



# Sentencia 714 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-714/08

Referencia: expediente D-7007

Demandante: Eduardo Cifuentes Muñoz

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 6° (parcial) y 146 de la Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Eduardo Cifuentes Muñoz solicitó a esta corporación la declaratoria de inexequibilidad de algunos apartes del artículo 6° y de la totalidad del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Mediante auto de noviembre 20 de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra las referidas normas y ordenó el acopio de algunas pruebas relacionadas con el trámite cumplido ante el Congreso de la República por el proyecto que vino a convertirse en Ley 1151 de 2007. En la misma providencia dispuso que una vez allegadas dichas pruebas, se fijara en lista el presente proceso y se corriera traslado del mismo al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

También se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al Presidente de la República, a la Presidenta del Congreso, a la Directora del Departamento Nacional de Planeación y a los Ministros de la Protección Social, del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, se extendió invitación al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Asociación Nacional de Industriales ANDI, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, a la Federación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA, a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar ASOCAJAS, a la Federación Colombiana de Municipios y a las facultades de derecho de las Universidades Javeriana, Externado de Colombia, Industrial de Santander, de Antioquia, del Rosario y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, pasa la Corte a proveer en relación con la demanda de la referencia.

## II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas acusadas:

"Ley 1151 de 2007

(julio 24)

Diario Oficial No 46.700 de 25 de julio de 2007

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(.....)

"Artículo 6º Descripción de los principales programas de inversión

(.....)

3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad

(.....)

3.3 Sistema de Protección Social

(.....)

Inciso 23:

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

(...)

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

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

1. Ambulancias áreas medicalizadas y certificadas por la autoridad competente en Salud y la Aerocivil, en lo de su competencia, para el traslado de pacientes críticos con exigencia de traslado aéreo según evaluación y remisión por el sistema de salud.

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

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

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

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

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

A la financiación de este sistema concurrirán los sectores que demanden este servicio y que tengan cubierto este tipo de riesgos.

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

(...)

"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."

### III. LA DEMANDA

A lo largo de su libelo, el actor formula cinco diferentes cargos contra las normas demandadas, los cuales se explican a continuación:

Primer cargo: La incompetencia de la Presidenta del Congreso para sancionar esta ley

El demandante llama la atención sobre el hecho de que la Ley 1151 de 2007 fue sancionada por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda,

Presidenta del Congreso de la República, por haberse presentado, en concepto del órgano legislativo, las circunstancias de que trata el artículo 168 de la Constitución Política, esto es, el incumplimiento por parte del Presidente de la República del deber de sancionar las leyes, o en su defecto objetarlas debidamente, dentro de los plazos previstos en el artículo 166 superior. En el presente caso, y teniendo en cuenta que para la fecha en que vencía el plazo para sancionar u objetar (junio 29 de 2007) el Congreso de la República se encontraba en receso, el Presidente de la República tenía entonces el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de dichos términos.

Por el contrario, el actor entiende que el Presidente de la República objetó oportunamente varias de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley sobre Plan de Desarrollo 2006-2010 que en su momento se remitió para su sanción, por lo que, de una parte, aquél no incumplió su deber de sancionar u objetar dentro de los plazos constitucionalmente previstos, y de otra, no se dio el supuesto que, excepcionalmente, habilita al Presidente del Congreso para sancionar las leyes con respecto a las cuales el jefe del poder ejecutivo hubiere incumplido este deber. Así, considera que la sanción impartida en este caso por la Presidenta del órgano legislativo vicia de inconstitucionalidad el trámite de este proyecto de ley.

A este respecto resalta que la sanción ejecutiva es un paso que hace parte del proceso legislativo (art. 157 num. 4º de la Constitución Política), por lo que la Corte Constitucional es plenamente competente para estudiar y pronunciarse sobre el problema planteado, respecto de lo cual cita la sentencia C-925 de 2005 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Consta en el expediente que a las 18:30 horas del día 29 de junio de 2007, fecha del vencimiento del plazo para sancionar u objetar, y en este caso para publicar, bien la ley sancionada, bien el proyecto objetado, el Presidente de la República envió a la Imprenta Nacional para su publicación, el texto de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional con respecto al Proyecto de Ley 199 de 2007 Senado - 201 de 2007 Cámara, previamente remitido para su sanción. Este documento fue publicado a continuación en el Diario Oficial 46.674, que lleva fecha del mismo día, 29 de junio de 2007.

En relación con estos hechos, el demandante explica que, de conformidad con las reglas de interpretación aplicables al conteo de los términos establecidos en las normas jurídicas<sup>1</sup>, cuando se trata de un término de días éstos se entienden hábiles, y que el plazo para cumplir o ejecutar el acto de que se trata va hasta la medianoche del respectivo día. De otra parte, indica que el deber presidencial de publicar debe entenderse como la obligación de ordenar a la persona o entidad competente<sup>2</sup> que se proceda a realizar la correspondiente publicación, poniendo el respectivo texto a su disposición, ya que el Presidente por sí mismo carece de facultades para llevar a cabo tal publicación.

En sustento de esta interpretación, señala el demandante que en caso de entenderse que los plazos previstos en el último inciso del artículo 166 superior incluyen la efectiva publicación de la ley sancionada o del proyecto objetado, ello significaría que el Presidente de la República tendría que decidir si sanciona u objeta el proyecto recibido, y hacer pública su decisión en tal sentido, con suficiente anticipación para hacer posible la oportuna publicación de la decisión adoptada, lo que en realidad implicaría la efectiva reducción de los términos previstos en la Constitución, de 6, 10 o 20 días, dependiendo del número de artículos contenidos en el proyecto.

Como razón adicional para descartar la posibilidad de acoger esta interpretación resalta el demandante que de conformidad con lo previsto en el inciso 3º en comento, el deber de publicar las objeciones o la ley sancionada sólo existe en los casos en que al momento de vencerse el término constitucional que se viene comentando, el Congreso haya entrado en receso legislativo. Agrega que en caso de acogerse la interpretación que cuestiona, esa sola circunstancia tendría entonces el efecto de acortar, en mayor o menor medida, el término previsto por el Constituyente para el análisis presidencial del proyecto de ley remitido por el Congreso, lo que no resulta lógico ni razonable.

Así pues, concluye el demandante que no se dieron los supuestos que por excepción habilitan al Presidente del Congreso para sancionar la ley previamente enviada al Presidente de la República, por lo que la sanción impartida en este caso carece de validez. De allí que se justifique, en su criterio, la declaratoria de inconstitucionalidad de esta diligencia, y la consiguiente orden al Congreso de la República para que proceda a tramitar las objeciones presidenciales que a la fecha se encuentran pendientes de ser analizadas.

#### Segundo cargo: Violación al principio de unidad de materia en relación con los objetivos del Plan de Desarrollo

Previamente a la explicación y sustentación de este cargo, el demandante hace un recuento de la jurisprudencia de esta Corte en lo referente a cómo se interpreta y aplica el principio de unidad de materia en relación con la ley contentiva del Plan Nacional de Desarrollo.

A este respecto plantea que si bien se ha reconocido que por su misma naturaleza la ley del plan de desarrollo es multitemática, lo que implica una aplicación flexible del principio de unidad de materia, ello se refiere a la diversidad de los propósitos y objetivos de largo plazo que allí deberán consignarse, y por ende, a las estrategias e inversiones que al respecto deben realizarse, las cuales deberán, en todos los casos, guardar una clara relación de instrumentalidad con los objetivos que pretenden alcanzar o conseguir.

En la misma línea, resalta que esta Corte se ha mostrado exigente en lo que atañe a dicha relación de medios a fines, indicando que la ley del plan de desarrollo no puede ser usada como un vehículo para introducir cambios indiscriminados a la legislación preexistente, que excedan el ya mencionado propósito instrumental en relación con uno o más de las metas u objetivos generales recogidos por la respectiva ley cuatrienal. A este respecto presenta varios ejemplos de normas que en el pasado fueron incluidas en los planes de desarrollo y que han sido declaradas inexequibles por faltar al ya referido criterio de la unidad de materia.

A continuación expone de qué manera las normas demandadas vulneran el principio de unidad de materia a que se ha hecho referencia:

En relación con los apartes demandados del artículo 6º del Plan de Desarrollo explica el actor (f. 25 cd. principal) que los numerales 3.3. inciso

23 y 3.3.1. de dicha norma "introducen modificaciones al destino de un porcentaje (2,3 %) en total de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) que reciben las EPS del régimen contributivo y subsidiado, al obligarlas a financiar la actividad de la telemedicina (numeral 3.3. inciso 23) y ambulancias aéreas (numeral 3.3.1.) a la vez que asignan funciones de prestación de estos servicios a la entidad que agremia nacionalmente a los municipios y distritos".

Afirma el demandante que, bajo el supuesto de que con la detacción de estos recursos pueda en efecto financiarse total o parcialmente los indicados servicios (relación de causalidad), debe tenerse en cuenta que las Unidades de Pago por Capitación (UPC) son recursos de naturaleza parafiscal, y por lo tanto ajenos al presupuesto nacional, que es la única fuente de la que el legislador puede apropiar recursos para financiar los planes y programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Así las cosas, prosigue el demandante, no solamente se violaría el contenido del artículo 339 constitucional, sino que la inclusión de este tema dentro de la ley contentiva del plan cuatrienal va en contravía del principio de unidad de materia que se viene comentando.

En lo que atañe al artículo 146 de la Ley 1151, demandado en su integridad, afirma el accionante que el establecimiento de este manual de tarifas por parte del Gobierno Nacional no tiene relación de causalidad con ninguno de los planes y programas definidos por la misma ley, por lo que la inclusión de este precepto en la Ley del Plan viola también el principio de unidad de materia.

A este respecto indica que uno de los objetivos del Plan de Desarrollo es superar las falencias aun existentes en lo que se refiere a la cobertura y calidad de los servicios de la seguridad social, y que una norma como esta, lejos de contribuir a tal propósito, podría resultar opuesta a él, en cuanto el establecimiento de tarifas mínimas aplicables a los contratos en los que sean parte una EPS y una IPS trae consigo mayor dificultad para el acceso a los servicios de salud por parte de algunas personas y además restringe la competencia entre prestadores del servicio.

De otra parte expone que, según lo ha reconocido la Corte Constitucional, el sistema de seguridad social en salud establecido en la Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias se basa en la libre competencia como uno de sus elementos esenciales. Por ello, y si bien ciertamente es posible alterar este importante factor, ello implicaría un acto de intervención del Estado en relación con el sistema de seguridad social, el cual debería hacerse a través de una ley ordinaria, previo el suficiente debate y deliberación, y no de manera subrepticia mediante una modificación legal inadvertida para muchos de los actores interesados en el tema como, en su opinión, es la que en este caso se ha incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. En su concepto, esta circunstancia, unida a la ausencia de relación clara entre los objetivos plasmados en dicho plan y el mandato contenido en este precepto implica el desconocimiento del principio de unidad de materia, y justifican entonces su declaratoria de inexequibilidad.

Tercer cargo: Ausencia de aval gubernamental, necesario para realizar cambios por iniciativa del Congreso en determinados contenidos del proyecto de Plan de Desarrollo inicialmente propuesto por el Gobierno

Este cargo se refiere a los dos apartes del artículo 6º que el actor acusa como inconstitucionales y se sustenta en el inciso 4º del artículo 341 superior, que al regular el trámite del plan cuatrienal de desarrollo en el Congreso de la República advierte que se requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional cuando quiera que por iniciativa del poder legislativo se incrementen las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto original o se incluyan nuevos proyectos de inversión no contemplados en él.

A este respecto el demandante se remite al contenido del documento de objeciones emitido por el Gobierno Nacional el 29 de junio de 2007 en el cual consta la manifestación de aquél en el sentido de que los proyectos a que estas normas hacen referencia no contaron con su beneplácito, siendo precisamente ese hecho una de las razones que sustentan las correspondientes objeciones por inconstitucionalidad.

De manera complementaria señala que, revisada la versión original del proyecto de ley sometido por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso, contenida en la Gaceta N° 32 de febrero 8 de 2007, puede constatarse la ausencia de las disposiciones cuya constitucionalidad ahora se demanda, lo que refrenda la necesidad de que aquél las hubiere respaldado al momento de ser incluidas por los miembros del poder legislativo.

Cuarto cargo: Violación del principio sobre destinación específica de los recursos de la seguridad social contenida en el artículo 48 constitucional

Para explicar y sustentar este cargo el demandante comienza por recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los recursos de las instituciones de la seguridad social son recursos parafiscales, cuya destinación no puede ser variada por el legislador. En el mismo sentido advierte que la Corte ha precisado que los recursos de la llamada Unidad de Pago por Capitación (UPC) tienen ese carácter, por lo que la ley no puede gravarlos ni afectarlos de ninguna otra manera<sup>3</sup>.

A continuación señala que el numeral 3.3.1. del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 en cuanto dispone la destinación del 2 % de la UPC de los regímenes subsidiado y contributivo a la financiación de "un sistema integral de transporte aéreo medicalizado" implica la destinación de "recursos de las instituciones de la seguridad social" a propósitos distintos a ella. Ello por cuanto, si bien reconoce que se trata de apoyar la prestación de servicios de salud, la norma en comento no limitó el disfrute de estos servicios a las personas afiliadas al sistema de la seguridad social, por lo que los recursos detraídos de la UPC acabarán financiando, al menos parcialmente, servicios que no hacen parte del sistema de la seguridad social, lo que va en directo perjuicio de dicho sistema, además de lo cual viola la prohibición contenida en el inciso 4º del artículo 48 superior.

