

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
ESD

REF: Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010

ÓSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR, mayor de edad, ciudadano en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'145.129 de Usaquén y **CAROLINA RENTERÍA RODRÍGUEZ**, mayor de edad, ciudadana en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51'840.062 de Bogotá, en nuestra condición de ciudadanos y en ejercicio del derecho conferido en los artículos 40 y 242 de la Constitución Política, acudimos ante esa Honorable Corporación con el fin de presentar **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los artículos 6 (parcial), 30, 42, 50, 128, 158 y 159 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", según se expone a continuación.

1. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS:

A continuación, nos permitimos reproducir el texto de los artículos, incisos o apartes de la Ley 1151 de 2007, publicada en el Diario Oficial número 46.700 del 25 de julio, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pretende. Cuando la demanda verse respecto de un aparte de la disposición transcrita así se aclarará, de lo contrario y a falta de aclaración, se entenderá que la solicitud impetrada abarca todo el texto.

ARTÍCULO 6°, NUMERAL 3.3, INCISO 23° Apartes subrayados. "Para garantizar lo establecido en el párrafo 2°. 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 éste servicio. Así mismo, la Superintendencia Nacional de Salud verificará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo para autorizar ó renovar el funcionamiento de las EPS, en particular al momento de verificar sus redes de servicios.

6°, NUMERAL 3.3.1. "MEJORAR LA ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE SALUD Y LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL ESTADO A LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES. Apartes subrayados.

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 mas 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 transito en las 5 regiones costa caribe; centro del país, occidente y eje cafetero, Antioquia Choco, 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 6, NUMERAL 4.2., INCISOS 7 Y 8: En aras de un desarrollo regional y para minimizar los impactos generados al medio ambiente, los municipios de los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional que sean fronterizos y limiten con mas de una entidad territorial generadora de recursos naturales renovables y no renovables, participarán de una cuarta parte de los recursos que por estos conceptos obtengan dichas entidades territoriales, aplicando el principio de la reciprocidad cuando hubiere lugar.

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

ARTÍCULO 6º, NUMERAL 4.3, INCISO 8. Apertes subrayados: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará el desarrollo de una política de manejo de aguas, infraestructura de riego y adecuación de tierras en general y de pesca con fines productivos para estos sectores, que garanticen la preservación, protección y aprovechamiento tanto del recurso hídrico, de las tierras y pesquero y para este último construirá el Plan de Acción Nacional de Desarrollo de Pesca Marina en el marco de los Planes de Acción Internacional de FAO y creará la Unidad Administrativa de Pesca Marítima dependiente de MAVDT o en su defecto el Viceministerio de Pesca.

ARTÍCULO 30. EXCEDENTES FINANCIEROS DE LAS ACCIONES PÚBLICAS DE FINAGRO Y DEL BANCO AGRARIO. Por el término de cuatro (4) años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2007, el ciento por ciento (100%) de las utilidades netas que en cada ejercicio liquide el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, y correspondan a las participaciones del capital de los accionistas públicos; así como ciento por ciento (100%) de los excedentes financieros que correspondan a la Nación con Ocasión de las utilidades netas generadas por el Banco Agrario al momento de su distribución a los socios públicos, se destinarán a inversiones en el sector agropecuario priorizando para tal efecto la destinación de recursos al fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, a la modernización de las actividades financieras del Banco Agrario, creación y puesta en marcha de

nuevas sucursales bancarias o no bancarias, formulación, desarrollo e implementación de apoyos directos compensatorios para los productores agropecuarios por las pérdidas sufridas con ocasión de las variaciones climáticas acentuadas, reestructuración de la cartera morosa de productores primarios, y afianzamiento de los programas de Banca de oportunidades y micro créditos rurales y para atender ICR y CIF.

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

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

En aquellos departamentos donde las alternativas de conectividad sean diferentes al modo carretero, los recursos de crédito podrán ser asignados a proyectos en otros modos de transporte, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos bajo los cuales se estructure el programa.

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

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá financiar la construcción y mantenimiento de vías terciarias de los departamentos" (sólo el aparte subrayado).

