prevé un trato diferencial frente al supuesto de que se trate de debates simultáneos o sucesivos.

Tratándose de los debates simultáneos, la Corte ya ha sostenido que la simultaneidad significa "que el debate se surte en las dos cámaras al mismo tiempo y ello implica que el mismo no puede versar sino sobre el proyecto tal como fue aprobado en el primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales" [Sentencia C-044 de 2002]. Esto, para precisar que la simultaneidad impone mantener la discusión del proyecto en los términos en que fue aprobado en comisiones conjuntas, de manera que la posibilidad de incluir artículos nuevos esta condicionada a que el tema en él tratado haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente. Es esta circunstancia, y ninguna otra, la que legitima la intervención de las comisiones de conciliación, en el evento en que un artículo sea aprobado por una Cámara e ignorado por la otra".

En consecuencia, como fue indicado en las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004, el principio de identidad relativa limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una "enmienda total" que impida el reconocimiento de la iniciativa en el trámite precedente. Así pues, este mandato proscribía aquellas transformaciones que constituyan un "texto alternativo" a la propuesta que pretenden modificar, razón por la cual, debido a las dimensiones de la enmienda planteada, según ha sido dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate<sup>51</sup>.

Ahora bien, estos requisitos son los de carácter general que se aplican para la aprobación de las leyes. Tratándose de la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, existe una disposición especial, el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, cuyo segundo inciso se refiere expresamente a la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate en las sesiones plenarias, estableciendo que ese caso "no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara." Más adelante se añade que "en caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente." Se ha entendido que esta previsión especial corrobora que la inclusión de artículos nuevos por parte de una sola de las plenarias del Congreso no origina la inconstitucionalidad del artículo así incluido, a condición de que el tema o materia general sobre el cual este versa, haya sido tratado por las comisiones y por la otra plenaria, y corresponda al de la ley<sup>52</sup>.

En cuanto al alcance del principio de identidad y de consecutividad en el trámite de la Ley del Plan de Desarrollo, esta Corporación se pronunció *in extenso* en la sentencia C-305 de 2004. Sostuvo en primer lugar que en la medida en que dicha ley contiene las metas y prioridades en materia de política económica, social y ambiental en el cuatrienio presidencial en curso, y las estrategias presupuestales y normativas ideadas para alcanzarlas, estos serían los ejes temáticos del proyecto, de manera tal que cualquier meta o programa y cualquier estrategia capaz de llevarlos a efecto tendrían una relación de conexidad con el asunto que se regula en la Ley del Plan, y por lo cual el Congreso podría introducir todo tipo de metas y estrategias durante el trámite legislativo. Sin embargo, en la referida sentencia se encontró que tanto la Constitución como la Ley Orgánica fijan algunos límites a esta libertad congresional; por una parte los artículos 341 de la Carta y 22 de la Ley 152 de 1994, señalan que el Congreso puede modificar "el Plan de Inversiones"; al paso que el artículo 23 de esta última Ley contempla que durante el trámite legislativo Gobierno puede modificar "cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo". En consecuencia "es más amplia la facultad de introducir modificaciones que se le reconoce al Gobierno que al Congreso, pues este último sólo puede hacerlo en materia de «Plan de Inversiones», distinción que resulta del hecho de que el Ejecutivo de turno ha sido elegido con fundamento en un programa de gobierno concreto propuesto a los electores, por lo cual la posibilidad de llevarlo a ejecución debe serle respetada".

Concluyó así su análisis esta Corporación en la sentencia tantas veces citada:

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.

Así pues, la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario resulta constitucionalmente posible, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la Ley del Plan, siempre y cuando se observe el principio de identidad temática que en materia de planeación ha sido explicado en las líneas anteriores. De esta manera, los artículos que se incluyeron por las plenarias de las cámaras legislativas durante el proceso de aprobación de la Ley 812 de 2003 debían contener instrumentos presupuestales o normativos directa e inmediatamente adecuados para llevar a efectos las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental. Si su alcance no fuera éste, no podrían haber sido incluidos en el segundo debate, so pena de desconocer lo dispuesto por el artículo 158 superior.

En consecuencia, de conformidad con los principios de identidad flexible y de consecutividad antes expuestos las plenarias de las Cámaras pueden introducir artículos nuevos al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo una vez surtido el primer debate por las comisiones constitucionales permanentes, siempre y cuando se trate de normas de carácter instrumental que guarden relación con las políticas, las metas y los programas contenidos en la Parte General del proyecto originalmente presentado por el Gobierno.