También entiende el demandante que se viola el precepto constitucional en cita por cuanto la prestación de este servicio se encomienda a "La entidad que agremia nacionalmente los municipios colombianos", con lo que se entrega a una entidad privada no perteneciente al sistema de la seguridad social la administración de recursos que hacen parte de dicho sistema.

Por su parte, en lo que se refiere al inciso 23 del numeral 3 del artículo 6º de la ley parcialmente demandada, resalta que la orden de destinar el 0,3 % de la UPC "a la coordinación y financiación de los servicios de telemedicina<sup>4</sup> con cobertura nacional" viola igualmente el precepto constitucional a que se viene haciendo referencia, por razones similares a las explicadas en el caso anterior. Así mismo, en relación con la frase "*los municipios y distritos, a través de la entidad nacional que los agremia, harán posible la prestación de este servicio*", entiende que este mandato podría implicar la necesidad de que dicha entidad (la Federación Colombiana de Municipios) se transforme en una IPS de cobertura nacional y/o que los municipios colombianos deban constituir una nueva entidad de este tipo, lo que además de lesionar el derecho de asociación de aquéllos (art. 38 constitucional) también traería consigo la asignación de recursos de la seguridad social a una institución no perteneciente a dicho sistema, situación que desconoce la prohibición contenida en el artículo 48 constitucional que se viene comentando.

Quinto cargo: Violación de los artículos 49, 150 numeral 21, 189 numeral 11, 333 y 334 de la Constitución Política por el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo)

El demandante explica que en razón a su efecto práctico (previsible reducción de la competencia), un mandato como el contenido en el artículo 146 aquí demandado debe adoptarse a través de una ley de intervención económica que haga explícitos los propósitos de racionalización de la economía que dicha acción persigue y que cumpla con los demás requisitos establecidos en los artículos 333 y 334 superiores. A este respecto señala que el artículo 42 de la Ley 812 de 2003 (anterior Plan de Desarrollo), de contenido muy semejante al del precepto ahora demandado, fue declarado inexistente por esta Corte mediante sentencia C-137 de 2007 a partir de estas mismas consideraciones. También indica que para la fecha de presentación de su demanda se encontraba en curso el expediente D-6842 en el que se cuestionaba el numeral 7º del artículo 7º de la Ley 1122 de 2007, de contenido así mismo semejante al de la norma demandada, bajo razonamientos también similares<sup>5</sup>.

En relación con este asunto el demandante hace referencia a algunos pronunciamientos de la Corte sobre el tema del control de precios, resaltando que lo usual frente a productos y servicios necesarios para el bienestar de la población es la imposición de techos tarifarios, pero no de pisos, como ocurre en este caso. Señala que la existencia de precios mínimos puede producir traumatismos que afecten el equilibrio financiero del sistema de la seguridad social, cuidadosamente diseñado a partir de la Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias, lo que implica un cambio sustancial al que sólo debería procederse dentro del marco de una ley de intervención económica adoptada con los cuidados y formalidades que la jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de señalizar<sup>6</sup>.

También reprocha el hecho de que, precisamente por la falta de criterios y parámetros que se ha señalado, esta norma implica un traslado de competencia legislativa al poder ejecutivo, pues "*en realidad se está estableciendo la posibilidad de que el Gobierno intervenga a su antojo, y sin restricción alguna, en el establecimiento de los precios; es decir, la medida supone una abierta interferencia en el proceso central de asignación privada de recursos*", lo que resulta constitucionalmente cuestionable.

Finalmente señala que las distorsiones al equilibrio financiero del sistema que este sistema de precios mínimos podría generar, especialmente la restricción a la oferta de servicios, van en contravía de los principios de universalidad y progresividad, que por mandato constitucional (art. 48) deben caracterizar el sistema de la seguridad social.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 4.1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente de dicho instituto intervino dentro de este proceso haciendo diversos pronunciamientos sobre los cargos propuestos por el demandante, a partir de los cuales solicitó a la Corte declarar la inexistencia de los apartes normativos demandados.

En primer término advirtió que el instituto que representa se abstiene de pronunciarse sobre los cargos primero y tercero de la demanda, ya que ellos se refieren a aspectos eminentemente probatorios, sobre los cuales dicha entidad no puede emitir concepto a partir del análisis del contenido de este expediente.

De otra parte, discrepa de lo planteado por el actor en el cargo cuarto, referente a la eventual vulneración del artículo 48 constitucional a partir del contenido de los segmentos del artículo 6º que han sido demandados. Sustenta lo anterior en el hecho de que los servicios cuya financiación se pretende lograr a partir de la destinación de un porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) son evidentemente servicios de salud, por lo que en su concepto, no existe la alegada desviación de recursos de la seguridad social a actividades ajenas a ella.

Agrega que debe entenderse que todas las personas residentes en Colombia son beneficiarios potenciales del sistema de seguridad social, sin que quiera hacer distinciones como la propuesta por el actor.

Considera en cambio que debe prosperar el cargo segundo, relacionado con el principio de unidad de materia, que al decir del demandante habría sido violado por todas las normas demandadas. En lo que atañe a los apartes del artículo 6º, coincide con el demandante en considerar que siendo las Unidades de Pago por Capitación (UPS) recursos parafiscales, como la jurisprudencia constitucional lo tiene suficientemente esclarecido, no puede la Ley del Plan disponer de ellos, ni aún en forma parcial, para financiar uno o más de sus programas, ya que para ello sólo pueden tenerse en cuenta los recursos del presupuesto nacional. Así, coincide en entender que estas disposiciones violan el principio de unidad de materia, tal como lo asevera el demandante.

Igualmente entiende que desconoce el referido principio el hecho de que esta ley incluya una disposición como el artículo 146, ya que el establecimiento de tarifas mínimas para los servicios que las EPS prestan a las EPS no tiene relación causal clara con el logro de los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo contenido en esta ley. Coincide también en considerar que el susodicho manual de tarifas mínimas puede

ocasionar el encarecimiento de los servicios y crear restricciones a la competencia, situaciones que afectan sensiblemente los supuestos del sistema de seguridad social, pues en cualquier caso tales cambios deberían incorporarse en una ley ordinaria de intervención económica.

Finalmente, y por las mismas razones, respalda también el último cargo de la demanda, relativo a la eventual vulneración de los artículos 49, 150 numeral 21, 189 numeral 11, 333 y 334 de la Constitución Política, ya que la existencia de tarifas mínimas afecta la iniciativa privada al crear restricciones a la oferta de servicios que se prestan dentro del marco de una relación de derecho civil. Por ello, el mandato contenido en el artículo 146 de la ley demandada es típico de una ley de intervención económica, sin que para su adopción se hayan llenado los requisitos constitucionalmente exigidos para ello, particularmente la debida delimitación de sus fines y alcances, lo que hace evidente la improcedencia de su regulación en la forma en que lo hace este precepto.

#### 4.2. Ministerio de la Protección Social

Este Ministerio intervino mediante apoderada para expresar su posición en relación con los cargos de la demanda.

Acerca del primero de ellos, referente a la presunta indebida sanción de la ley por parte de la Presidenta del Congreso, considera que en caso de prosperar este cargo el problema afectaría la totalidad de la ley y no únicamente las disposiciones demandadas. En ese evento, observa el interveniente, debería considerarse inexistente como ley la norma hoy denominada *Ley 1151 de 2007*. Sin embargo, agrega que esta hipótesis debe entenderse descartada por el hecho de que la Corte Constitucional haya admitido esta y otras demandas dirigidas contra dicha preceptiva, ya que no podrían haberse admitido demandas contra una ley inexistente. A partir de lo anterior, concluye que este tema debe entenderse superado, de lo cual puede deducirse que la Corte debería declarar impróspero este cargo.

A continuación discurre sobre la naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo, destacando la importancia social y política que la Constitución le atribuye, cuál debe ser su contenido y la sujeción que su proceso de expedición debe tener a la correspondiente ley orgánica, contenida en la Ley 152 de 1994, reformada parcialmente por la Ley 819 de 2003.

Más adelante explica el alcance específico que esta Corte le ha atribuido al principio de unidad de materia en relación con la ley contentiva del Plan de Desarrollo, conforme al cual debe existir relación suficiente entre los temas incluidos en el Plan de Inversiones y los proyectos incluidos en la parte general del plan, y sobre este aspecto cita la sentencia C-305 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Se refiere luego al tema relacionado con el aval del Gobierno o su ausencia, en relación con disposiciones que afecten el plan de inversiones originalmente propuesto, sobre lo cual menciona, entre otras, las sentencias C-1707 de 2000 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger) y C-737 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), que tienden a que la falta de aval gubernamental impide hacer adiciones legislativas al Plan de Inversiones originalmente propuesto.

A partir de estas reflexiones, aboga por la inexequibilidad de los segmentos del artículo 6º que han sido demandados en este caso, ya que comparte la percepción de que los temas tratados no tienen una relación clara y suficiente con los proyectos consignados en la parte inicial del plan, y también considera que la no aceptación del Gobierno sobre la inclusión de estos temas vicia irremediablemente la exequibilidad de tales preceptos. Adicionalmente, la interveniente plantea que estas disposiciones, en cuanto prevén la entrega de recursos de la seguridad social a una institución privada para su administración, resultan contrarias a los artículos 48, 355 y 365 de la Constitución Política.

Por el contrario, estima que el artículo 146 del Plan de Desarrollo que le atribuye al Gobierno la obligación de establecer un manual de tarifas mínimas aplicables a los servicios incluidos en Plan Obligatorio de Salud, es exequible, por las siguientes razones:

En primer lugar, señala que esta norma observa el principio de unidad de materia con respecto al contenido del Plan de Desarrollo, ya que en el artículo 3º de la Ley 1151 de 2007 se incluyeron propósitos como el de la ampliación de la cobertura en seguridad social, para cuyo logro resulta claramente pertinente el establecimiento de precios mínimos.

Seguidamente hace una amplia exposición sobre el alcance de las facultades de intervención del Estado en la economía en lo que respecta al servicio público de la seguridad social a partir del contenido del artículo 154 de la Ley 100 de 1993, y ofrece gran número de ejemplos en los que la Corte Constitucional ha considerado exequibles diversas formas de intervención del Estado en relación con este servicio.

También ilustra la forma como, en su concepto, la posibilidad de asignar precios extremadamente bajos a los servicios prestados por las IPS, facilitada por otras situaciones tales como la llamada integración vertical entre EPS e IPS, constituyen prácticas restrictivas de la competencia que pueden conducir a una progresiva reducción en la calidad y oportunidad de los servicios y a una mayor pérdida de bienestar por parte de los profesionales de la salud, consideraciones todas que avalan la necesidad de intervenir el mercado de estos servicios mediante el señalamiento de precios mínimos. Por estas razones, contrario a lo que sostiene el demandante, plantea que el piso tarifario puede favorecer la libre competencia al interior del mercado de la salud.

De otra parte, a efectos de señalar que el artículo 146 aquí demandado sí contiene los criterios y parámetros propios de una norma de intervención del Estado en la economía, la interveniente hace referencia a las razones a partir de las cuales mediante sentencia C-955 de 2007, esta Corte declaró exequible la norma del artículo 7º de la Ley 1122 de 2007, que estableció una competencia semejante a esta en cabeza de la Comisión de Regulación en Salud. Resalta, por ejemplo, que tanto en ese caso como en este, no se trata de tarifas mínimas que deban cancelar los usuarios, lo que impediría la posibilidad de prestar servicios en forma gratuita en los casos que la preservación de los derechos fundamentales así lo exige, sino de los precios que las IPS recibirán de las EPS que las hayan contratado para prestar a sus usuarios los servicios de salud.

Indica que la norma ahora demandada "define claramente los sujetos a los cuales se dirige la medida, las actividades que producen los pagos, el hecho que las genera (compra-venta), y sobre los cuales se adoptan las tarifas y su manera de fijarlos (salarios mínimos diarios vigentes)", lo que en su concepto "elimina cualquier sesgo de indeterminación".

En suma, concluye señalando que la existencia del manual de tarifas mínimas es justificable e incluso necesaria para el logro de los objetivos de la seguridad social en salud, y que esta norma, a diferencia de otras de contenido similar<sup>7</sup>, contiene todos los elementos que deben caracterizar las leyes de intervención económica, por lo que en su concepto, debe ser declarada exequible.

#### 4.3. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, ACEMI

Esta agremiación intervino por conducto de su representante legal para coadyuvar la demanda y solicitar a la Corte declarar la inexequibilidad de todas las disposiciones acusadas.

En primer lugar, y con respecto a los apartes demandados del artículo 6° del Plan de Desarrollo, adhiere al contenido de las objeciones presidenciales, conforme a las cuales la destinación de un porcentaje de las UPC a la financiación de los servicios de transporte aéreo medicalizado y telemedicina es contraria al principio de eficiencia, previsto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política. Agrega que la detacción de estos recursos del sistema de la seguridad social podría significar un aumento importante de las cotizaciones y/o la reducción de los servicios incluidos en el POS.

También señala que la entrega de estas sumas a la institución que agremia a los municipios colombianos desconoce la prohibición contenida en el artículo 48 superior, en el sentido de destinar recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella. Indica que dicha entidad no tiene la preparación para prestar competentemente los servicios que por esta ley se le encomiendan y que no se encuentra vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Afirma que estas normas violan el principio de universalidad a que se refieren los artículos 48 y 49 antes citados, ya que implican la destinación de un volumen importante de recursos a un solo tipo de necesidades, en perjuicio de los afiliados y usuarios del sistema y de la progresiva ampliación de cobertura ordenada por la Constitución.