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

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

ARTÍCULO 158. MEGAPROYECTO DISTRITO MULTIPROPÓSITO LOS BESOTES. Aparte subrayado. Declárese estratégica y de utilidad pública la construcción del embalse Multipropósito Los Besotes para regular los caudales del Río Guatapurí que garantice el abastecimiento de agua al acueducto y a un distrito de riego en Valledupar. El Gobierno priorizará y garantizará la realización de este proyecto que deberá iniciar en un término no mayor a doce (12) meses.

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

No obstante la anterior transcripción, nos permitimos anexar al presente memorial un ejemplar del mencionado Diario Oficial.

2. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADAS.

Los artículos, incisos y apartes acusados vulneran los artículos 13, 48, 49, 150, 151, 154, 158, 189, 209, 341, 345, 346, 351, 360, 364, 365, 366 de la Constitución Política así como los artículos 3º, 6 y 22 de la Ley 152 de 1994, que dada su condición de ley orgánica, sujeta la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo. En consecuencia, su inobservancia vulnera lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política. Adicionalmente, algunos de los artículos acusados vulneran otras disposiciones de la Constitución Política, las cuales serán señaladas al momento de efectuar el respectivo estudio.

3. ANTECEDENTES

La Ley 1151 de 2007, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, fue presentada, como proyecto ante el Congreso de la República el seis (6) de febrero de 2007, aprobada el cuatro (4) de mayo y enviada para la respectiva sanción presidencial, el 30 del mismo mes y año.

El Presidente de la República objetó el proyecto de ley el veintinueve (29) de junio del presente año, y se publicó en la misma fecha en el Diario Oficial No. 46.674. Posteriormente, la Presidenta del Congreso sancionó la ley el día veinticuatro (24) de julio de 2007, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 46.700 del veinticinco (25) de julio de este año.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente demanda alega la inconstitucionalidad de los apartes y artículos señalados, con base en dos tipos de argumentos: argumentos generales de inconstitucionalidad por la carencia de aval respecto de normas específicas - teniendo en cuenta lo estipulado en los artículos 151, 154 y 341 de la Constitución Política - previsto para la expedición de las leyes y en particular para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, por una parte, y por la otra, argumentos específicos relativos a cada una de las normas demandadas, que violan artículos particulares de la Constitución Política, distintos a aquellos que rigen la expedición del Plan Nacional de Desarrollo.

La siguiente sección presenta los argumentos generales, relativos a la reserva de iniciativa legislativa y a la especial condición del trámite legislativo previsto para el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta la interpretación que la honorable Corte Constitucional ha desarrollado respecto de los artículos 154 y 341 de la Constitución Política. En la sección 5 se analiza cada una de las normas demandadas, exponiendo, de manera específica, las razones adicionales por las cuales adolecen de inconstitucionalidad.

4. CARGOS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD. VICIOS EN EL TRÁMITE DE LAS NORMAS ACUSADAS.

De manera previa al análisis particular y concreto de cada una de las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad, es importante señalar que la mayoría de las normas impugnadas tienen impacto fiscal porque establecen programas sin financiación alguna, modificando y contrariando los

programas y proyectos existentes del Plan Nacional de Desarrollo, al hacer imposible determinar cuáles de los programas deben ser financiados y cuáles no, afectando, por lo tanto, el equilibrio económico del Plan de Inversiones Públicas.

Estas normas fueron aprobadas en el debate legislativo sin la anuencia o aval escrito del Gobierno Nacional, contrariando lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 341 de la Carta Política, desconociendo a su vez los artículos 6° y 22 de la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, - Ley 152 de 1994 - y por ende vulnerando el mandato establecido en el artículo 151 constitucional y la llamada reserva de iniciativa legislativa prevista para los Planes Nacionales de Desarrollo, establecida en el artículo 154 superior y el precedente que en relación con dicha disposición ha trazado la honorable Corte Constitucional.

Sobre este particular, resulta de interés develar el carácter de la norma expedida. Debido a su naturaleza, en cuanto plasma una fórmula para hacer coherente la actuación estatal, los artículos 339 y siguientes de la Constitución Política, así como la Ley 152 de 1994, establecen los siguientes requerimientos y características a tal proceso de adopción del Plan Nacional de Desarrollo y a las normas que finalmente se expidan. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, para este momento, la labor realizada por la Corte Constitucional en su labor de control constitucional¹.