Concluida la exposición del alcance de los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad, resta por estudiar lo relacionado con el aval del Gobierno a las modificaciones introducidas por el Congreso al Plan de Inversiones durante el trámite legislativo del Plan de Desarrollo.

#### 5. La iniciativa legislativa reservada en materia del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo

En buena medida la Ley del Plan Nacional de Desarrollo constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el primer mandatario, de ahí que sean explicables las restricciones que impone la Carta de 1991 al Congreso durante el trámite de esta ley. En primer lugar cabe recordar que de conformidad con el segundo inciso del artículo 154 constitucional, la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas cuenta con iniciativa gubernamental exclusiva. A lo anterior se añade que la libertad de configuración del Congreso de la República durante el trámite de esta ley cuenta con una doble restricción. Por una parte, el último inciso del artículo 341 constitucional<sup>53</sup> ha sido entendido en el sentido que por iniciativa de los congresistas *sólo* puede ser modificado el Plan de Inversiones. Es decir, que le está vedado a los miembros de la rama legislativa alterar la Parte General del Plan y por ende modificar, enmendar o adicionar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental contenidos en el proyecto presentado por el Gobierno.

Pero a su vez los cambios que puede introducir el Congreso al Plan de Inversiones son limitados. Por una parte las modificaciones implementadas deben respetar el equilibrio financiero, adicionalmente "*cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional*" (Inciso final artículo 341 de la C. P.).

La jurisprudencia constitucional ha interpretado de manera restrictiva la exigencia del aval gubernamental, pues ha entendido que éste sólo se requiere respecto a las materias expresamente mencionadas en el precepto constitucional, esto es, (i) el incremento de las autorizaciones de endeudamiento y (ii) los nuevos proyectos de inversión, mientras que las restantes modificaciones introducidas por el Congreso no es necesario que cumplan este requisito.

En este sentido se sostuvo en la sentencia C-305 de 2004:

Otra limitación deviene de la prescripción constitucional según la cual las modificaciones al Plan de Inversiones deben mantener el equilibrio financiero (C.P art. 341, Ley orgánica art. 22). Además, cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno y escrito del Gobierno Nacional. No obstante, interpretando contrario sensu estas normas, debe admitirse que las demás modificaciones al plan de inversiones no requieren dicho visto bueno gubernamental.

El visto bueno del Gobierno Nacional en materia del incremento de las autorizaciones de endeudamiento o de la inclusión de proyectos de inversión no previstos originalmente en el proyecto presentado ante el Congreso aparece formalizado por el artículo 22 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo con el siguiente tenor:

Artículo 22. Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Nótese entonces que la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo complementa el alcance del precepto constitucional, pues precisa el modo de otorgar el aval del Gobierno –por escrito- y la autoridad encargada de concederlo –el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, precisiones que por estar contenidas en una disposición legislativa de carácter orgánico, la cual precisamente regula el trámite legislativo del proyecto de

ley del Plan Nacional de Desarrollo, se entiende que hacen parte del parámetro de control constitucional en lo concerniente a esta específica materia.

Sin embargo, el artículo en mención de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo debe ser entendido en el sentido antes anunciado, es decir, no todas las modificaciones introducidas al Plan de Inversiones requieren el aval escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público sino solamente aquellas señaladas por el artículo 341 constitucional.

Se tiene entonces que el aval gubernamental a los artículos propuestos por los congresistas, mediante los cuales se introduzcan nuevos proyectos de inversión o se incremente el monto de las autorizaciones de endeudamiento solicitadas por el Gobierno Nacional, está sujeto a formalidades más exigentes, y en esa medida no son aplicables los criterios establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación en torno a esta figura en el trámite de proyectos de ley de otra naturaleza<sup>54</sup>.

Hechas las anteriores anotaciones sobre la figura del aval gubernamental en el trámite del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, a continuación pasará a examinarse la constitucionalidad de las disposiciones demandadas respecto de los cargos formulados por el actor.