Acerca del artículo 146, explica que la existencia de tarifas mínimas atenta contra el principio de eficiencia, al afectar el nivel de ingresos de las EPS, y consecuentemente el valor de la UPC y el contenido del POS, de tal modo que el efecto del piso tarifario recaerá sobre los usuarios del servicio de salud. Dice que en los años recientes la UPC ha crecido a un ritmo inferior al del costo de vida y, por lo antes explicado, la existencia de tarifas mínimas agudizará este fenómeno, generando un efecto inflacionario o la bancarrota de las EPS.

Se adhiere también a lo dicho por el actor en torno a la ausencia de criterios adecuados para ejercer por parte del Gobierno la intervención ordenada por esta ley, lo que implicaría la vulneración del numeral 21 del artículo 150 superior, y para ilustrar este aspecto plantea ejemplos de muy diversos sistemas de tarifa mínima que bien podrían ser adoptados por el Gobierno en desarrollo de esta norma. Agrega además que todos ellos tendrían, en su concepto, efectos perniciosos sobre el sistema de seguridad social en salud, lo que es contrario al logro de los objetivos constitucionales sobre la materia.

Afirma que esta norma es también contraria a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución, ya que para que la intervención del Estado resulte válida no ha de sacrificar el núcleo esencial de la libertad de empresa, que según entiende el interviniente, ocurre en este caso, cuando se impide a un prestador ofrecer los precios que su estructura de costos le permita manejar, imponiéndole en cambio unos mínimos, privando a las EPS de uno de los pocos instrumentos a través de los cuales pueden marcar diferencias con sus competidores, y frente al alegado propósito de esta norma, sostiene que la Constitución no proscribe en sí misma la existencia de posiciones dominantes, sino únicamente el abuso que de dichas posiciones hagan los agentes del mercado.

En relación con el cargo referente al principio de unidad de materia, afirma que los apartes demandados del artículo 6° violan este principio, ya que son normas incorporadas dentro del Plan de Inversiones respecto de las cuales no existe una relación clara con los objetivos del Plan de Desarrollo<sup>8</sup>. A este respecto explica que resulta discutible si el señalamiento de pisos tarifarios puede contribuir a la ampliación de cobertura de servicios en un caso como el presente. Similares glosas hace en relación con el contenido del artículo 146, también demandado.

Finalmente, adhiere a los cargos primero y tercero de la demanda, ya que considera que el Gobierno objetó oportunamente el proyecto de ley que fuera sancionado como Ley 1151 de 2007, por lo que la Presidenta del Congreso carecía de competencia para realizar esta diligencia. También resalta el hecho de que el Gobierno no avaló la incorporación al Plan de Inversiones de las dos disposiciones aquí demandadas que hacen parte del artículo 6° de dicha ley.

#### 4.4. Federación Colombiana de Municipios

Esta entidad intervino a través de su Director Ejecutivo para oponerse a la demanda y solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de todas las disposiciones acusadas. Para ello ofrece los siguientes argumentos:

En primer término descarta la hipótesis sobre incompetencia de la Presidenta del Congreso para sancionar la ley en el presente caso, puesto que entiende que el deber de publicar que el artículo 168 superior le atribuye al Presidente de la República constituye una obligación de resultado, ya que aquél detenta la totalidad de las facultades necesarias para hacerse obedecer al interior de la Imprenta Nacional y lograr la efectiva publicación del documento enviado, dentro del plazo exigido por la Constitución Política. Por ello, entiende que la Senadora Gutiérrez Castañeda estaba claramente facultada para proceder a sancionar esta ley en la forma en que lo hizo.

Con respecto al segundo cargo, relativo a la eventual vulneración del principio sobre unidad de materia, señala que los apartes del artículo 6° aquí demandados sí guardan relación directa con los objetivos del Plan de Desarrollo adoptado mediante Ley 1151 de 2007, en particular los relativos a la ampliación de cobertura de los servicios de salud y la atención a la población más pobre y vulnerable. Resalta que los servicios de la telemedicina y del transporte aéreo medicalizado permitirán salvar vidas humanas y brindar tratamientos oportunos a personas que en razón de su ubicación geográfica, al no existir estas opciones, no tendrían opción para acceder a los servicios médicos por ellos requeridos.

También frente a este cargo, niega la afirmación según la cual sólo pueden incorporarse a la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo recursos provenientes del Presupuesto Nacional, ya que según sostiene, esta restricción no se encuentra prevista en el texto constitucional.

Por el contrario, dice que de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), debe entenderse que aquél debe considerar todas las fuentes de financiación disponibles para el logro de los objetivos incluidos en la ley cuatrienal. Resalta que el artículo 5° de la Ley 1151 incluye la participación del sector privado como fuente de aproximadamente la cuarta parte de los recursos estimados para la completa ejecución de este plan.

Sobre la asignación de las funciones relativas a la prestación de estos servicios a la Federación Colombiana de Municipios que el actor censura dentro del mismo cargo sobre unidad de materia, se refiere al fenómeno de la descentralización por colaboración, dentro del marco de lo previsto en el artículo 210 de la Constitución, actualmente desarrollado por la Ley 489 de 1998. Además, menciona un caso concreto anterior (art. 10 de la Ley 769 de 2002) en el que se encomendaron funciones administrativas a esa entidad, situación que al ser demandada ante esta Corte se declaró ajustada a la Constitución mediante sentencia C-385 de 2003 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra).

Acerca de la alegada falta de aval oficial con respecto a la inclusión por parte de los congresistas de los apartes hoy demandados del artículo 6°, afirma el interviniente que existen varias circunstancias de las cuales cabe deducir el beneplácito del Gobierno en relación con estos temas, lo que haría inviable el cargo planteado a este respecto. De una parte, aduce que si se observan los videos correspondientes a las sesiones del Congreso en que estas disposiciones fueron introducidas y aprobadas, podrá verificarse la presencia del señor Ministro de Hacienda, quien no manifestó inconformidad al respecto. De otra, menciona pronunciamientos del Ministerio de Protección Social en los que se alude a la actual disponibilidad de servicios de telemedicina en 9 departamentos del país, la participación del Gobierno Nacional en el proceso de aprobación de la Ley 1176 de 2007, que se refiere tanto a la telemedicina como al transporte aéreo medicalizado, así como diversos comentarios, que tanto en público como en privado ha hecho el Presidente de la República, en los que se refiere de manera favorable a estos mismos temas.

En relación con la posible vulneración del artículo 48 constitucional en cuanto prohíbe destinar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella, resalta el interviniente que los servicios cuya financiación se pretende con estos porcentajes de la UPC indudablemente hacen parte del concepto de seguridad social, razón por la cual este cargo debe ser desestimado.

Finalmente alude a los principios de universalidad y solidaridad, también incluidos en el texto del citado artículo 48, a efectos de realzar que la prestación de estos servicios pretende hacer efectivos tales mandatos, por lo que no podría afirmarse que los recursos dedicados a su financiación están siendo destinados a un fin diferente a la seguridad social. Afirma también que, siendo sus únicos miembros los municipios colombianos, primeros encargados de la prestación del servicio de salud, debe entonces entenderse que la Federación Colombiana de Municipios es una institución que hace parte del sistema de la seguridad social, todo lo cual desvirtúa los cargos formulados en este sentido.

#### **4.5. Del ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega**

Este interviniente, quien participa un su calidad de ciudadano colombiano, limita su opinión al cargo tercero de la demanda, esto es el relativo a la ausencia de aval del Gobierno Nacional para introducir modificaciones al Plan de Inversiones previamente presentado por aquél a consideración del Congreso, concretamente las que vinieron a verse reflejadas en apartes del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007.

En un breve escrito manifiesta su intención de coadyuvar la demanda en este único punto, ya que considera que se trata de temas de iniciativa privativa del Gobierno, la que no puede ser suplida sino mediante el visto bueno que al respecto expresen los voceros autorizados del Gobierno Nacional, esto es, el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

A este respecto incluye, como prueba de la denunciada ausencia de aval, una extensa trascipción del documento contentivo de las objeciones presidenciales formuladas al efecto, tomado de su publicación realizada en el Diario Oficial 46.674 de junio 29 de 2007.

#### **4.6. Del ciudadano Julio Alberto Rincón Ramírez**

Este ciudadano presentó un escrito con varios anexos al término del cual solicita a la Corte declarar exequibles los apartes del artículo 6° aquí demandado. Para ello rebate varios de los argumentos del demandante con las siguientes razones:

En primer lugar, manifiesta que la disponibilidad de estos servicios favorecerá a los habitantes de las regiones más apartadas del país, quienes usualmente carecen de medios de transporte apropiados para acudir prontamente a los lugares e instituciones en los que se presta el servicio de salud, lo que contribuirá a realizar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, contenidos en el artículo 48 constitucional, inspiradores del sistema de seguridad social.

En lo que atañe a la eventual falta de aval gubernamental para introducir estas materias, destaca varias intervenciones públicas del Ministerio de la Protección Social en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y fuera de él, que harían explícito el interés del Gobierno Nacional en estas materias.

De otra parte, explica que el servicio de transporte en ambulancia sí se encuentra incluido en el POS, sin que se entre a diferenciar el tipo de vehículo en que aquél se realice (terrestre, fluvial o aéreo), destacando que aquél incluye, en los casos necesarios, el transporte de un acompañante.

También advierte la gran diferencia que suele haber, en cuanto a posibilidades de supervivencia y plena recuperación, entre aquellos heridos graves que alcanzan a ser atendidos dentro de los 60 minutos siguientes al accidente que han sufrido, y quienes no reciben atención médica durante ese período. A partir de lo anterior, afirma que los distintos servicios a que se refiere el apartado 3.3.1 del artículo 6º parcialmente demandado hacen claramente parte del servicio de salud<sup>9</sup>, aún dentro de la versión restrictiva de este concepto que propugna el demandante, por lo que mal podría hablarse de desviación de recursos de la seguridad social a actividades ajenas a ella.

Finalmente, en apoyo de su solicitud, presenta apartes de un estudio sobre la demanda que se generará en relación con los servicios que se espera financiar a través de las normas demandadas, con lo que pretende demostrar la extensión de las necesidades que con ellos se busca satisfacer, y consecuentemente, la exequibilidad de estas disposiciones.

4.7. La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, ASOCAJAS, intervino en forma extemporánea para solicitar que las disposiciones demandadas sean declaradas inconstitucionales, por no haber contado durante su trámite con el aval del Gobierno Nacional y por desconocer el principio de unidad de materia en relación con el contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

4.8. La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino también de manera extemporánea, para pronunciarse por la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, para lo cual acoge la mayoría de los cargos formulados por el demandante.

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

En concepto Nº 4489 recibido en la Secretaría General de esta corporación el 20 de febrero de 2008, el Jefe del Ministerio Público se pronunció en relación con las pretensiones del demandante.

El Procurador General considera que las objeciones presidenciales fueron publicadas de manera oportuna, por lo que el Congreso de la República debió haberles dado trámite, en lugar de proceder a sancionar la ley objetada por conducto de su Presidenta. Por esta razón solicita a la Corte Constitucional declarar inexequible en su integridad la Ley 1151 de 2007 y proceder a devolver al Congreso de la República el correspondiente expediente legislativo a efectos de que se subsane dicho vicio de forma, procediendo a estudiar las objeciones que en su momento formulara el Presidente de la República.

En lo que ataña a los otros cargos de la demanda, solicita declarar inexequibles los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 y exequible su artículo 146, o en su defecto, estarse a lo que se haya resuelto en la sentencia que ponga fin al proceso de constitucionalidad radicado bajo el número D-6945.

Las razones por las que el Ministerio Público hace esas solicitudes pueden resumirse en la siguiente forma:

En relación con la fecha de publicación de las objeciones entiende el Procurador que el Presidente de la República cumplió oportunamente con el deber establecido en el artículo 168 constitucional, por cuanto el último día del plazo disponible para sancionar u objetar y, en este caso, publicar el texto sancionado u objetado, esto es el 29 de junio de 2007, se realizaron las siguientes diligencias: i) se entregó el documento de objeciones a la Imprenta Nacional para su publicación a las 18:30 horas; ii) dicho documento se radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, que para la fecha se encontraba en receso; iii) el mismo documento fue publicado en la página de Internet de la Presidencia de la República; iv) el texto de las objeciones apareció publicado en el Diario Oficial 46.674 del día 29 de junio de 2007.

En lo que ataña específicamente al cumplimiento del deber de publicar las objeciones, el Procurador comparte la interpretación conforme a la cual este acto podía ejecutarse hasta la medianoche del día de vencimiento del respectivo término, aspecto sobre el cual menciona las sentencias C-510 de 1996 y C-063 de 2002 de esta corporación. También coincide en considerar que el Presidente de la República no es responsable de la efectiva publicación del documento de objeciones en el Diario Oficial, por lo que su deber ha de considerarse cumplido con la oportuna entrega del respectivo documento para su publicación, como en efecto ocurrió en este caso.

De lo anterior se deduce la incompetencia de la Presidenta del Congreso para sancionar la ley en tales circunstancias, de lo que resulta entonces un vicio de inconstitucionalidad que afecta la Ley 1151 de 2007. Sin embargo, considera el Ministerio Público que se trata de un vicio de carácter subsanable, por lo que estima que el proyecto deberá devolverse a las cámaras legislativas con este propósito, tarea que deberá cumplirse dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de la correspondiente notificación.