Tanto de las normas que regulan el contenido y proceso de adopción del Plan Nacional de Desarrollo como de la jurisprudencia mencionada se destacan una serie de características básicas que le brindan su impronta y especialidad:

- Como se ha indicado con insistencia, su adopción está **sujeta a la ley orgánica del Plan** (art. 342 C.P.). Esto significa que el trámite legislativo debe sujetarse a los lineamientos que le fija, en este caso, la Ley 152 de 1994. Entre otras normas que el Congreso debe atender para el efecto, se contempla la siguiente:

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

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, pero se requerirá siempre la aprobación de la otra cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

¹ A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se han expedido tres planes de desarrollo (Leyes 188 de 1995, 509 de 1999 y 812 de 2003). El segundo de ellos fue declarado inexecutable en su totalidad (sent. C-557 de 16 de mayo de 2000). Respecto de los otros se han presentado una serie de demandas con sus consecuentes decisiones en torno a la executableidad de las mismas. En cuanto a la jurisprudencia de constitucionalidad sobre el tema se deben tener en cuenta las sents. C-478 de 1992, C-337 de 1993, C-538 de 1995, C-015 de 1996, C-023 de 1996, C-032 de 1996, C-191 de 1996, C-254 de 1996, C-360 de 1996, C-537 de 1999, C-557 de 2000, C-1065 de 2001, C-978 de 2002, C-022 de 2004, C-130 de 2004, C-305 de 2004, C-369 de 2004, C-473 de 2004, C-669 de 2004, C-795 de 2004, C-991 de 2004, C-1053 de 2004.

Tal disposición cualifica el carácter de las modificaciones que puede introducir el Congreso de la República pues, con el propósito de mantener su coherencia, el Gobierno Nacional tiene la facultad de otorgar aval a las propuestas modificatorias.

- Está sometida al principio de unidad de materia pero de manera rígida. Este principio, consustancial a la adopción de cualquier ley, se encuentra reforzado en este caso. En efecto, sobre este particular ha indicado la Corte Constitucional:

"Ahora bien, la Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, por lo cual ha sostenido que el principio de unidad temática 'no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano', por lo cual únicamente '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 sistémica 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'.² No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia".³

En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo no puede convertirse en un prurito o pretexto para modificar, complementar o derogar cualquier norma. Esta actitud debilita sustancialmente el proceso de planeación.

La unidad de materia avanza otras de sus características fundamentales y es que se trata de una **ley especial**, tanto en su contenido como en el proceso de adopción.

- Como ya se indicó, el proyecto de ley que se presente es susceptible de modificaciones por parte del Congreso, preservando el **equilibrio financiero** (art. 341 C.Pol. art. 22 de la Ley 152 de 1994). Este es uno de los rasgos de unidad en la adopción del Plan. Como herramienta de priorización de la acción estatal, no puede admitirse la profusión de iniciativas por parte del Gobierno ni del Congreso, sin los respectivos recursos que las financien. Si así no fuera, el Plan se tornaría en un atado de buenas intenciones sin posibilidad de concretarse, lo cual dista de otra de sus características y es la de **ejecutabilidad**.

² Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³ Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Obviamente, como se indica en el artículo 22 ya citado, el equilibrio financiero es una circunstancia propia de esa ejecutabilidad que sólo puede surgir del Gobierno Nacional y, en concreto, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, toda vez que de este despacho emana la consistencia exigida.

No sobra indicar en este punto que la consistencia macroeconómica de todo proyecto de ley ha sido exigido por normas orgánicas, especialmente lo ordenado en la Ley 819 de 2003, sobre responsabilidad fiscal. En la ley del Plan este atributo resulta, más que razonable, necesario.

- Como corolario de lo anterior, es una ley cuyo **direccionamiento corresponde al Gobierno Nacional**. Una muestra de ello es que su modificación, el incremento en las autorizaciones de endeudamiento o la inclusión de nuevos proyectos, requiere del visto bueno del Gobierno Nacional.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo persigue reflejar una expresión de la alternativa política que fue favorecida en las urnas y que, de acuerdo con tal dictado, conduce a priorizar el programa que fue ofrecido a la ciudadanía.