#### 6. El examen de constitucionalidad de los artículos 105, 137, 141 y 146 de la Ley 1151 de 2007

Debido a que el cargo de vulneración del principio de unidad de materia es común a la mayoría de los artículos demandados, antes de abordar su examen de constitucionalidad es preciso hacer una breve descripción de la estructura de la Ley 1151 de 2007 y de los principales objetivos, metas, estrategias y programas en ella señalados, con la finalidad de establecer si existe conexidad directa e inmediata entre los preceptos de carácter instrumental demandados y la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

El texto definitivo de la Ley 1151 de 2007 contiene algunos artículos iniciales –los cuales no aparecen agrupados bajo ningún título–, y un Título II denominado *Plan de Inversiones Públicas*. Este título comprende a su vez los siguientes capítulos: Capítulo I (Proyección de los recursos financieros), Capítulo II (Descripción de los principales programas de inversión), Capítulo III (presupuestos plurianuales), Capítulo IV (mecanismos para la ejecución del plan), Capítulo V (Disposiciones finales). A su vez el Capítulo IV se divide en las siguientes secciones, a saber: Sección I (Disposiciones generales), Sección Dos (Justicia seguridad), Sección Tres (Desarrollo rural sostenible), Sección Cuatro (Desarrollo social), Sección Quinta (infraestructura y energía sostenible), Sección Seis (Desarrollo empresarial), Sección Siete (Desarrollo urbano y política ambiental), Sección ocho (Desarrollo territorial y grupos étnicos), Sección nueve (regalías), Sección diez (Inversiones y finanzas públicas). Las disposiciones acusadas se encuentran en el Capítulo IV Sección Siete (artículo 105) y en el capítulo V (artículos 137, 141 y 146) de la Ley 1151 de 2007.

Del esquema antes descrito se desprende que los artículos 1, 2, 3 y 4 de la citada Ley constituyen la Parte General, comprensión a la que también conduce la interpretación a rubrica de las respectivas disposiciones, pues el artículo 1 se denomina "*Objetivos del plan de desarrollo*", el artículo 2 "*Consideraciones macroeconómicas*", el artículo 3 "*Incorporación del documento «Estado Comunitario desarrollo para todos» al Plan de Desarrollo 2006-2010*" y el artículo 4 "*Vinculación y armonización de la planeación nacional con la territorial*".

Por otra parte el artículo sexto, contenido en el Capítulo II del Título II, describe los principales programas de inversión al igual que las estrategias y las metas de cada uno de ellos, de manera tal que ha de entenderse que esta disposición también hace parte de la parte general del Plan.

Adicionalmente, en virtud de la remisión expresa que hace el artículo 3<sup>55</sup> de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ha de entenderse que las metas, estrategias, políticas y programas del Gobierno contenidos en el documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación están incorporados al texto de la Ley 1151 de 2007.

A continuación se hará relación de los principales objetivos, programas, metas y estrategias señalados en las anteriores disposiciones. El artículo 1º de la Ley define los siguientes objetivos principales del Plan de Desarrollo: (i) mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y (ii) complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. La misma disposición da cuenta de los siguientes objetivos esenciales los cuales se transcriben literalmente:

- a). Un Estado Comunitario: desarrollo para todos, que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicio y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una consciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;
- b). Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado;
- c). Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte, las

limitaciones de la población marginada acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural; siendo prioridad teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento, las personas con algún tipo de discapacidad, los desplazados, discapacitados, madres gestantes, madres cabeza de hogar, primera infancia, persona mayor, habitantes de la calle, adulto mayor, afrocolombianos e indígenas, entre otros. Realizando programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones;

d). Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento;

e). Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental. Así mismo, una gestión de riesgo orientada no sólo a la atención, sino prioritariamente a la prevención;

f). Un mejor Estado al servicio del ciudadano en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado;

g). Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo en aspectos tales como el período de gestación de las madres de Colombia, la protección de la primera infancia, la equidad de género; la protección y el estímulo de la juventud; la formulación de programas específicos en relación con los grupos étnicos y las relaciones interculturales; la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización; la ampliación y consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica para contribuir a la transformación productiva y social del país; el incremento de los entornos propicios y mecanismos para fomentar la cultura, el deporte, la recreación y la actividad física como instrumentos que contribuyen para el desarrollo de la paz; el diseño de políticas específicas para armonizar el desarrollo económico con la dinámica demográfica; la promoción de la economía solidaria; y el respaldo, de modo decidido, a la integración económica latinoamericana, sudamericana y andina.

Posteriormente el artículo 6 de la misma ley da cuenta de los siguientes programas de inversión:

1. ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS.

2. POLITICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRATICA.

2.1. Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática.

2.2. Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación.

3. REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD.

3.1. Pobreza y población vulnerable.

3.2. Inserción de las familias en el sistema de protección social.

3.3. Sistema de Protección Social.

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

3.4. Banca de las oportunidades.

3.5. Ciudades amables.

3.6. Infraestructura para el desarrollo.

3.7. Equidad en el campo.

4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICION PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD.