No obstante este hecho, a continuación el Procurador entra a pronunciarse sobre algunos de los restantes cargos de la demanda, en la siguiente forma:

El Procurador se refiere inicialmente a los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151, una de cuyas acusaciones de inconstitucionalidad es el hecho de haber incorporado adiciones al Plan de Inversiones inicialmente propuesto por el Gobierno, sin haber contado con el expreso aval de éste. En relación con este tema analiza el contenido del artículo 22 de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), cuyo contenido debe necesariamente observar el Congreso de la República al estudiar y expedir en cada cuatrienio el respectivo plan.

A partir del contenido de esta última norma, y teniendo en cuenta que la ausencia de aval por parte del Gobierno Nacional se encontraría suficientemente probada por el hecho de mencionarse esta circunstancia como una de las razones que justifican la objeción presidencial, el

Procurador concluye que la inclusión de estos textos resulta inconstitucional, por el claro desconocimiento de lo previsto en la norma orgánica a que arriba se hizo referencia.

El Ministerio Público manifiesta también que siendo procedente acoger este cargo, resulta innecesario proceder al estudio de los demás, concretamente el referente al principio de unidad de materia y el relacionado con la destinación de recursos de la seguridad social a fines diferentes a ella.

Finalmente, al abordar el estudio de los cargos referentes al artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, el Procurador reitera lo expresado en el concepto Nº 4423 de noviembre 13 de 2007, expediente D-6945, en el que pidió declarar la exequibilidad de este precepto. En este sentido explica que el artículo 146 es una norma instrumental que tiene por objeto contribuir al logro de importantes objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo como son los relativos al acceso, la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las instituciones de la seguridad social. A este respecto hace una extensa trascipción del numeral 3.3 del artículo 6°, denominado "Sistema de Protección Social", con lo que, en su concepto, puede apreciarse la relación existente entre estos objetivos y el artículo 146 cuya constitucionalidad se analiza.

A continuación, el concepto fiscal compara el contenido de esta norma con el de otras de sentido semejante sobre cuya constitucionalidad resolvió recientemente la Corte Constitucional, precedentes que fueron analizados por varios de los intervenientes para justificar su solicitud de que esta norma sea declarada inconstitucional (C-137 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería).

En ese caso se declaró inexequible el artículo 42 de la Ley 812 de 2003 (anterior Plan Nacional de Desarrollo), por cuanto dicha norma estableció como presupuesto la existencia de una tarifa mínima en la prestación del servicio público de la salud, lo que iba en contra del principio de la gratuidad de los servicios de atención básica en salud, contenido en el artículo 49 constitucional.

En la misma sentencia la Corte señaló que el precepto acusado tampoco cumplía los presupuestos necesarios de una norma de intervención económica como son el señalar claramente los sujetos sobre los cuales recae la obligación, la determinación y especificidad de la tarifa y los parámetros objetivos a partir de los cuales se establecerían los mínimos y máximos de la tarifa, situación que difiere de la que se presenta en este caso.

Por ello, entiende el Procurador que ahora se plantea un falso problema de constitucionalidad, fruto de un errado entendimiento sobre el sentido de los artículos 150 numeral 21, 333 y 334 de la Constitución Política, ya que la norma que se examina se refiere a un manual de tarifas mínimas fijadas en salarios mínimos *"para ser aplicadas de manera obligatoria por las empresas administradoras de planes de beneficios y los prestadores de servicios de salud públicos y privados en 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"*.

En este sentido, entiende el Procurador que el precepto cuya exequibilidad se analiza cumple con los presupuestos necesarios para una norma de intervención del Estado en la economía, de acuerdo con la jurisprudencia trazada por esta corporación (cita la sentencia C-867 de 2001). Además, considera que la norma es efectiva para alcanzar propósitos planteados en otros apartes del Plan de Desarrollo, que para el caso son los de regular el ejercicio del poder de mercado en situaciones de concentración, sin que por ello se afecte el principio general de gratuidad de la atención básica a que atrás se hizo referencia (art. 49 constitucional) ni tampoco se destinen recursos de la seguridad social para fines ajenos a ella (art. 48 ibidem).

Concluye señalando que tampoco se advierte en este caso un eventual efecto discriminatorio entre los distintos prestadores del servicio de salud públicos y privados, pues la norma se aplicará a todos ellos en condiciones de igualdad.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Desde el punto de vista de lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

### 2. Análisis sobre la caducidad de la acción por vicios de forma

Ya que al menos dos de los cargos de la demanda se refieren a aspectos de procedimiento en la formación de la ley, es necesario tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, *"Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto"*.

A este respecto la Corte constata que la acción fue interpuesta en tiempo, ya que esta ley fue publicada en el Diario Oficial No 46.700 de 25 de julio de 2007, y la acción de inconstitucionalidad que ahora se decide fue incoada el 17 de octubre del mismo año. En consecuencia, desde este punto de vista, resulta viable proceder al análisis de todos los cargos de la demanda.

### 3. Cuestión previa: Existencia de cosa juzgada en relación con una de las normas demandadas

Antes de abordar el estudio de los cargos contenidos en la demanda debe anotarse que con anterioridad a la fecha de esta providencia la Sala Plena de esta corporación ha adoptado varias decisiones relativas a la exequibilidad o no de diversos preceptos de la Ley 1151 de 2007. Por consiguiente, es necesario determinar si existe ya pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de uno o más de los preceptos aquí demandados, pues de ser así, no sería posible, ni procedente, que la Corte se ocupara nuevamente de un tema ya decidido.

La demanda que ahora se decide cuestiona la constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, por el cual se ordena al Gobierno Nacional establecer "*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*".

El demandante sustenta la inconstitucionalidad de este precepto en la supuesta violación al principio de unidad de materia (cargo segundo) y en el hecho de que una norma de esta naturaleza sólo podría adoptarse mediante una ley de intervención económica que observe debidamente los requisitos previstos en los artículos 150 numeral 21, 189 numeral 11, 333 y 334 de la Constitución Política, cosa que, a su entender, no ocurrió en el presente caso (cargo quinto).

Observa la Corte que esta misma norma fue declarada exequible mediante sentencia C-377 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández)<sup>10</sup>. En dicha ocasión y para decidir sobre los cargos planteados, la Corte examinó, entre otros aspectos, los siguientes: (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.

Al resolver sobre los temas planteados, la Corte concluyó y expuso de manera explícita, que el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 tiene conexidad suficiente con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, contenido en dicha ley. Así mismo, anotó que este precepto es una norma de intervención económica, y que en cuanto tal, cumple a cabalidad los requisitos previstos en el artículo 334 de la Constitución Política.

Visto lo anterior, se observa entonces que el artículo 146 ahora cuestionado ya fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, frente a planteamientos esencialmente idénticos a los traídos por el demandante de la presente acción. Por consiguiente, no resulta posible adelantar un juicio de constitucionalidad en relación con él, siendo necesario, en cambio, reconocer el efecto de cosa juzgada derivado de la antes citada sentencia C-377 de 2008, a lo que la Corte procederá en la parte resolutiva de esta sentencia.

#### 4. Los problemas jurídicos planteados y el orden en que serán analizados

Excluido ya el análisis de los cargos relacionados con el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007, existen entonces cuatro distintos problemas jurídicos que la Corte debe analizar para decidir sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, se destaca de manera especial el tema contenido en el primer cargo de la demanda, relativo a la eventual indebida sanción de esta ley por parte de la Presidenta del Congreso, por cuanto, en opinión de varios de los intervenientes, de prosperar esta censura, ello haría inviable la totalidad de la Ley 1151 de 2007, tornando innecesario, al menos de momento, el análisis de los restantes cargos de la demanda.

Por ello, se estudiará inicialmente el cargo relativo a la eventual incompetencia de la Presidenta del Congreso para proceder a la sanción de la que vino a ser la Ley 1151 de 2007, y sólo en el caso de encontrar infundado este cargo, se emprenderá el estudio de los demás, en el mismo orden en que fueron propuestos en la demanda.

#### 5. Sanción de la Ley 1151 de 2007 por parte de la Presidenta del Congreso: Planteamiento del problema y necesidad de integración normativa

Como ya se dijo, el demandante considera que en el caso del Proyecto de Ley 199 de 2007 Senado - 201 de 2007 Cámara, antecedente de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*", se incurrió en un grave vicio procedural, consistente en haber sido sancionada como ley por la señora Presidenta del Congreso, sin que se hubiera presentado la hipótesis prevista en el artículo 168 de la Constitución Política que, por excepción, habilita a la cabeza del poder legislativo para proceder a sancionar como ley un proyecto en relación con cuya sanción u objeción, el poder ejecutivo no se haya manifestado oportunamente. Lo anterior causaría entonces la inexequibilidad de las apartes demandadas del artículo 6° de la citada Ley 1151 de 2007.

Algunos de los intervenientes, además del Jefe del Ministerio Público respaldan este planteamiento y piden que esta ley sea declarada inconstitucional. Otros participantes se oponen a él y solicitan la exequibilidad. También hay quienes se abstienen de pronunciarse sobre el tema. Por su parte, el Ministerio de la Protección Social, consideró que este defecto debería entenderse saneado por el hecho de haber admitido la Corte Constitucional varias demandas contra distintas disposiciones de la Ley 1151 de 2007, lo que sería imposible frente a una ley inexistente, como sería esta en caso de considerarse inválida su sanción.

Previamente al estudio de este tema, es necesario determinar si es pertinente aplicar en este caso el principio de unidad normativa, a partir de lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

Tal como lo ha planteado la jurisprudencia de esta corporación<sup>11</sup>, este principio, conforme al cual la Corte asume competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas que no fueron acusadas por el demandante, tiene como principal propósito evitar que el fallo proferido por la Corte resulte inocuo por no abarcar todas las disposiciones que, de acuerdo con los cargos formulados, resulte pertinente analizar. Sobre este tema dijo la Corte en la sentencia C-320 de 1997:

"La unidad normativa procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. (...) La unidad normativa es excepcional, y sólo

procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad."

Volviendo al caso que ahora estudia la Corte, es evidente que la aceptación o no de las objeciones presidenciales<sup>12</sup> puede tener por efecto la exclusión o permanencia en la ley de apartes normativos más o menos extensos. En otras palabras, puede existir una diferencia notable de contenido entre el texto originalmente enviado a sanción presidencial y aquel que finalmente sea sancionado, una vez surtido el trámite de las objeciones. En casos extremos la aceptación de las objeciones, bien por el propio Congreso, bien por la Corte Constitucional, puede significar el archivo definitivo del proyecto.

Sin embargo, al margen de la extensión relativa de las objeciones con respecto al texto remitido para sanción en un caso concreto, es claro que el no estudio de las que hubieren sido oportunamente propuestas afecta la totalidad del producto legislativo, ya que implicaría la completa pretermisión de un trámite constitucionalmente obligatorio y del cual depende tanto el contenido como la vigencia de la ley en cuestión, y sobre todo la validez constitucional de las etapas subsiguientes, en este caso la sanción impuesta por la señora Presidenta del Congreso.

Por ello, entiende la Corte que en caso de encontrarse que el Congreso dejó de analizar objeciones oportunamente formuladas contra las normas aquí demandadas, que la sanción impartida por su Presidenta carece de validez, y que por eso ellas deben ser declaradas inexequibles, el fallo podría considerarse inocuo si, por el contrario, continuaran rigiendo las restantes disposiciones de la ley demandada, que bien pudieron tener un alcance diferente o no haber nacido nunca a la vida jurídica, si el Congreso hubiera surtido correctamente el trámite de objeciones a que se viene haciendo referencia, y que sobre todo, también habrían sido objeto de una sanción inválida. Así, es claro que en términos de la jurisprudencia arriba transcrita, tales disposiciones resultan entonces *prima facie de "dudosa constitucionalidad"*.

Ahora bien, más allá de la validez conceptual de esta consideración, el asunto resulta especialmente relevante en este caso, tratándose de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para un período de gobierno, en la que previa consulta de un importante número de instancias de participación, se intenta comprender la visión compartida de la ciudadanía y de sus principales representantes sobre lo que debe ser la acción gubernamental y las metas que deberán alcanzarse durante el respectivo período de gobierno. A lo anterior súmese el importante rol que en relación con esta ley cumple el Gobierno Nacional, instancia a la que corresponde la iniciativa privativa para someter el tema a consideración del Congreso de la República y la potestad de aceptar o no los cambios o adiciones que los legisladores se propongan introducir al Plan de Inversiones originalmente propuesto (arts. 154 y 341 Constitución Política).

Todas las anteriores consideraciones avalan la pertinencia de dar en este caso aplicación al principio de unidad normativa a que se refiere el art. 6° del Decreto 2067 de 1991, extendiendo las consecuencias que resulten del análisis del cargo primero propuesto, a la totalidad de las disposiciones de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*".

En consecuencia, la Corte Constitucional procederá a realizar dicha integración en lo que a este cargo se refiere, y pronunciará su decisión en relación con el mismo con efecto sobre todo el texto de la ley parcialmente demandada.

#### 6. El trámite de las objeciones presidenciales y la competencia del Presidente del Congreso para sancionar la ley sobre la cual el Presidente de la República no se hubiere pronunciado

De conformidad con lo previsto en nuestra norma superior, si bien el poder de hacer las leyes corresponde al Congreso de la República, el Gobierno Nacional participa de su formación una vez finalizado el trámite del proyecto ante las cámaras legislativas, "*ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución*" (art. 200, numeral 1°, en concordancia con los artículos 165 a 168 de la Constitución Política)<sup>13</sup>.