- Contiene un acápite de **normas instrumentales**, necesarias para su ejecución. Este elemento ya se hizo evidente cuando se puso de presente su atributo de ejecutabilidad. De lo que se trata en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo es de construir una herramienta que permita cumplir con los proyectos o programas propuestos.
- Tiene una **priorización en el tiempo**. Esto se refleja en consideración a que se trata de un programa de Gobierno, que se caracteriza por la gestión de la mayoría de sus proyectos durante un cuatrienio, hasta donde sea posible, dependiendo de metas de corto, mediano y largo plazo consignadas en el mismo.
- Su trámite es **reglado**. Con esta característica se enfatiza en las sujeciones no sólo a la Constitución Política sino a la ley orgánica respectiva. Adicionalmente, se destacan los límites estrictos a la iniciativa del Congreso de la República.
- Es una norma en donde los **componentes axiomáticos son fuertes**. Para lo que nos concierne, la Ley 152 de 1994, destaca una serie de principios de especial relevancia para el presente análisis (art. 3º):

d. Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa, financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

e. Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.

f. Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las

respectivas autoridades de planeación, propenderán por que aquellos tengan cabal culminación. [...]

- i. Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.*
- j. Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.*
- k. Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.*
- l. Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.*
- m. Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.*

Estos apuntan a hacer del Plan Nacional de Desarrollo una decisión política responsable y posible que, además, involucre la solución de los problemas más apremiantes de la población.

Las características anotadas destacan los atributos de una norma tan importante como el Plan Nacional de Desarrollo. Obviamente, cada una de ellas refleja una interesante interrelación con las otras. Lo que se observa, y de allí la acusación que se realiza, es que en las normas que han sido cuestionadas se produjo una clara afectación de estos principios, en contravía de la unidad del proceso de planeación.

Igualmente, es pertinente precisar que algunas de las disposiciones de la Ley 1151 de 2007 cuya inexistencia se pretende, no guardan relación alguna con la esencia del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que esta demanda pretende, además, conservar la coherencia interna de este instrumento de planeación estatal, es decir, que contenga las normas que efectivamente se constituyen en un mecanismo de ejecución del Plan.

4.1 De la iniciativa en cuanto atañe al Plan Nacional de Desarrollo.

La reserva de iniciativa legislativa, que más adelante se explicará, es mucho más evidente y clara en materia del trámite y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 341 de la Constitución no sólo establece que el Gobierno debe presentar el proyecto de ley respectivo sino que, además, el Congreso puede incluir modificaciones al Plan de Inversiones pública siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. En torno a la inclusión de proyectos de inversiones no contemplados, la mencionada norma es clara que se requiere **el visto bueno del Gobierno Nacional**.

Así mismo, de conformidad con el artículo 341 señalado, la Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo vincula al Congreso de la República en el desarrollo de su función

legislativa⁴. Lo anterior, en la medida en que el Plan Nacional de Desarrollo consigna las políticas y programas durante el respectivo período de gobierno y por lo tanto constituye la carta de navegación para el país, cada cuatro años⁵.

La primera parte del Plan de Desarrollo contiene las políticas económicas, sociales y ambientales que deben guiar la acción estatal. Una segunda parte comprende el Plan Nacional de Inversiones, en el cual se establecen los principales programas y proyectos de inversión que se espera ejecutar, en desarrollo de las políticas previstas en la parte general. Dadas estas características, la Corte Constitucional otorga al ejercicio de la planeación y a la ley del Plan de Desarrollo en particular, una tarea unificadora en materia económica y social del país:

"Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esas prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el Plan de desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador⁶.

La segunda parte, el Plan Nacional de Inversiones, constituye la materialización de dichas políticas, a través de los programas y proyectos de inversión. Así mismo, los mecanismos incluidos en el articulado del Plan Nacional de Inversiones, permiten la efectiva ejecución de tales programas y proyectos y, por lo tanto, constituyen parte fundamental de la Ley del Plan de Desarrollo.