4.1. Consideraciones macroeconómicas.

4.2. Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo.

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

5. GESTION AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible.

5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres.

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS.

6.1. Los requisitos del Estado comunitario.

6.1.1. Consolidación del modelo democrático.

6.1.2. Justicia eficaz y cercana al ciudadano.

6.1.3. Optimo servicio consular y atención al migrante.

6.2. Los retos del Estado Comunitario.

6.2.1. Modelo administrativo para la intervención económica del Estado.

6.2.2. Estado eficiente y transparente.

7. DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO.

7.1. Equidad de género.

7.2. Juventud.

7.3. Grupos étnicos y relaciones interculturales.

7.4. Dimensión regional.

7.5. Ciencia, tecnología e innovación.

7.6. Cultura, deporte, recreación y desarrollo.

7.7. Demografía y desarrollo.

7.8. Sector de la economía solidaria.

7.9. Política exterior y migratoria.

Por su parte el documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*" establece objetivos muy similares a los contenidos en el artículo primero de la Ley 1151 de 2007 y en cuanto a los principales programas de inversión, metas y estrategias no difiere sustancialmente del texto final del artículo 6 de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo.

Hecho al anterior bosquejo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pasará a examinarse la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

6.1. El examen de constitucionalidad del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007

Respecto de el artículo 105 se examinarán los siguientes cargos (i) si vulnera la unidad de materia porque no guarda conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, (ii) si este precepto infringe la unidad de materia porque hace referencia a las potestades sancionadoras de las empresas de servicios públicos domiciliarios y se encuentra en la sección VII de la Ley la cual se titula "*Desarrollo urbano y política ambiental*", (iii) si en su trámite fueron vulnerados los principios de consecutividad y de identidad.

Tal como se consignó en un acápite precedente, el principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo debe examinarse de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones las cuales deben tener "*aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales*" señalados en la parte general del Plan, pues de no ser así han de ser consideradas extrañas a la materia de una ley cuatrienal de planeación.

La conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser *directa e inmediata*, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de materia.

No cabe duda que el artículo 105 de la Ley 1151 de 2007 es una disposición de carácter instrumental, el tenor literal del citado enunciado normativo es el siguiente:

ARTÍCULO 105. *SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS EN SERVICIOS PÚBLICOS*. Las empresas deberán establecer condiciones uniformes del contrato,

las sanciones pecuniarias que impondrán a los usuarios o suscriptores por el incumplimiento de las obligaciones que el contrato de prestación de servicios impone, de conformidad con la ley. Así mismo, en el contrato, la empresa determinará la manera de establecer la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con las garantías propias del debido proceso.

Habría entonces que establecer su conexidad directa e inmediata con la Parte General del Plan. En principio de acuerdo a la descripción realizada en el acápite precedente es claro que concederles potestad sancionadora a las empresas de servicios públicos domiciliarios no guarda relación con ninguno de los objetivos señalados en el artículo 1º de la Ley ni con los programas, objetivos, metas y estrategias señalados en el artículo 6º ni en el documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*".

En efecto, si bien en el programa "*Ciudades amables*" se hace mención de una estrategia de agua potable y saneamiento, esta estrategia en principio se dirige a la coordinación del manejo de los recursos estatales con miras a la ampliación de la cobertura en el servicio público de agua potable y alcantarillado. Las otras referencias que se hace a las empresas de servicios públicos domiciliarios en este programa son puntuales y se refieren a que las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico, podrán ser entregadas a las empresas de servicios públicos. En el mismo programa se hace de la estrategia de acceso a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y al respecto se consigna que "*el Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica y, en el proceso de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil*". En el programa de "*Infraestructura para el desarrollo*" se menciona que el Gobierno implementará mecanismos para la mejor focalización de los servicios públicos domiciliarios. Igualmente en el programa de "*Equidad en el campo*" se menciona como política el acceso a los servicios públicos domiciliarios con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Las restantes alusiones a los servicios públicos domiciliarios contenidas en la Ley 1151 de 2007<sup>56</sup> tampoco tienen conexidad directa e inmediata con la potestad sancionadora regulada por la disposición en comento.

De lo anterior se concluye que el artículo 105 de la Ley 1151 de 2007 no guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1151 de 2007, ninguno de los cuales hace referencia a las relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios, ni a los contenidos del contrato de condiciones uniformes, razón por la cual vulnera el principio de unidad de materia y será por lo tanto declarada inexecutable.