El Presidente de la República tiene, en relación con los proyectos de ley que hayan concluido su trámite legislativo, lo que por analogía con el derecho civil podría considerarse como una obligación facultativa<sup>14</sup>: su deber es sancionar la ley que le ha sido presentada, pero puede también cumplir si, en cambio, decide objetar el proyecto, posibilidad para la cual cuenta con el mismo lapso que, según la extensión del texto, tenga para sancionar el proyecto recibido.

El poder ejecutivo pueda entonces objetar, en todo o en parte, aquellos proyectos de ley que, a su criterio, resulten inconvenientes o estén afectados de inconstitucionalidad, bien por razones de fondo, bien por aspectos de procedimiento en el trámite seguido ante el Congreso de la República, para lo cual dispone de un espacio de tiempo determinado por la misma Constitución, que depende del número de artículos de que conste el proyecto.

El tercer inciso del artículo 166 superior contempla una circunstancia especial consistente en el hecho de que mientras transcurre el lapso de que el Presidente dispone para sancionar u objetar, las cámaras legislativas hubieren entrado en receso. En este caso, además de manifestar su decisión de sancionar u objetar, existe el deber presidencial de proceder, dentro de los mismos términos, a la publicación del texto sancionado u objetado.

Finalmente, con el fin de preservar la potestad legislativa del Congreso y evitar que el Gobierno pueda obstruirla dejando de sancionar las leyes ya aprobadas, incluso pretextando su complejidad o extensión, el artículo 168 establece que "*Si el presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del*

Congreso". De esta manera el representante del poder legislativo tiene la posibilidad, y el deber, de concluir el proceso legislativo poniendo en vigencia la ley que hubiere sido aprobada por las cámaras, pese a la demora o renuencia del Presidente de la República.

Claro estos aspectos, pasa ahora la Corte a analizar las circunstancias propias del caso concreto.

7. El trámite cumplido por el Proyecto de Ley 199 de 2007 Senado - 201 de 2007 Cámara después de su aprobación por las cámaras legislativas

Concluido el debate y aprobación por las cámaras legislativas, este proyecto fue enviado al Presidente de la República para su sanción, siendo recibido en el despacho de aquél el 30 de mayo de 2007. A partir de esta fecha y en atención al número de artículos del proyecto, el lapso de consideración presidencial se extendía hasta el 29 de junio del mismo año.

Como es sabido, pendiente este plazo, el Congreso concluyó su período ordinario de sesiones el día 20 de junio, y no las reanudó hasta el día 20 de julio del mismo año<sup>15</sup>, con lo que a la fecha de vencimiento del plazo para sancionar u objetar, el Presidente de la República tenía entonces el deber adicional de publicar el proyecto sancionado u objetado.

Según se ha establecido, el día 29 de junio de 2007, fecha de vencimiento del plazo que se viene comentando, el Gobierno Nacional hizo pública la decisión presidencial de objetar varios artículos de este proyecto de ley. A continuación, el texto de las objeciones fue entregado a la Imprenta Nacional para su publicación a las 18:30 horas, después de lo cual el texto de las objeciones apareció publicado en el Diario Oficial Nº 46.674 de la misma fecha, es decir el 29 de junio de 2007, día del vencimiento del plazo para sancionar u objetar este proyecto de ley.

Sin embargo, según se deduce de lo relatado por los congresistas Gabriel Zapata Correa, Efraín Cepeda Sarabia, Jorge Julián Silva Meche y Bernardo Miguel Elías Vidal<sup>16</sup>, en su Pronunciamiento a las Objecciones Presidenciales dirigido a los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes que lleva fecha 17 de julio de 2007 y que fuera publicado en la Gaceta del Congreso Nº 335 de 2007, la efectiva publicación del documento de objeciones sólo habría tenido lugar el siguiente día hábil, esto es el martes 3 de julio de 2007.

Así, bajo la premisa de que las objeciones presidenciales fueron publicadas en forma extemporánea, los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes en comunicación dirigida el 18 de julio de 2007 al Presidente de la República, manifestaron que el Congreso de la República carecía de competencia para tramitar las referidas objeciones, por lo cual devolvieron el proyecto de ley para que el Presidente procediera a sancionarlo.

A continuación, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República devolvió nuevamente el proyecto a los Presidentes de Senado y Cámara, haciendo referencia a otros antecedentes e indicando que "*El Gobierno Nacional sólo podría sancionar el proyecto tras el cumplimiento del trámite correspondiente a las objeciones*".

En vista de lo anterior, y considerando que se encontraban "establecidos los presupuestos del artículo 166 de la Constitución Política y de las normas concordantes", la Presidenta del Congreso de la República, Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda impartió su sanción al proyecto de ley "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", el cual fue numerado como Ley 1151 de 2007.

#### 8. Publicación extemporánea de las objeciones y competencia de la Presidenta del Congreso para sancionar este proyecto de ley

Conforme a lo expuesto en el cargo primero de esta demanda, el actor entiende que la publicación de las objeciones presidenciales se hizo de manera oportuna. A partir de esta consideración, la sanción impartida en este caso por la señora Presidenta del Congreso carecería de validez por cuanto de conformidad con el artículo 168 de la Constitución Política, esa autoridad sólo puede sancionar como leyes los proyectos respecto de los cuales el Presidente de la República no hubiere cumplido el deber de sancionar u objetar dentro del plazo asignado por la Constitución. La prosperidad de este cargo depende entonces del juicio que pueda hacerse sobre el carácter oportuno o extemporáneo de la publicación de las objeciones presidenciales.

A este respecto, si bien la Corte no encuentra dificultad en el hecho de que el documento de objeciones hubiere sido entregado a la Imprenta Nacional a las 18:30 horas de la fecha límite para sancionar u objetar<sup>17</sup>, cosa distinta habría ocurrido con la efectiva publicación del proyecto, que es la diligencia verdaderamente trascendente para el cumplimiento del requisito constitucional que se viene comentando. Ello es lo que resulta de la ya citada constancia dejada por los congresistas miembros de la Comisión Accidental conformada por las cámaras legislativas para el estudio de las objeciones presidenciales, de acuerdo con la cual la publicación del documento de objeciones apenas habría tenido lugar durante el siguiente día hábil, esto es, el martes 3 de julio, no obstante que la edición del Diario Oficial en que el texto de las objeciones fue materialmente publicado (Nº 46.674) tiene fecha del día 29 de junio de 2007.

Consultado el texto de la mencionada constancia congresional, que obra en el expediente tanto en fotocopia simple enviada por el Secretario General de la Cámara de Representantes como a través de la Gaceta Nº 335 de 2007 en la cual fue publicada, se observa que la afirmación en torno a la tardía publicación del documento de objeciones se fundamenta en la respuesta dada por la Gerente General de la Imprenta Nacional a un derecho de petición formulado por el representante Jorge Julián Silva Meche. La parte pertinente de dicha respuesta, de acuerdo con la transcripción hecha por los mismos congresistas que suscriben esta constancia, informa que "*al cierre de cada día se adelantan los procesos de pre-prensa donde entre otras actividades se diagrama y se asigna el número correspondiente al ejemplar del Diario Oficial correspondiente a la edición de esa fecha, el cual contiene todos aquellos documentos enviados ese día para su publicación; y el proceso de prensa se lleva a cabo al iniciar el día siguiente*".

Ahora bien, en razón a la ya comentada hora en que el documento de objeciones fue entregado a la Imprenta Nacional para su publicación (18:30 horas del último día de plazo para la realización de dicha diligencia), la Corte encuentra plausible asumir, como lo hicieron los

mencionados congresistas, que la efectiva publicación de este documento tuvo lugar como mínimo, en las primeras horas del siguiente día hábil. A lo anterior agréguese que, aun cuando se hubiere procedido a la publicación del documento en el siguiente día, hábil o no, en todo caso ésta hubiera sido extemporánea, ya que el término para publicar habría expirado a la medianoche del viernes 29 de junio de 2007.

La Corte advierte que siendo el tema que se viene comentando un aspecto eminentemente fáctico, la decisión que al respecto se adopte debe entonces basarse exclusivamente en las probanzas disponibles en el proceso. Sobre este tema, revisado el correspondiente expediente, se observa que no existe en el mismo, prueba distinta a la ya indicada que pudiere servir para determinar con certeza la fecha y hora en que dicha publicación se realizó de manera efectiva. Especialmente debe resaltarse que ninguno de los intervenientes, particularmente, ninguna de las autoridades y ciudadanos que durante la fijación en lista expresaron su desacuerdo con la sanción de la ley impartida por la Presidenta del Congreso, rebaten este aspecto fáctico o intentan sustentar que la efectiva publicación de la ley hubiere tenido lugar antes de la medianoche del día en que vencía el plazo constitucional en comento. De allí que la Corte deba, entonces, asumir que en efecto la publicación de las objeciones se hizo de manera extemporánea.

De otro lado, no comparte esta corporación el argumento del demandante, del Procurador General y de otros intervenientes, conforme al cual esta manera de entender el término dentro del cual debe cumplirse la obligación presidencial de publicar el proyecto sancionado u objetado, implica una reducción efectiva de los tiempos establecidos en la Constitución para que el Presidente de la República decida si sanciona u objeta el proyecto de ley que le ha sido presentado. La Corte considera, en cambio, que el cumplimiento de esta función envuelve, cuando ello es necesario, la efectiva publicación del correspondiente documento, y que la consecuente restricción del plazo para sancionar u objetar que llegare a ocasionarse, es tan reducida que no alcanza a afectar de manera efectiva la facultad presidencial de participar, sin limitaciones, en el proceso de formación de las leyes en la forma prevista en la Constitución Política.

Tampoco es de recibo el argumento conforme al cual la obligación presidencial se agota en la impartición de las órdenes necesarias para que las personas competentes al interior de la Imprenta Nacional de Colombia procedan a realizar esta publicación. Ello por cuanto, pese a la innegable necesidad de contar con delegatarios y colaboradores para facilitar el adecuado cumplimiento de las muchas y diversas funciones presidenciales, la Constitución es clara en asignar esta responsabilidad, la de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos, directamente al Presidente de la República.

Consecuencia de lo anterior es que, contrario a lo sustentado en la demanda, el Congreso no se equivocó al abstenerse de tramitar las objeciones presidenciales formuladas en relación con el Proyecto de Ley 199 de 2007 Senado - 201 de 2007 Cámara. Por el contrario, la Corte entiende que las cámaras legislativas obraron correctamente, y que en este caso se verificó el supuesto que habilitaba a la Presidenta del Congreso para proceder a sancionar el aludido proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 168 constitucional.

Por consiguiente, no prospera el primer cargo de la demanda relativo a la supuesta incompetencia de la señora Presidenta del Congreso Nacional para sancionar esta ley.

En consecuencia, y dado que conforme a lo planteado en páginas precedentes, el resultado de lo analizado en este cargo debería proyectarse sobre la totalidad de la Ley 1151 de 2007, la Corte hará, en la parte resolutiva de esta sentencia la correspondiente declaración en torno a la equidad de la misma, en lo que se refiere a la sanción impartida por la señora Presidenta del Congreso.

#### 9. El cargo relacionado con la supuesta vulneración del principio de unidad de materia

Como quedó reseñado, en criterio del demandante, los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 serían inexequibles por violar el principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 superior, así como lo establecido en el artículo 339 ibídem, en lo que se refiere al contenido de la ley del Plan de Desarrollo. Esta apreciación es respaldada por varios de los intervenientes, pero refutada por el representante de la Federación Colombiana de Municipios. El Procurador General se abstuvo de opinar sobre este tema, al considerar que debía prosperar otro de los cargos de la demanda.

Al sustentar este cargo, y después de hacer varias citas de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el actor afirma que la inclusión de un determinado objetivo genérico dentro de la parte general del Plan de Desarrollo no es razón suficiente para autorizar la incorporación dentro de la misma ley de normas que "guarden alguna relación" con tales objetivos. Así, explica que si bien la superación de las deficiencias de cobertura y calidad de la seguridad social hace parte de los objetivos del Plan de Desarrollo vigente, ello no valida la indiscriminada inclusión de cualesquier iniciativas relacionadas con el tema.

Concretamente, en este caso la violación al principio de unidad de materia vendría dada por dos circunstancias especiales: De una parte, por el hecho de alterar, al menos parcialmente, el destino de las Unidades de Pago por Capitación UPC, que según ha reconocido la jurisprudencia, son recursos parafiscales cuya destinación no puede ser libremente variada por el legislador, y que por ende, es un tema que no podría hacer parte de la ley aprobatoria del plan cuatrienal. De otra, por asignar funciones de prestación de unos servicios relacionados con la salud a una entidad privada, como es aquella que agremia los distritos y municipios del país.

Para resolver lo relacionado con este cargo la Corte hará también un breve recuento de sus pronunciamientos en torno al principio de unidad de materia, y a las particularidades que resultan de la aplicación de este principio a la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo. Sobre estas bases examinará el contenido de las normas acusadas y procederá a determinar el grado de conexidad existente entre esos preceptos y los objetivos generales del actual Plan de Desarrollo plasmados en la misma Ley 1151 de 2007. Finalmente, a partir de esta confrontación, se pronunciará sobre la eventual prosperidad de este cargo.

#### 9.1. El alcance del principio de unidad de materia y su relación con la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo

Como es sabido, el principio de unidad de materia, de que trata el artículo 158 de la Constitución Política pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas.