Para los efectos de esta demanda, se hace indispensable llamar la atención de la Corte Constitucional, en que dicho texto dispone que hacen parte del Plan Nacional de Inversiones, entre otras, las normas concebidas como *"la descripción de los principales programas y subprogramas"*⁷ y los *"mecanismos de ejecución del Plan"*⁸, las cuales, en la ley que nos ocupa, están contenidas en los Capítulos II y IV del Título II. Dado que el cuarto inciso del artículo 341 de la Constitución, desarrollada por el artículo 22 de la ley ya citada, establece que las modificaciones al Plan Nacional de Inversiones que generen desequilibrio fiscal, así como la adición de nuevos programas o proyectos de inversión o la modificación de los existentes, requieren aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, resulta claro que los nuevos planes, programas o subprogramas y los artículos que tienen una incidencia directa en el equilibrio fiscal del Plan Nacional de Desarrollo, e incluidos por el Congreso, requerían el visto bueno del Gobierno Nacional, lo cual se echa de menos en las normas cuya inconstitucionalidad se demanda.

Cabe citar, en este punto, la sentencia C-094 de 1996, en la cual la Corte Constitucional se pronunció precisamente sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 22, citado:

⁴ Sentencia C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, reiterando C-478, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ *Ibíd.* En el mismo sentido véase la sentencia C-337-93, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ Sentencia C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, tesis que ya se había expuesto en la sentencia C-478 de 1992.

⁷ Literal b), artículo 6°, Ley 152 de 1994.

⁸ Literal d), artículo 6°, Ley 152 de 1994.

"Conviene, pues, recordar cómo la Carta Política señala el trámite que ha de seguir el Plan General de Desarrollo y de Inversiones Públicas. En efecto el Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, y de conformidad con el artículo 150-3 superior, la aprobación del mismo corresponde al Congreso. En lo referente al Plan de Inversiones Públicas, si transcurren tres meses sin la aprobación del Congreso, después de haber sido presentado por el Gobierno, éste lo pone en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley. Ahora bien, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 154 de la Carta Política, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. Así las cosas, el Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero, el cual no es procedente en relación con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que, por la esencia misma de su estructura se ocupa de temas generales como el de señalar principios y pautas distintos de los que se ocupa el Plan de Inversiones Públicas. (subrayado fuera de texto).

Se puede resaltar que esa Corporación ha interpretado en forma disyuntiva la frase "modificaciones o la inclusión" contenida en el citado artículo 22 y consideró que la regla allí establecida no va más allá de lo dispuesto en la propia Constitución, toda vez que dicho ordenamiento es muy claro en dejar en manos del Gobierno Nacional la elaboración y presentación del Plan, el cual es su carta de navegación del respectivo cuatrienio y, por consiguiente, no puede llevar políticas ni programas de inversión que el Gobierno de turno no considere prioritarios ni contenidos en su proyecto político.

Es allí donde se define la competencia que le asiste al Congreso de la República para introducir modificaciones, adiciones o supresiones, inclusive asuntos nuevos, sin contar con la anuencia del Gobierno Nacional. Lo anterior, en todo caso, debe respetar el principio de unidad de materia, que para el caso del Plan Nacional de Desarrollo se refiere a que "...las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley (...)"⁹. Ello no implica que el Congreso de la República no pueda modificar sustancialmente el plan de inversiones presentado, lo que sucede es que para ello siempre deberá contar con el visto bueno, en forma de aval escrito, del Gobierno.

Es por ello que la inclusión de modificaciones, adiciones o supresiones sustanciales por parte del Congreso de la República al Plan de Inversiones requerirá, en la mayoría de los casos, del aval del Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, tal como se ha expuesto, el Plan Nacional de Desarrollo comporta un carácter especial respecto de las demás leyes. Atendiendo a la particularidad de la Ley del Plan, la Constitución Política estableció un régimen específico para su elaboración, formulación y expedición, en una ley de naturaleza orgánica¹⁰. Mandato constitucional que se concreta en la Ley 152 de 1994, que dada