Ahora bien, de la vulneración del principio de unidad de materia se colige igualmente la vulneración del principio de identidad flexible y de consecutividad, pues se trata de una disposición de carácter instrumental que fue introducida en el debate en plenaria<sup>57</sup> y que no guarda relación con las políticas, las metas y los programas contenidos en la Parte General del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo originalmente presentado por el Gobierno.

Respecto del cargo formulado por el demandante consistente en que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia porque esta contenida en una sección de la Ley 1151 de 2007 denominado "*Desarrollo urbano y política ambiental*" con cuya titulación no guarda relación alguna, es necesario aclarar que se trata de un defecto de técnica legislativa que no tiene entidad suficiente para configurar un vicio en el procedimiento de formación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo pues no constituye una vulneración del principio de unidad de materia ni una vulneración del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido.

## 6.2. El examen de constitucionalidad del artículo 137 de la Ley 1151 de 2007

Respecto de esta disposición se indagará (i) si vulnera el principio de unidad de materia porque no tiene conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, (ii) si implica la ejecución de un gasto público y no obtuvo la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*" y en consecuencia desconoce lo señalado por el artículo 341 constitucional y el artículo 22 de la Ley 152 de 1994.

El texto de la disposición acusada es el siguiente: *ARTÍCULO 137. NUEVA SEDE DEL CONGRESO. Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República*" y está inserta en el Capítulo V de la Ley 1151 de 2007, el cual se titula "*Disposiciones finales*".

Ahora bien, aunque esta disposición no tiene un contenido deóntico claro, al parecer consagra un proyecto de inversión específico consistente en la construcción de una nueva sede del Congreso de la República, se trataría por lo tanto de una norma de carácter instrumental la cual debe tener una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*" elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República -el cual, de conformidad con lo consignado en el artículo 3 de la Ley 1151 de 2007 ha de entenderse incorporado a la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo- contiene en su componente sexto titulado "*Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos*"<sup>58</sup> se enuncian los requisitos del Estado Comunitario y dentro de ellos se hace mención expresa al fortalecimiento del sistema político, al fortalecimiento del sistema electoral y al fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas, no obstante a ninguno de estos contenidos pueda adscribirse la disposición bajo estudio, pues en ninguno de ellos se hace alusión alguna al mejoramiento de la planta física del Congreso de la República. Las alusiones a la rama legislativa del poder público contenidas en el cuerpo de la Ley 1151 de 2007 las otras disposiciones son puntuales y por regla general hacen referencia a la necesidad de adelantar reformas constitucionales o legislativas<sup>59</sup>.

Se concluye por lo tanto que el artículo 137 de la Ley 1151 de 2007 vulnera el principio de unidad de materia porque no guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias contenidos en este cuerpo normativo, razón por la cual será declarado

inexequible, sin que sea necesario abordar el estudio del otro cargo propuesto por el demandante.

### 6.3. El examen de constitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1151 de 2007

Esta disposición será examinada respecto de las siguientes cuestiones: (i) si vulnera el principio de unidad de materia porque no tiene conexidad directa o inmediata con los planes y objetivos señalados en la parte general de la Ley 1151 de 2007, (ii) si implica la ejecución de un gasto público y no obtuvo la "*conformidad del Gobierno para su tramitación*" y en consecuencia desconoce lo señalado por el artículo 341 constitucional y por el artículo 122 de la Ley 152 de 1994.

El tenor literal del precepto objeto de examen es el siguiente: "**ARTÍCULO 141. CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS.** Cuyo objeto principal será realizar investigaciones y actividades de formación, asesoría, capacitación y divulgación en asuntos propios de las actividades de la Rama Legislativa. El Centro tendrá sede en las instalaciones del edificio Nuevo del Congreso. El Centro tendrá el apoyo institucional de la Escuela Superior de Administración Pública y la participación del proyecto ARCA (Articulación Congreso Academia)" y aparece en el Capítulo V (Disposiciones finales) de la Ley 1151 de 2007.