De igual manera, la debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere.

La Corte Constitucional ha analizado este tema en gran cantidad de ocasiones<sup>18</sup>. En lo que atañe de manera general al principio de unidad de materia, ha expresado que éste debe interpretarse y aplicarse en forma flexible, ya que de lo contrario podría invadirse la órbita de competencias del poder legislativo y ponerse en riesgo el principio democrático. Dijo al respecto esta corporación en uno de sus primeros pronunciamientos:

"Al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede 'restringir gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República'. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley." (Sentencia C-025 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por su parte, en lo que se refiere de manera puntual a la aplicación de este principio a la ley del Plan de Desarrollo, la Corte ha sostenido que si bien ella puede versar sobre distintas materias, al examinar el cumplimiento de este precepto en relación con normas o proyectos específicos, el juez constitucional debe proceder en forma un tanto más rigurosa que frente a las leyes ordinarias, pues un entendimiento laxo de aquel principio podría conducir a la desarticulación de este importante instrumento de planificación, el cual por su misma naturaleza y propósito, debe ser sistemático y coherente.

Uno de los principales pronunciamientos de esta corporación sobre el tema es el contenido en la sentencia C-305 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), por la cual se declararon inexequibles varias disposiciones de la Ley 812 de 2003, particularmente por desconocer el principio de unidad de materia. Sin embargo, en el mismo fallo se declararon exequibles varios otros artículos de la misma preceptiva, al considerar que sí se avenían con este principio<sup>19</sup>. En esta sentencia, después de transcribir apartes del ya citado fallo C-025 de 1993 sobre el alcance general del principio de unidad de materia, la Corte precisó:

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

Estos mismos criterios fueron refrendados en varios otros pronunciamientos de esta Corte como las sentencias C-573 y C-795 de 2004 (en ambas M. P. Rodrigo Uprimny Yepes)<sup>20</sup>, y más recientemente en el fallo C-376 de 2008 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), por el cual se declararon constitucionales los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, relativos a la creación de COLPENSIONES y a la orden de liquidación de otras entidades que anteriormente estuvieron encargadas de la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida.

Adicionalmente, en esta última sentencia la Corte destacó, como ya lo había hecho en anteriores ocasiones, que esa conexidad directa con los objetivos del Plan de Desarrollo puede predicarse frente a distintos tipos de contenidos que pudieren resultar útiles para la consecución de aquellas finalidades, lo que incluye "*instrumentos presupuestales u otro tipo de disposiciones, normas o medidas directa e inmediatamente adecuadas para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental*", aserto que es consecuencia de lo prescrito en el numeral 3º del artículo 150 constitucional, conforme al cual la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo contendrá también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de dicho plan. Este planteamiento fue reiterado también en la sentencia C-377 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), por la cual se declaró exequible el artículo 146 del actual Plan de Desarrollo, sobre el manual de tarifas mínimas para los prestadores de servicios de salud.

Recapitulando, en lo que se refiere al contenido de la ley cuatrienal del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte ha puesto de presente que, por su misma naturaleza, ella tiene un contenido diverso y multitemático, circunstancia que en principio excluye posibles reproches de constitucionalidad a partir de lo previsto en el artículo 158 superior. Sin embargo, de igual manera ha resaltado que, de conformidad con este precepto y con lo previsto en el artículo 339 ibídem, los proyectos de inversión, programas, normas, o cualesquiera otras disposiciones que se incorporen al Plan de Inversiones, deben necesariamente guardar una relación de conexidad directa con uno o más de los objetivos propuestos

en la Parte General del plan, so pena de resultar inadmisibles.

Sobre estas bases pasa entonces la Corte a determinar si las normas demandadas cumplen esta condición, o si por el contrario, tiene razón el demandante cuando afirma que su inclusión vulnera el principio de unidad de materia.

#### 9.2. El contenido de las normas demandadas y su relación con los objetivos generales del Plan de Desarrollo 2006-2010

Para analizar la eventual prosperidad de este cargo es entonces necesario volver sobre los principales objetivos y programas del actual Plan de Desarrollo contenidos en la Ley 1151 de 2007.

Según lo establecido en el artículo 1º de esta ley, dicho Plan de Desarrollo persigue el logro de siete (7) objetivos fundamentales, a saber: (i) Un Estado comunitario; (ii) Una política de defensa y seguridad democrática; (iii) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; (iv) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido; (v) Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible; (vi) Un mejor Estado al servicio del ciudadano; y, (vii) Una política que tenga en cuenta las dimensiones especiales del desarrollo.

Más adelante, el artículo 6º de esta ley describe las principales acciones y programas de inversión que las autoridades se proponen adelantar durante el respectivo período de gobierno, con el fin de hacer realidad el logro de esos objetivos. Dentro de este artículo, el punto 3 contiene lo relativo a la política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, incluyendo en el punto 3.3 el sistema de protección social, como uno de los componentes esenciales de dicha política.

De otra parte, al desarrollar los siete objetivos a que se ha hecho referencia, el artículo 1º de la Ley 1151 de 2007 plantea un buen número de problemas globales que la ejecución del Plan de Desarrollo buscará solucionar, a propósito de cada uno de ellos. En lo que se refiere a los temas de pobreza, empleo y equidad, se mencionan, entre otros, los siguientes: las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural.

A partir de lo explicado, para la Corte es evidente que el desarrollo y la consolidación de los servicios de telemedicina y transporte aéreo medicalizado a que se refieren los apartes normativos demandados tiene relación directa con el logro del tercer objetivo planteado en el artículo 1º de esta ley, como es "*una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad*", y con la superación de varios de los problemas que la ley planteó como antecedente y justificación de este objetivo.

En efecto, considera esta corporación que resulta innegable la directa relación existente entre problemas como las deficiencias en cobertura de la seguridad social, particularmente en lo que se refiere a los servicios de salud, y la posibilidad de potenciar la prestación y cobertura de estos servicios a través de propuestas como la telemedicina, ya mencionada en leyes anteriores<sup>21</sup>, o mediante el oportuno traslado y acceso a los centros médicos de los pacientes residentes en áreas rurales alejadas e inaccesibles, quienes de otro modo no podrían beneficiarse de tales servicios.

En la misma línea, encuentra la Corte que la ampliación en la disponibilidad de estos servicios es una respuesta válida y útil para superar problemas como los derivados de las asimetrías existentes en relación con el desarrollo urbano de las distintas regiones y municipios del país, la imposibilidad de acceder oportunamente a los servicios de salud por efecto de las dificultades en los medios de transporte, y de manera general, los problemas resultantes de la pobreza predominante en las áreas rurales. No se trata, pues, de una relación mediata y eventual, sino de una vinculación directa con los objetivos del plan, lo que satisface los parámetros que reiteradamente ha planteado la jurisprudencia de esta corporación en relación con el tema.

Así entonces, considera la Corte que los apartes del artículo 6º sobre cuya exequibilidad ahora se decide no vulneran el principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 superior, ni tampoco el contenido del artículo 339 ibídém. Por el contrario, observa que los servicios y actividades a que estas normas se refieren son pertinentes, y por lo tanto, se insertan sin dificultad, en la superación de varios de los problemas explícitamente planteados por el legislador en relación con los temas de pobreza, empleo y equidad, por lo que este cargo no estaría llamado a prosperar.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, resta a la Corte en relación con este cargo, hacer una referencia precisa a las razones por las cuales considera el demandante que estas normas son contrarias al principio de unidad de materia. El actor se refiere particularmente al hecho de que estos preceptos traen consigo una variación parcial al destino de los recursos relacionados con la Unidad de Pago por Capitación (UPC), que según ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, son recursos parafiscales cuya finalidad no puede ser cambiada ni desconocida por el legislador. También cuestiona el hecho de que la ley haya atribuido la organización y puesta en funcionamiento de estos servicios a la entidad que agremia a los municipios y distritos colombianos. En suma, resalta el demandante que estas decisiones normativas no tendrían cabida dentro del reducido marco temático al que la ley del Plan de Desarrollo puede referirse.

A este respecto, y sin perjuicio de reiterar el carácter de contribuciones parafiscales que en efecto tienen estos recursos, así como la imposibilidad de gravarlos con impuestos, la Corte debe resaltar que la asignación de estos porcentajes de la UPC a la financiación de los antes indicados servicios no constituye un acto prohibido al legislador, que por lo demás es el órgano de cuya decisión depende la creación de este tipo de contribuciones.

De otra parte, y teniendo en cuenta la ya subrayada importancia de estos servicios y su evidente relación con el cumplimiento de uno de los

principales objetivos del Plan de Desarrollo, no considera la Corte que estos preceptos resulten extraños a los objetivos del plan, ya que al referirse a los mecanismos de financiación y a la entidad responsable de implementarlos, esas medidas son positivas y conducentes al logro del objetivo antes reseñado.

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte concluye que tampoco prospera el cargo segundo de esta demanda.

#### 10. El cargo relativo a la falta de aval del Gobierno Nacional para incluir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas.

El demandante afirma que el inciso 23 del numeral 3.3 del artículo 6º de esta ley, así como el numeral 3.3.1 de la misma disposición son inconstitucionales, por cuanto no habiendo hecho parte del proyecto inicialmente propuesto por el Gobierno Nacional fueron introducidos por iniciativa de los miembros del Congreso sin contar para ello con el visto bueno del poder ejecutivo. Este cuestionamiento es respaldado por el Ministerio de Protección Social, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, el ciudadano Mauricio Plazas Vega y por el Procurador General, pero es refutado por la Federación Colombiana de Municipios y por el ciudadano Julio Alberto Rincón Ramírez.

Para el estudio de este cargo la Corte expondrá brevemente la naturaleza, alcance y condiciones de la exigencia constitucional que sustentaría el cargo propuesto; en segundo término, examinará las circunstancias en que estos textos fueron introducidos y aprobados por las cámaras legislativas; por último, analizará si por su naturaleza y contenido, los dos preceptos aquí demandados serían de aquellos que requerirían de ese visto bueno, y a partir de ello, decidirá sobre este cargo de inconstitucionalidad.

##### 10.1. La iniciativa legislativa del Gobierno y el aval del Gobierno frente a iniciativas de origen parlamentario.

El llamado *aval del Gobierno*, que en este caso echa de menos el demandante, es una formalidad directamente relacionada con el tema de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno acerca de ciertas materias, del cual trata el artículo 154 de la Constitución Política. El aval del Gobierno en relación con un precepto de origen parlamentario, pero que por su naturaleza debería haber sido propuesto por el propio Gobierno, tiene por efecto sanear la inconstitucionalidad que de otro modo se generaría por no haber tenido esa norma origen gubernamental. Entonces, para tener por observada esta exigencia constitucional, no es indispensable que las normas de que se trata hayan hecho parte de un proyecto de ley que hubiere sido presentado a las cámaras por el Gobierno Nacional, pudiendo ocurrir que sean incluidas durante una etapa posterior del trámite legislativo, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando conste que dicha inclusión tuvo la aquiescencia del poder ejecutivo.

Ahora bien, en relación con el cumplimiento del requisito relativo a la iniciativa gubernamental, la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento<sup>22</sup> se refirió a la necesidad de distinguir entre varios posibles escenarios, destacando que no en todos los casos en que a un proyecto de iniciativa gubernamental se le introduzcan propuestas de origen parlamentario será necesario contar con el respectivo aval del Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta que la ley contentiva del Plan de Desarrollo es una de las normas cuya proposición corresponde privativamente al Gobierno, son entonces aplicables a este caso las reglas sobre el aval, que la jurisprudencia de esta Corte ha admitido de manera general como una forma válida de cumplir el requisito superior relativo a la iniciativa gubernamental.

No obstante, en este caso existe además una norma constitucional expresa y de carácter especial, referente al alcance de las facultades del Congreso para modificar el contenido de lo propuesto por el Gobierno. Se trata del inciso 4º del artículo 341, que establece: "*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*". Sin embargo, como la propia Corte lo ha resaltado<sup>23</sup>, esa restricción se refiere únicamente al contenido del *Plan de Inversiones*, pero no aplica para las restantes disposiciones que integran el Plan de Desarrollo, respecto de las cuales el Congreso tiene libertad para introducir modificaciones sin contar con la opinión del Gobierno Nacional.

La regla en comento es además reiterada y desarrollada por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) cuyo artículo 22 prevé que "*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.*"

Entonces, incluso en relación con el contenido del Plan de Inversiones Públicas, los miembros del Congreso tienen la posibilidad de introducir modificaciones a lo inicialmente planteado por el Gobierno Nacional, siempre y cuando tengan el cuidado de no afectar el equilibrio financiero del mismo, exigencia que busca salvaguardar la potestad que la Constitución le atribuye al poder ejecutivo de mantener control sobre el volumen de las responsabilidades financieras que deberá asumir para la ejecución del Plan de Desarrollo durante su cuatrienio.

Contrario sensu, la misma norma constitucional advierte que cualquier posible incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto original, o la inclusión de proyectos de inversión que no hubieren sido contemplados en él, alteraciones que necesariamente afectarían el equilibrio financiero calculado por el Gobierno previamente a la presentación del proyecto, sólo podrán realizarse en cuanto exista la aprobación de aquél.

A partir de lo anterior, si bien un caso como el planteado en la demanda podría encuadrarse en una de las hipótesis a que se refirió la sentencia C-177 de 2007, en este evento debe aplicarse de manera preferente la regla especial prevista en el último inciso del artículo 341, norma en la que se sustenta el cargo de inconstitucionalidad que ahora se analiza. De allí que no exista duda de que, frente a la introducción de proposiciones que alteren el equilibrio del Plan de Inversiones, deban los congresistas necesariamente contar con el visto bueno o aval de parte del Gobierno Nacional.