⁹ Sentencia C-795 del 24 de agosto de 2004. MP. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁰ El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación,

su naturaleza, son intermedias entre el ordenamiento superior y las normas intermedias y si bien no forman parte de la Constitución Política si condicionan la expedición de las leyes¹¹, lo que implica que su inobservancia deviene en una violación a la Carta Política. Por ello, además de las normas generales relativas a la aprobación de cualquier ley de la República de Colombia, el trámite legislativo de la ley del Plan Nacional de Desarrollo debe cumplir las disposiciones constitucionales en lo pertinente y aquellas previstas en dicha Ley 152.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Política, en particular los artículos 154 y 341 y la Ley 152 de 1994, orgánica de los Planes de Desarrollo y por lo tanto el artículo 151 superior, se resalta la importancia de las manifestaciones hechas por el Gobierno Nacional durante el trámite legislativo, mediante las cuales éste expresó el costo fiscal de las normas que proponía el Congreso, la desarticulación del Plan Nacional de Desarrollo que se generaría de ser aprobadas y también el aval expreso y escrito respecto de aquellas disposiciones que encontró ajustadas. En efecto, tanto los desacuerdos planteados por el Gobierno Nacional, como el aval escrito, puesto a consideración del Congreso de la República, permiten probar la falta de aquiescencia del Gobierno en relación con las normas impugnadas y constituye el ejercicio de las facultades a él asignadas en la Constitución Política, todo lo cual fue reiterado igualmente, a través de las objeciones presidenciales presentadas ante el Congreso.

"... En segundo lugar, en cuanto a la posibilidad del Congreso de modificar el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, tampoco se desconoció la Constitución ni la Ley 5ª de 1992. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo es una ley de iniciativa gubernamental, de conformidad con lo que establece el artículo 154 de la Carta, las propuestas de modificación que presentaron los congresistas que implicaban cambios sustanciales al proyecto del gobierno tanto en su parte general como en el Plan General de Inversiones, fueron estudiadas por el gobierno y avaladas por éste cuando así lo consideró adecuado. Igualmente, rechazó propuestas que resultaban incompatibles con el proyecto del gobierno o que no respetaban el equilibrio financiero. Al hacerlo no vulneró la Constitución, sino que ejerció la facultad regulada en el artículo 341 de la Carta"¹².

Del análisis normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, resulta claro que, no sólo las modificaciones introducidas por el Congreso de la República durante el trámite legislativo del proyecto de ley, que afecten su esencia o sus componentes fundamentales, requieren el respectivo aval gubernamental. Adicionalmente, y de manera explícita, la Constitución Política establece condicionamientos especiales a la facultad general del Congreso para introducir modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente, en caso de alterar el equilibrio financiero planteado por el Gobierno Nacional y atendiendo a las disposiciones del artículo 341 constitucional y 22 de la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, dichas modificaciones requieren el respectivo aval gubernamental. De no contar con el mismo, las modificaciones introducidas por el Congreso de la República vulnerarían las disposiciones relativas a la iniciativa gubernamental, las disposiciones específicas relativas al Plan Nacional de Desarrollo, establecidas en la Carta Política y la ley orgánica ya citada, y por lo tanto adolecen de inconstitucionalidad.

aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

¹¹ En este sentido han sido las consideraciones de la Corte Constitucional en las Sentencias C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, C-892 de 2002 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-337 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² Sentencia C-473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

A pesar de que, en ejercicio de sus facultades, el Gobierno Nacional sometió a consideración del Honorable Congreso de la República dos cartas de aval, una respecto de la ponencia para primer debate y otra respecto de la ponencia para segundo debate, y a lo largo del trámite legislativo rubricó con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público las proposiciones con las cuales el Gobierno Nacional estaba de acuerdo y advirtió aquellas que no contaban con su aquiescencia, algunas normas fueron aprobadas sin el aval correspondiente. Tanto en las cartas enviadas al Congreso de la República el 21 de marzo y 2 de mayo del año en curso, como a lo largo del trámite, el Gobierno Nacional puso de presente los casos en los cuales las modificaciones introducidas desarrollaban las políticas planteadas en el Plan y guardaban coherencia con los demás proyectos y aquellos en los que las propuestas generaban impacto fiscal o modificaban el equilibrio financiero inicialmente propuesto.