Nuevamente se trata de un precepto sin un claro contenido deóntico, sin embargo, de su lectura se desprende que se trata de una disposición de carácter instrumental que hace referencia a un centro de altos estudios legislativos, encargado de realizar investigaciones y actividades de formación, asesoría, capacitación y divulgación en temas relacionados con el Congreso de República; por lo tanto es preciso verificar si guarda una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Como se hizo mención en el acápite precedente, el documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*" elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República -el cual, de conformidad con lo consignado en el artículo 3 de la Ley 1151 de 2007 ha de entenderse incorporado a la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo- contiene en el componente sexto, titulado "*Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos*"<sup>60</sup>, los requisitos del Estado Comunitario y dentro de ellos se hace mención expresa al fortalecimiento del sistema político, al fortalecimiento del sistema electoral y al fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas, para la realización de todos estos propósitos se hace referencia específica a la necesidad de adelantar estudios y evaluaciones periódicas de los resultados de las reformas adelantadas en los últimos años, con la finalidad de presentar propuestas legislativas en la materia, lo que justifica la creación de un centro de Altos Estudios Legislativos encargado de adelantar tales pesquisas.

En consecuencia la disposición acusada no vulnera el principio de unidad de materia porque guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos señalados en el documento "*Estado comunitario desarrollo para todos*", el cual es uno de los componentes de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora bien, la disposición bajo estudio sin duda constituye una norma instrumental de la Ley del Plan de Desarrollo y no se encontraba en el proyecto originalmente presentado por el Gobierno, se trata por lo tanto de una modificación introducida por el Congreso durante el trámite del proyecto de ley<sup>61</sup>, es menester por lo tanto definir si se trataba de una disposición que requería del aval gubernamental.

Como ante se dijo esta Corporación ha interpretado de manera restrictiva el alcance de los artículos 341 constitucional y 22 de la Ley 152 de 1994 en el sentido que de las modificaciones introducidas al Plan de Inversiones durante el trámite del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo sólo los incrementos a las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental y los nuevos proyectos de inversión requieren el visto bueno del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Salta a la vista que el artículo demandado no hace referencia a un incremento de una partida de endeudamiento sin embargo queda la cuestión de si se trata de un nuevo proyecto de inversión, opinión defendida por el demandante y por el Ministerio Público, pero que esta Sala no comparte.

En primer lugar cabe señalar que ni constitucional ni legalmente ha sido definido que ha de entenderse como *proyecto de inversión* en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en esa medida encuentra esta Corporación que no toda disposición cuya ejecución pueda implicar un gasto público ha de entenderse como un proyecto de inversión. De la lectura del artículo 339 constitucional se desprende que los proyectos de inversión deben estar incluidos en los presupuestos plurianuales al igual que los recursos requeridos para su financiación, por lo tanto una disposición de esta naturaleza ha de reunir ciertas formalidades que no están presentes en el artículo 141 demandado.

En efecto, aunque como antes se dijo el contenido deóntico de este enunciado normativo no es claro, pues simplemente se limita a hacer alusión al Centro de Altos Estudios Legislativos y a las funciones que esta institución cumplirá, no por esa mención ha de entenderse que mediante esta disposición se introdujo un nuevo proyecto de inversión al Plan de Inversiones, pues la disposición bajo estudio no hace referencia específica a la asignación de recursos públicos para el financiamiento del mencionado Centro, ni aparece mencionada en los presupuestos plurianuales contenidos en el Plan de Inversiones.

Por tal razón encuentra esta Corporación que el artículo 141 demandado no introdujo un nuevo proyecto de inversión en el trámite del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual se trataba de una disposición de carácter instrumental, la cual no requería para su introducción durante el trámite legislativo del aval escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 6.4. El examen de constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007

El examen de esta disposición se circunscribirá al presunto desconocimiento de los principios de identidad y de consecutividad durante su

trámite, debido a que no se encontraba en el proyecto de ley presentado inicialmente por el Gobierno y no surtió primer debate en las comisiones conjuntas del Congreso.

Para resolver este interrogante esta Sala encuentra que es relevante el precedente sentado en la sentencia C-377 de este año. En efecto en la citada decisión al resolver el cargo relacionado con la supuesta vulneración del principio de unidad de materia esta Corporación sostuvo que del cotejo entre los objetivos y propósitos señalados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, los principales programas de inversión y el artículo 146 demandado, se evidencia que éste último tiene una conexidad directa e inmediata con los primeros. A juicio de la Corte Constitucional tanto los objetivos y propósitos generales como el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 se identifican en cuanto procuran el mejoramiento en la prestación del servicio de seguridad social en salud, en eficiencia y calidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, sin que hubiese mérito para considerar infringido el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

Como antes se dijo, el particular alcance del principio de consecutividad y de identidad flexible en el procedimiento de formación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo permite que durante el trámite en las plenarias sea posible introducir artículos nuevos al proyecto de ley, siempre y cuando se trate de normas de carácter instrumental que guarden relación con los objetivos, las políticas, las metas y los programas contenidos en la Parte General del proyecto originalmente presentado por el Gobierno.