Debe indicarse también que carece de relevancia conocer las razones por las cuales el Gobierno Nacional otorga o no el aval que, según lo explicado, se requiere para respaldar la introducción de estas iniciativas legislativas. Dado que conforme a la Carta Política, es esta una facultad privativa del Gobierno, no corresponde al juez constitucional entrar a cuestionar las razones que hubieren llevado al poder ejecutivo a conceder o negar dicho aval.

Claros los alcances de la norma que sustenta la inexequibilidad que en este caso se pide, es necesario estudiar si, en efecto, los preceptos demandados implicaron modificación del Plan de Inversiones originalmente propuesto por el Gobierno. Sin embargo, antes de ello, la Corte analizará en lo pertinente las circunstancias en que estas normas fueron introducidas al texto finalmente sancionado.

#### 10.2. El trámite legislativo de los textos demandados

A partir de las certificaciones expedidas por los respectivos Secretarios de las cámaras y comisiones legislativas y del contenido de las gacetas arrimadas al expediente, consta en relación con este punto lo siguiente:

En primer lugar los textos demandados no hicieron parte del Proyecto 199 de 2007 Senado – 201 de 2007 Cámara<sup>24</sup>, presentado a consideración de las cámaras legislativas el 6 de febrero del año 2007.

Este proyecto de ley fue sometido al trámite de urgencia previsto en el artículo 163 de la Constitución Política, y por consiguiente, el primer debate se cumplió de manera conjunta y simultánea en las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras, debate que concluyó con la aprobación del proyecto en la sesión del 22 de marzo de 2007. Los textos hoy demandados estuvieron completamente ausentes de estos debates, así como de la versión finalmente aprobada<sup>25</sup>.

En la etapa subsiguiente, la disposición relacionada con el tema del transporte aéreo medicalizado fue introducida por iniciativa del Representante Luís Fernando Almario<sup>26</sup> durante el segundo debate del proyecto ante la plenaria de la Cámara de Representantes el día 2 de mayo de 2007. Por su parte, la norma referente al servicio de la telemedicina fue incluida a propuesta del Senador Antonio Guerra de la Espriella<sup>27</sup> durante el debate cumplido el día 3 de mayo de 2007 ante la plenaria del Senado de la República.

Según se observa en las referidas actas, habiendo estado presentes en ambas plenarias, al menos de manera intermitente, el Ministro de Hacienda, doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar y la Directora Nacional de Planeación, doctora Carolina Rentería, no existe constancia de que alguno de estos funcionarios hubiera manifestado su respaldo o conformidad a la introducción de estas iniciativas. Antes bien, consta en tales actas el manifiesto desacuerdo del Ministro de Hacienda con la recurrente introducción, por parte de los parlamentarios, de nuevas proposiciones que adicionaban el contenido del Plan de Inversiones inicialmente presentado.

Finalmente, ambos textos figuran en la versión final<sup>28</sup> acordada por las comisiones de conciliación integrada por representantes de ambas cámaras, que fue aprobado por aquéllas en las sesiones realizadas el día 4 de mayo de 2007.

Así pues, resulta claro que estos preceptos fueron introducidos al texto del proyecto por iniciativa de los miembros del Congreso y sin contar con el aval de los representantes del Gobierno Nacional. Sin embargo, como quedó dicho más atrás, ello sólo conduciría a la inconstitucionalidad solicitada en la medida en que pueda afirmarse que, en razón a su contenido, estas normas alteraron el equilibrio del Plan de Inversiones inicialmente propuesto por el ejecutivo.

#### 10.3. Las normas demandadas no afectan el equilibrio del Plan de Inversiones propuesto por el Gobierno Nacional

En el presente caso las dos normas cuya constitucionalidad analiza la Corte, y que fueron transcritas en la parte inicial de esta providencia hacen parte del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007, denominado precisamente "*Descripción de los principales programas de inversión*". Sin embargo, más allá de este simple criterio nominativo, la Corte debe examinar el contenido material de estas normas, a efectos de determinar si ellas comportan la inclusión de nuevos proyectos de inversión que alteren el equilibrio del Plan de Inversiones diseñado por el Gobierno Nacional, pues sólo en ese evento su inclusión durante el trámite legislativo requeriría de la aquiescencia y conformidad de aquél.

Recientemente, al examinar frente a un cargo de inconstitucionalidad semejante a este, el contenido de otra norma de la Ley 1151 de 2007, esta corporación expuso los criterios a partir de los cuales puede dilucidarse si una determinada norma del Plan Nacional de Desarrollo incide sobre el equilibrio del Plan de Inversiones Públicas, y por ende, requiere la iniciativa, o en su defecto, el aval del Gobierno Nacional. En esa oportunidad la Corte explicó que, en adición a lo que resulta de la literalidad del precepto, aquél debe examinarse a la luz de, por lo menos, tres distintos criterios, uno de orden material, otro de naturaleza orgánica y otro de carácter teleológico (Sentencia C-507 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño).

La Corte pasa entonces a analizar el contenido de los dos segmentos normativos demandados a partir de lo que resulta de estos criterios.

En lo que atañe a su contenido material, se observa que la primera de estas normas (inciso 23 del numeral 3.3 del artículo 6°) tiene como propósito principal establecer una fuente de financiamiento para asegurar la prestación del servicio de la telemedicina al que se refiere el artículo 26 de la recientemente expedida Ley 1122 de 2007. Para ello, ordena el precepto demandado, que "*las Empresas Promotoras de Salud EPS, del Régimen Subsidiado y Contributivo, dedicarán el 0,3% de la Unidad de Pago por Capitación*" para la coordinación y financiación de estos servicios "*con cobertura nacional, tanto para promoción de la salud como para atención de sus afiliados*". A continuación, la misma norma establece la obligación para los municipios y distritos de "*hacer posible la prestación de este servicio*", responsabilidad que cumplirán "*a través de la entidad nacional que los agremia*". Finalmente, establece que la Superintendencia Nacional de Salud al autorizar o renovar el funcionamiento de las EPS, y en particular, al momento de verificar sus redes de servicios, verificará el cumplimiento de lo dispuesto en este

artículo.

Por su parte, la segunda de las normas acusadas (numeral 3.3.1 del mismo artículo 6º) introduce un nuevo programa que se denomina *Sistema Integral de Transporte Aéreo Medicalizado*, el cual se describe de manera detallada en los siguientes cinco numerales de la norma. También en este caso se establece una fuente de financiamiento para el nuevo servicio como es "*un 2% de la UPC del Régimen Subsidiado y Contributivo que reciben las EPS y las administradoras de regímenes especiales con excepción de Fuerzas Militares*". A continuación se agrega que "*A la financiación de este sistema concurrirán los sectores que demanden este servicio y que tengan cubierto este tipo de riesgos*".

Semejante a lo que ocurre en el caso anterior, la ley le asigna la responsabilidad de organizar y poner en funcionamiento este servicio a "*la entidad que agremia nacionalmente los municipios colombianos*", encargo que deberá cumplirse en coordinación con otras responsabilidades de orden material que se asignan a diferentes entidades del Gobierno, entre ellas el Ministerio de Protección Social y la Aeronáutica Civil.

Analizados estos contenidos, según observa en primer término la Corte, sólo los apartes referentes al financiamiento de estos servicios tienen relevancia en relación con el cargo que en este caso se ha planteado. Las demás disposiciones, si bien conforman unidad temática con aquéllos, no podrían ser directamente cuestionadas a partir de la falta de aval gubernamental, ya que conforme se ha explicado de manera reiterada, sólo requieren de este visto bueno aquellas disposiciones que tengan efecto directo sobre el equilibrio del Plan de Inversiones inicialmente propuesto por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, en lo que se refiere a los segmentos normativos directamente relacionados con el financiamiento de estos servicios, resalta la Corte que aquél se atenderá con recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación UPC que los cotizantes de los regímenes contributivo y subsidiado aporten periódicamente al Sistema de Seguridad Social en Salud. Así, no se observa entonces que el contenido de estas normas traiga consigo alteración al equilibrio calculado por el Gobierno Nacional al elaborar el Plan de Inversiones Públicas inicialmente presentado a consideración del Congreso de la República.

En lo que se refiere al criterio orgánico, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 339 superior, el Plan Nacional de Desarrollo que cuatrienalmente expedirá el Congreso se divide en dos grandes partes: En primer lugar, la llamada parte general en la que se consignarán "*los objetivos y propósitos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno*"; a partir de dicha parte general, el segundo gran capítulo es el llamado *plan de inversiones públicas*, el cual debe contener "*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 concordancia con esta norma constitucional, la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, detalla en sus artículos 5º y 6º el contenido de cada uno de estos componentes. Con respecto al Plan de Inversiones plantea que éste contendrá como mínimo: i) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; ii) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; iii) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; iv) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Entonces, todo precepto de la ley cuatrienal contentiva del Plan Nacional de Desarrollo puede, al menos en principio, encuadrarse en uno de los dos grandes capítulos de éste, siendo factible identificar, de acuerdo con su contenido, cuándo se trata de normas de una u otra naturaleza. Sin embargo, al determinar a cuál de estos universos pertenece una determinada norma, no basta el criterio nominal ni tampoco indagar por el capítulo o segmento del cual hace parte.

En el presente caso las normas acusadas fueron incluidas en el artículo 6º de la ley aprobatoria del Plan de Desarrollo, que justamente se titula "*Descripción de los principales programas de inversión*". Así mismo, es del caso aceptar que, en efecto, se refieren a programas o subprogramas cuya ejecución busca la solución de una o más necesidades concretas reconocidas en la Parte General del mismo Plan de Desarrollo, por lo que tales contenidos caben entonces dentro del concepto de Plan de Inversiones a que se viene haciendo referencia. Sin embargo, es necesario precisar que, según lo dicho, estas normas no implican alteraciones al equilibrio del Plan de Inversiones propuesto por el Gobierno Nacional, que según se ha explicado, es el factor determinante para su eventual inexequibilidad.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el criterio finalista o teleológico, es evidente que el propósito de estas normas es dejar sentados todos los elementos necesarios para asegurar que los servicios de telemedicina y transporte aéreo medicalizado sean una realidad durante el período de gobierno a que este Plan de Desarrollo se refiere. Empero, debe resaltarse, que si bien para ello se establecen responsabilidades en cabeza de distintas agencias oficiales, no se advierte la intención de comprometer u obligar al Gobierno Nacional a contribuir al financiamiento de tales servicios, única finalidad que estaría vedada al legislador salvo en el caso de contar con la aquiescencia de aquél.

Esto por cuanto, como tantas veces se ha explicado, dicha financiación se hizo depender de los aportes provenientes de la Unidad de Pago por Capitación que periódicamente reciben las entidades promotoras de salud (EPS) que operan en el país, recursos que como también se ha dicho, si bien tienen el carácter de parafiscales, no hacen parte del presupuesto nacional ni implican para el Gobierno una erogación adicional.

En consecuencia, a la luz de lo que resulta de la aplicación de los criterios que al efecto ha definido la jurisprudencia de esta corporación, es del caso concluir que los miembros del Congreso tenían la posibilidad de proponer e introducir al texto del Plan de Desarrollo normas con el contenido de las dos aquí demandadas, sin que para ello requirieran contar con el beneplácito de los representantes del Gobierno Nacional.

Por esta razón, si bien de las pruebas arrimadas al expediente consta que, en efecto, estas normas fueron introducidas por algunos miembros

del Congreso de la República durante el trámite del proyecto ante las respectivas plenarias sin tener en cuenta la opinión del Gobierno Nacional, ello resulta insuficiente como razón que justifique la inexequibilidad de estos preceptos.

Por consiguiente, tampoco prospera este cargo de inconstitucionalidad.

**11. El cargo relacionado con la supuesta destinación de recursos de la seguridad social a fines distintos a ella**

Según resulta de la demanda que ahora se decide, el demandante considera que los apartes del artículo 6° de la ley 1151 de 2007 por él acusados permiten la destinación de recursos de la seguridad social a propósitos ajenos a ella, así como el manejo de aquéllos por parte de una entidad de carácter privado, no perteneciente a dicho sistema, circunstancias ambas que resultarían contrarias a lo establecido en el inciso 5° del artículo 48 de la Constitución Política.

Estas glosas son respaldadas por quienes intervinieron en este proceso a nombre del Ministerio de Protección Social y de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, pero criticadas por quienes vinieron en representación del Instituto de Derecho Tributario y de la Federación Colombiana de Municipios.

Según puede observarse, la sustentación de este cargo por parte del demandante descansa también, de manera muy importante, en el carácter de contribución parafiscal que tanto la ley como la jurisprudencia de esta corporación le han reconocido a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Sin embargo, se cuestiona también el hecho de que de acuerdo con las normas demandadas, estos servicios estarían disponibles para la generalidad de la población, y no únicamente para las personas afiliadas al sistema de la seguridad social, circunstancia que para el actor implica también desviación de los recursos pertenecientes a dicho sistema a actividades extrañas a él.

A este respecto, como bien lo explica el mismo demandante a partir de la jurisprudencia que invoca en su libelo, es importante comenzar por señalar que la principal consecuencia que se deriva del carácter de contribución parafiscal es la restricción que existe para gravar los recursos así designados con impuestos de carácter general. Ello por cuanto, la imposición de gravámenes tributarios ciertamente implica destinar, al menos una parte de ese activo, a otras finalidades no relacionadas con el propósito de la contribución, y por lo mismo, una inevitable mengua del volumen de recursos disponible para atender los servicios o actividades que sí tienen que ver con el objetivo para cuyo logro se estableció aquélla.