En la mayoría de los casos, las fuentes de financiación no estaban señaladas y la implementación de dichas iniciativas implicaba, por lo tanto, la sustitución de unos proyectos por otros. Este ejercicio conduciría a replantear las prioridades, las metas y estrategias señaladas por el Gobierno Nacional, las cuales constituyen el eje del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones, materia que, como se ha puesto de presente, goza de la llamada reserva de iniciativa legislativa. Sin perjuicio de que algunos proyectos propuestos por el Honorable Congreso de la República fueron aprobados por el Gobierno Nacional, pues además de ser prioritarios y de sujetarse a criterios de viabilidad, guardaban coherencia con los programas y proyectos del Plan y mal podría el Gobierno Nacional avalar programas y proyectos de inversión aislados, sin un proceso de estudio y planeación, los cuales, adicionalmente, carecen de coherencia en relación con los demás proyectos.

La sustitución de unos proyectos por otros podría desarticular el Plan Nacional de Desarrollo, convirtiéndolo en una lista de iniciativas por ejecutar, independientemente de si desarrollan y complementan la política previamente establecida o no. Atendiendo a los mandatos constitucionales y al deber de consistencia y de coherencia del ejercicio de planeación, el Gobierno Nacional manifestó de manera reiterada, su desacuerdo con aquellas propuestas que no especificaban la fuente de financiación y que, por lo tanto, generaban desequilibrio financiero, al imponer la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiación, con el fin de evitar la sustitución de unos proyectos por otros.

Por las razones expuestas y teniendo en cuenta que algunos apartes del artículo 6 de la Ley 1151, referente a los principales programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y algunos artículos que hacen parte de los mecanismos de ejecución de dichos programas y proyectos, cuyos cargos de inconstitucionalidad más adelante se detallan expresamente, fueron aprobados sin el correspondiente aval gubernamental, en esta oportunidad se solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable de los mismos.

4.2 De la Iniciativa Legislativa en general.

De conformidad con las disposiciones constitucionales,¹³ es al Congreso de la República a quien corresponde hacer las leyes y en esa medida, como titular de la función legislativa, goza de la llamada cláusula general de competencia¹⁴. No obstante, la Constitución Política establece condicionamientos al Legislador en ejercicio de dicha competencia general, a través de la iniciativa

¹³ Artículo 150, C.P. de 1991.

¹⁴ Sentencia C-270 de 1993, M.P., José Gregorio Hernández Galindo. Igualmente, se pueden consultar las sentencias C-527 del 18 de noviembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-305 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

legislativa, en virtud de la cual corresponde al Gobierno Nacional, de manera exclusiva y excluyente, la potestad de presentar ante el Congreso de la República proyectos de ley que versan sobre determinadas materias.¹⁵ Ello implica que el trámite legislativo de los proyectos de ley, cuyo contenido tenga ese carácter, debe tener origen en el Gobierno Nacional. Las leyes expedidas con inobservancia de dicho requisito adolecerían de inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento, en particular, por vulnerar el artículo 154 constitucional.

Sin embargo, una interpretación de la norma en comento, en concordancia con el párrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992,¹⁶ *“Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”*, que acoge la Corte Constitucional, ha permitido que dicho vicio sea subsanable, y, en esa medida, no se afecta la constitucionalidad de la ley, si durante el trámite legislativo el Gobierno Nacional coadyuva a la expedición del proyecto,¹⁷ siempre que del expediente quede suficientemente probada la aquiescencia del Gobierno en relación con el mismo:

*“Igualmente, esta Corporación ha entendido que la violación de la exclusividad de iniciativa que tiene el Gobierno en ciertas materias puede ser convalidada en el proceso legislativo, para lo cual basta con que los ministros coloquen su rúbrica en el texto del artículo por ellos redactado, pues “aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial”.*¹⁸

Así se permite subsanar el vicio de procedimiento que se genera, en aquellos casos en los que un proyecto de ley, cuyo contenido es de reserva de iniciativa legislativa, que por lo tanto ha debido presentarse ante el Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional, se presenta por persona o entidad distinta.