En cuanto al trámite de la disposición en cuestión se tiene que ésta no aparece en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República<sup>62</sup>, ni aparece en la ponencia para primer debate del mentado proyecto<sup>63</sup>, por tal razón no surtió primer debate en las comisiones constitucionales permanentes tercera y cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado, las cuales sesionaron conjuntamente para tal efecto<sup>64</sup>. Fue introducida y aprobada en el segundo debate en la plenaria del Senado de la República como artículo nuevo<sup>65</sup> y finalmente la Comisión accidental de Mediación la acogió en el texto conciliado<sup>66</sup>.

En esa medida por tratarse el artículo demandado de una disposición de carácter instrumental y por haber establecido esta Corporación en la sentencia C-377 de 2008 que guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, los proyectos de inversión, las metas y estrategias contenidos en la Parte general del Plan, la cual corresponde al proyecto originalmente presentado por el Gobierno Nacional, es claro que durante su trámite no se vulneraron posprincipios de identidad y de consecutividad, pues podía ser introducido durante el *iter* legislativo.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

PRIMERO. Declararse INHIBIDA para examinar el artículo 150 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 105 y 137 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

TERCERO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 141 y 146 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*", respecto de los cargos examinados en la presente decisión.

CUARTO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-376 de 2008 respecto de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

QUINTO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-377 de 2008 respecto del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Con salvamento parcial y aclaración de voto

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIMÉ CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Folio 13 cuaderno principal del expediente.

2 Folio 64 cuaderno principal del expediente.

3 Folio 8 Cuaderno de intervenciones 1 del Expediente.

4 Folio 11 Cuaderno de intervenciones 1 del Expediente.

5 Folio 30 Cuaderno de intervenciones 1.

6 Folio 32 Cuaderno de intervenciones 1.

7 Folio 52 Cuaderno de intervenciones 1.

8 Folio 67 Cuaderno de intervenciones 1.

9 Folio 72 Cuaderno de intervenciones 1.

10 Folio 88 Cuaderno de intervenciones 1.

11 Folio 92 Cuaderno de intervenciones 1.

12 Folio 133 Cuaderno de intervenciones 1.

13 Folio 152-153 Cuaderno de intervenciones 1.

14 Folio 12 Cuaderno de intervenciones 2.

15 Folio 16 Cuaderno de intervenciones 2.

16 Folio 20 Cuaderno de intervenciones 2.

17 Folio 29 Cuaderno de intervenciones 2.

18 Folio 34 Cuaderno de intervenciones 2.

19 Folio 47 Cuaderno de intervenciones 2.

20 Folio 47 Cuaderno de intervenciones 2.

21 Folio 52 Cuaderno de intervenciones 2.

22 Folio 52 Cuaderno de intervenciones 2.

23 Folio 75 Cuaderno de Intervenciones 2.

24 Folio 110 Cuaderno de Intervenciones 2.

25 Folio 13 cuaderno principal del expediente.

26 Folio 13 cuaderno principal del expediente.

27 Es decir la demanda carece de los requisitos de pertinencia y de especificidad tal como han sido descritos por la jurisprudencia constitucional.

28 Con salvamento de voto de los magistrados Jaime Araujo Rentería y Humberto Antonio Sierra Porto.

29 Salvamento de voto de los magistrados Jaime Araujo Rentería, Jaime Córdoba Triviño y Humberto Antonio Sierra Porto.

30 Así en la sentencia C-501 de 2001 sostuvo esta Corporación: «De otro lado, también es pertinente aclarar que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte» (negritas fuera del texto).

31 El poder judicial debe intervenir también en la etapa de preparación del proyecto, de conformidad con lo indicado por el artículo 341 de la Constitución Política, que al respecto prescribe que *"El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación..."*.

32 Mediante la intervención de los representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación.

33 Las cuales en todo caso tiene un alcance limitado pues no pueden referirse a la Parte general del Plan d Desarrollo sino exclusivamente al plan de inversiones.

34 Sentencia C-305 de 2004.

35 Ibidem.

36 Ibidem.

37 El tenor literal del numeral tercero del artículo 150 de la Carta es el siguiente:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

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

38 Esta disposición recita: "El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismo idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (...)".