Sin embargo, de igual manera es claro que esa calificación no implica para el legislador la imposibilidad de referirse y/o regular actividades específicas que, por hacer parte del servicio cuya efectiva prestación se persigue, bien pueden ser atendidas con recursos provenientes de esa misma contribución parafiscal. Así pues, la eventual prosperidad de este cargo depende es de la demostración que pudiere hacerse sobre el hecho de que los servicios cuya financiación se busca asegurar, son esencialmente ajenos al concepto de seguridad social.

Por ello, es necesario entonces referirse al contenido de los servicios cuya financiación se pretende a partir de lo ordenado en los apartes normativos aquí cuestionados, a lo cual procede la Corte a continuación.

En lo que hace relación con la esencia de los servicios cuya financiación se busca garantizar a través de las normas aquí demandadas, se tiene que la telemedicina, según definición normativa traída por el mismo actor<sup>29</sup> consiste en "*la provisión de servicios de salud a distancia, en los componentes de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento o rehabilitación, por profesionales de la salud que utilizan tecnologías de la información y la comunicación, que les permiten intercambiar datos con el propósito de facilitar el acceso de la población a servicios que presentan limitaciones de oferta, de acceso a los servicios o de ambos en su área geográfica*".

Por su parte, el llamado transporte aéreo medicalizado puede definirse a partir de las actividades listadas en el propio texto de la norma demandada, la cual contempla, entre otros, el servicio de ambulancias aéreas medicalizadas para el traslado de pacientes críticos según evaluación y remisión por el sistema de salud, la realización de brigadas de salud en zonas de difícil acceso, el soporte helico-transportado a emergencias derivadas de accidentes de tránsito, y el apoyo en la fase de impacto de emergencias causadas por desastres naturales.

A partir de estas breves descripciones, para esta corporación es evidente que se trata de actividades y servicios útiles, y en muchos casos indispensables, para hacer posible la adecuada prestación de servicios de salud, en situaciones en que, de otra manera, estos últimos no cumplirían su propósito de procurar la prevención de las enfermedades, su oportuna detección, la superación de las emergencias que impliquen un peligro vital o de otro orden, y en general, el pronto y completo restablecimiento de la salud de todas las personas que por alguna razón la hubieren visto afectada.

En este sentido, los servicios relacionados con la telemedicina y el transporte aéreo medicalizado, cuya efectiva prestación persiguen las normas demandadas, están llamados a tener un efecto multiplicador en la equitativa disponibilidad de servicios de salud por parte de toda la población, a partir de la superación de las dificultades, muchas veces insalvables, que se derivan de la necesidad de desplazarse desde lugares de difícil acceso y escasa oferta de servicios médicos, hasta los centros urbanos y/o lugares específicos donde existe la disponibilidad de tales servicios, desde los más elementales hasta los más especializados, que los habitantes del territorio colombiano pudieren llegar a requerir.

Por otra parte, para la Corte resulta irrelevante que las personas beneficiadas por estos servicios sean o no afiliados al sistema de seguridad social, ya que se trata de un derecho de todos los colombianos, y la cobertura universal es precisamente una de las aspiraciones a cuyo logro debe encaminarse el Estado de conformidad con lo previsto en el inciso 3° del artículo 48 superior, mediante la progresiva ampliación de aquélla.

Por todo lo anterior, para la Corte resulta palmario que estos servicios y actividades deben considerarse entonces como parte integrante del

concepto de seguridad social en salud previsto en la Ley 100 de 1993 y las normas que la desarrollan, complementan y reglamentan. Ello por cuanto, lejos de referirse a actividades ajenas al servicio de salud, se trata de acciones que contribuirán a la ampliación de la cobertura de dicho servicio para todos los colombianos, lo que sin duda resulta acorde con los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que rigen el sistema de seguridad social.

Constatado que en razón a su contenido la financiación de estos servicios no resulta ajena al concepto de seguridad social, y que no se configura por este hecho la alegada violación del artículo 48 constitucional, resta únicamente analizar lo relacionado con la entidad a la cual se encarga la organización y garantía de prestación de estos servicios.

En primer lugar, ninguna objeción cabe por el hecho de que estos recursos, que como se ha aceptado, tienen el carácter de una contribución parafiscal, sean administrados por una entidad privada. A este respecto, recuerda la Corte que lo usual en la tradición jurídica colombiana es que estas contribuciones sean administradas por organizaciones que representen a la comunidad de beneficiarios de los servicios que a través del establecimiento de la contribución se pretende financiar, por lo que en realidad resulta frecuente que se trate de entidades de carácter privado.

Tal como ha sido pacíficamente aceptado por la jurisprudencia, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de esta corporación, ello no resulta, en modo alguno, contrario a la naturaleza jurídica de este tipo de contribuciones, ni tampoco a ningún precepto constitucional. Por lo demás, esa misma jurisprudencia ha subrayado que, siempre que observe los debidos parámetros constitucionales, el legislador es autónomo para regular, en la forma que más conveniente le parezca, todos los elementos definitorios de una determinada contribución parafiscal<sup>30</sup>.

Ahora bien, en lo que ataña a la exigencia que el demandante plantea para que los fondos de esta contribución sean manejados únicamente por entidades pertenecientes al sistema de la seguridad social, debe resaltarse que la restricción contenida en la norma constitucional que sustenta el cargo bajo estudio consiste en que no se destinen ni utilicen "*recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella*", siendo entonces lo determinante, a efectos de no transgredir este mandato, el carácter de las actividades financiadas con cargo a estos recursos<sup>31</sup>. A este respecto, y tal como quedó dicho líneas atrás, con ocasión del análisis de este mismo cargo, la Corte considera que los servicios que se financiarán al amparo de estas normas hacen parte, indudablemente, del concepto de seguridad social en salud, que es precisamente el concepto que se pretende financiar con la llamada Unidad de Pago por Capitación (UPC).

Por lo anterior, esta corporación concluye que no resulta cuestionable, frente al contenido del artículo 48 superior, el hecho de que las normas demandadas encomiendan a la entidad que agremia nacionalmente a los municipios colombianos, la responsabilidad de organizar y poner en funcionamiento los servicio de transporte aéreo medicalizado y de telemedicina.

Establecida así la constitucionalidad de estos preceptos, no puede dejarse sin mención el hecho de que, en razón a la naturaleza de su objeto y a la presumible falta de experiencia en actividades de salud, que podría afectar a la agremiación que el legislador encargó de organizar y poner en funcionamiento estos servicios, pueden surgir dificultades que lleguen a afectar la frecuencia, la calidad o la oportunidad de los mismos. Por estas razones, tal como lo señala el demandante a manera de ejemplo, la reglamentación vigente con anterioridad a esta ley<sup>32</sup> dispuso que sólo podrían prestar los servicios de telemedicina las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) que cumplan ciertos estándares y requisitos.

Por todo ello, en atención al carácter especializado y de alta responsabilidad de estos servicios, y a que serán administrados recursos parafiscales, la Corte considera necesario condicionar la exequibilidad de estas normas, advirtiendo que estas actividades deberán cumplirse por conducto de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o de empresas especializadas en la provisión de las mismas, todas las cuales estarán sujetas a los respectivos control y vigilancia previstos normativamente al efecto, particularmente, los que conforme a las normas vigentes ejercen la Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

## 12. Conclusión

Recapitulando, agotado el análisis de los cargos de inconstitucionalidad propuestos en la demanda y de acuerdo con lo que de ellos resulta, la Corte Constitucional hará las siguientes declaraciones: i) que la Ley 1151 de 2007 es exequible en lo que ataña al hecho de haber sido sancionada por la Presidenta del Congreso de la República; ii) que existe cosa juzgada en lo relacionado con el artículo 146 de la misma ley, y iii) que los apartes demandados del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007 son exequibles con respecto a los cargos propuestos por el demandante y analizados por esta corporación, aunque con el condicionamiento antes planteado.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1151 de 2007 por el cargo de haber sido sancionada por la señora Presidenta del Congreso de la República.

Segundo.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-377 de abril 23 de 2008 que declaró EXEQUIBLE el artículo 146 de la Ley 1151 de 2007.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, el inciso 23 del numeral 3.3 y el numeral 3.3.1, ambos del artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, en el entendido de que la entidad nacional que agremia a los municipios y distritos colombianos prestará las actividades referidas en tales normas, por intermedio de instituciones prestadoras del servicio de salud IPS, o de empresas especializadas debidamente constituidas y sometidas a todos los controles que normativamente rigen sobre las personas y entidades autorizadas para prestar servicios de salud y las que

recaudan o administran recursos parafiscales.

Cuarto.- Cópíese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Con salvamento de voto

JAIME ARAÚJO RENTERÍA  
Magistrado  
Con salvamento y aclaración de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado  
Con salvamento parcial de voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1 Cita los artículos 60 y 62 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913, este último subrogatorio del artículo 70 del Código Civil.

2 Imprenta Nacional de Colombia.

3 Sobre estos temas cita las sentencias C-577 de 1997, C-655 y C-1040 de 2003 y C-861 de 2006.

4 Actividad definida y regulada mediante la Resolución 1448 de 2006 del Ministerio de Protección Social.

5 Esta demanda fue decidida mediante sentencia C-955 de 2007 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), por la cual se declaró condicionalmente inexequible el numeral 7º del artículo 7º de la Ley 1122 de 2007.

6 A este respecto cita, entre otras, las sentencias C-615 y C-974, ambas de 2002.

7 Se refiere particularmente al artículo 42 de la Ley 812 de 2003, contentiva del anterior Plan de Desarrollo, que fue declarado inexequible mediante sentencia C-137 de 2007 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

8 Frente al desarrollo particular del principio de unidad de materia con respecto a la ley contentiva del Plan de Desarrollo cita la sentencia C-305 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

9 Destaca además que en la mayoría de los casos se trata de servicios a los que se ha referido la Ley 1122 de 2007 "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

10 Expediente D-6945. Con salvamento de voto de los Magistrados Araújo Rentería, Córdoba Triviño y Sierra Porto.

11 Ver, entre otras, las sentencias C-320 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-1175 de 2004 y C-109 de 2006 (las dos últimas M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

12 Como es sabido, el trámite de las objeciones, regulado por el artículo 167 de la Constitución Política puede requerir incluso la intervención de la Corte Constitucional si el Presidente objeta por constitucionalidad y el Congreso insiste en conservar tales contenidos. En ese caso el concepto de la Corte declarando la inexequibilidad de los apartes objetados conlleva la necesidad de excluirlos de la ley que sea finalmente sancionada y de rehacer el proyecto en términos concordantes con el pronunciamiento de la Corte.

13 Sobre la naturaleza, propósitos y alcance de las objeciones presidenciales dentro del sistema constitucional colombiano la Corte hizo una amplia y completa reflexión en la sentencia C-452 de 2006 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

14 Artículo 1562 del Código Civil.

15 En cumplimiento de lo previsto en el artículo 138 de la Constitución Política.

16 Miembros de la Comisión Accidental conformada para efectos de estudiar las objeciones presentadas.

17 Cfr. entre otras las sentencias C-510 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-063 de 2002 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) en las que esta Corte ha entendido que los plazos de días establecidos en las normas constitucionales deben entenderse referidos a días hábiles y completos. Conforme a lo anterior, la diligencia sujeta a un determinado plazo de días debe tenerse por válidamente surtida desde que se ejecute en cualquier hora de los respectivos días, incluso en aquellas que bajo otra consideración se reputarían no hábiles.

18 Cfr. sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias C-025 de 1993, C-352 de 1998, C-501 y C-1025 de 2001, C-618 y C-887 de 2002, C-245 y C-460 de 2004, C-138 y C-211 de 2007 y C-230 de 2008.

19 Debe anotarse que esta sentencia fue objeto de varios salvamentos y aclaraciones de voto a partir del criterio personal de los distintos magistrados en relación con cuáles preceptos cumplían o no con el principio de unidad de materia.

20 También con varias aclaraciones y salvamentos de voto a propósito del alcance de este principio.

21 Particularmente en la Ley 1122 de 2007, artículo 26.

22 Ver sentencia C-177 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

23 Cfr. sentencia C-094 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

24 Ver Gaceta del Congreso Nº 32 de 2007, en la que se surtió la publicación oficial del proyecto.

25 Ver a este respecto las Gacetas del Congreso Nº 85, 137, 444, 445 y 520, todas de 2007.

26 Cfr. a este respecto acta 45 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, Gaceta Nº 288 de 2007.

27 Cfr. a este respecto acta 53 de la Plenaria del Senado, Gaceta Nº 270 de 2007.

28 Ver Gacetas del Congreso 241 y 271 de 2007.

29 Tomada del Art. 2º de la resolución 1448 de mayo 8 de 2006, expedida por el Ministerio de Protección Social.

30 Cfr. sobre estos temas especialmente las sentencias C-678 de 1998 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-840 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

31 La Corte se ha pronunciado de manera particular sobre este tema, en el mismo sentido en que ahora lo hace, entre otras, en las sentencias C-179 de 1997 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-655 de 2003 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-349 y C-1002 de 2004 (en ambas M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

32 Art. 9º de la antes citada resolución 1448 de mayo 8 de 2006, expedida por el Ministerio de Protección Social.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-16 19:08:37*