39 En la sentencia C-305 de 2004 se consigna al respecto: "Así pues, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios."

40 Sentencia C-305 de 2004.

41 Ibidem.

42 Sentencias C-208 de 2005, C-238 de 2006, C-113 de 2003, C-1040 de 2005, C-724 de 2004, C-856 de 2005.

43 Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

44 Sentencia C-208 de 2005 *"resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe"*

debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P."

45 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-1152 de 2003, 1092 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

46 Sentencia C-839 de 2003.

47 El inciso segundo recita: "Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias."

48 El cual señala: Modificaciones. "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente".

49 Sentencia C-305 de 2004.

50 Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003.

51 Sentencia C-1056 de 2003, C-312 de 2004.

52 Ver sentencia C-305 de 2004.

53 Este precepto señala: "El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional."

54 La Corte por ejemplo ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo (Sentencia C-266 de 1995). Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval (sentencia C-370 de 2004).

55 Esta disposición recita:

ARTÍCULO 3o. INCORPORACIÓN DEL DOCUMENTO "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS" AL PLAN DE DESARROLLO 2006-2010. Téngase como parte integral de la parte general del presente Plan Nacional de Desarrollo el documento anexo denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, con la participación del Consejo Superior de la Judicatura, con las modificaciones efectuadas por la presente ley.

56 Así por ejemplo en el programa "Crecimiento alto y sostenido" se consigna que "Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2696 de 2004, las Comisiones de Regulación continuarán implementando los mecanismos para que los usuarios y agentes prestadores de los servicios públicos participen en los procesos regulatorios, en los términos allí mencionados", en el programa "Modelo administrativo para la intervención económica del Estado" se señala que con el objeto de consolidar el sector de los servicios públicos domiciliarios es preciso mantener el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003, en el programa "Estado transparente" se hace mención a la necesidad de implementar estrategias para modificar las percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los servicios públicos. Para trabajar en esta línea, se proyecta la creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

57 Del examen del expediente del procedimiento legislativo del Proyecto de Ley 199 Senado 201 Cámara "por el cual se expide el Plan Nacional de desarrollo e inversiones", se observa que el enunciado normativo que terminaría por convertirse en el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 no aparece en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, publicado en la Gaceta del Congreso No. 32 de febrero 8 de 2007. Tampoco aparece en la ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso 87 de 21 de marzo de 2007, ni quedó aprobado en texto definitivo aprobado en el primer debate realizado de manera conjunta por las comisiones constitucionales permanentes tercera y cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado publicado en la Gaceta del Congreso No. 137 de 2007. Fue introducido y aprobado como artículo nuevo (artículo 116) durante el segundo debate realizado en la plenaria del Senado e igualmente fue introducido y aprobado durante el segundo debate de la plenaria de la Cámara de Representantes, posteriormente conciliado por la Comisión Accidental designada para tales efectos (Ver Gaceta del Congreso No. 160 de mayo 3 de 2007).

58 Página 366 y siguientes del documento "Estado comunitario desarrollo para todos".

59 Así por ejemplo en el programa "Consolidación del modelo democrático" se hace alusión a que el Gobierno apoyará las iniciativas legislativas de reforma al Código Electoral.

60 Página 366 y siguientes del documento "Estado comunitario desarrollo para todos".

61 La disposición en cuestión no se encontraba en el texto originalmente presentado por el Gobierno Nacional (Ver Gaceta del Congreso 32 de

2007) y no aparece en el texto definitivo aprobado en el primer debate realizado por las comisiones constitucionales permanentes tercera y cuarta de la Cámara de representantes y del Senado de la República que sesionaron de manera conjunta para tales efectos (Ver Gaceta 137 de 2007), fue propuesta como artículo nuevo en las ponencias para segundo debate en la Cámara de Representantes (Ver Gaceta del Congreso 142 de 2007 p. 36) y del Senado de la república (Ver Gaceta 233 de 2007 p. 54).

62 Ver Gaceta del Congreso No. 32 de 2007.

63 Publicada en la Gaceta del Congreso No. 85 de 2007.

64 Ver Gaceta del Congreso No. 137 de 2007.

65 En el Cuaderno de pruebas No. 4 folio 2226 del Expediente D-6906 aparece aprobada proposición para la inclusión al proyecto de ley del enunciado normativo que finalmente se convertiría en el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, presentada durante el segundo debate en la plenaria del Senado.

66 Ver Gaceta del Congreso No. 160 de 2007.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 20:58:56*