Cosa diferente sucede en aquellos casos en los que el proyecto de ley efectivamente es presentado ante el Congreso por el Gobierno Nacional, pero sufre modificaciones sustanciales durante el trámite legislativo. En estos casos, la Corte Constitucional ha decidido que el mero cumplimiento de la presentación del proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional es insuficiente. En efecto, en entendimiento de esa Alta Corporación, en estos casos el objetivo central de la reserva de la iniciativa legislativa consiste en asegurar al Gobierno Nacional la dirección sobre las materias de su competencia, definidas desde la misma Constitución:

“Sobre esto último, debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio

¹⁵ *“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.* Sentencia C-270 de 1993, M.P. Jorge Gregorio Hernández Galindo. Véase también Sentencia C-266 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Sentencia C-022 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁶ *“Párrafo. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.*

¹⁷ Sentencia C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, reiterada en Sentencias C-266 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-032 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁸ Sentencia C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Véase en el mismo sentido Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias"¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, además del origen del trámite, la reserva de iniciativa legislativa o la iniciativa gubernamental comprende el acompañamiento, coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional durante el proceso de elaboración del proyecto, de tal manera que las leyes de la República, cuyo contenido sea materia de reserva de iniciativa legislativa, sean aprobadas de conformidad con los lineamientos que el Gobierno Nacional, como actor central en la elaboración de las mismas, haya establecido.

Una interpretación distinta dejaría sin sentido el artículo 154 constitucional, pues una vez presentado el proyecto de ley, éste podría sufrir modificaciones durante el trámite legislativo, desatendiendo las propuestas del Gobierno Nacional en relación con el mismo y desvirtuando, por lo tanto, el objetivo de la reserva de iniciativa legislativa, cual es, se reitera, preservar en dichos proyectos de ley los lineamientos y aproximaciones del Gobierno Nacional.

Dadas las anteriores consideraciones, la inobservancia de los rigorismos propios de la iniciativa legislativa, en los términos aquí expuestos, acarrea la violación del artículo 154 constitucional, generando un vicio de trámite insubsanable, el cual afecta, por lo tanto, la constitucionalidad del artículo así aprobado:

"Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación de proyectos ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo. De tal suerte que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. Esta aprobación puede consistir en un aval"²⁰.

¹⁹ Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁰ Sentencia C-889 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda. Tal es el precedente de la Corte Constitucional: Véase Sentencias: C-807 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas; C-078 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas; C-005 de 2003, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-354 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

4.3 Conclusión

A riesgo de parecer reiterativos, consideramos importante concluir que las normas constitucionales establecen un procedimiento específico en relación con la iniciativa, trámite y aprobación de la ley que expide el Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que constituye la estipulación jurídica de un mandato político del Gobierno de turno, hecho que determina una competencia específica del Congreso de la República en el proceso legislativo, diferente a la que pudiera tener en cualquier otro proyecto de ley. La condición particular y especialísima de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se refleja en el hecho de que en caso de falta de aprobación por parte del Congreso de la República, se faculta al Presidente de la República para expedirlo mediante decreto con fuerza de ley²¹.

Conforme a las normas pertinentes y teniendo en cuenta el carácter especial del que goza la ley del Plan Nacional de Desarrollo, debe ser el Gobierno Nacional quién principalmente defina y priorice los programas y proyectos que deben estar contenidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, de tal manera que la participación del Legislativo en su elaboración, guarde concordancia con las políticas planteadas por el Gobierno Nacional. Ello no implica que el Gobierno Nacional sea completamente autónomo en el proceso de expedición de esta ley, o que por ello deba excluirse de dicho proceso al Legislador²². Tampoco se deriva de lo anterior que el trámite legislativo de la ley del Plan Nacional de Desarrollo sea antidemocrático, más aún si se tiene en cuenta la amplia socialización que del mismo debe efectuarse, así como la consulta ante el Consejo Nacional de Planeación, concepto conforme al cual, deben realizarse las enmiendas pertinentes²³, y que a su vez, recoge las observaciones y sugerencias planteadas por las entidades territoriales y demás instancias de participación democrática establecidas en la ley²⁴.

La reserva de la iniciativa legislativa resulta pertinente, por lo tanto, en razón al carácter técnico de su contenido, en especial en razón a los programas y proyectos a implementar y la proyección de los recursos y los presupuestos plurianuales con los cuales se espera ejecutar las políticas planteadas, en desarrollo de los artículos constitucionales, todo lo cual justifica que aquellas disposiciones que entrañen o puedan generar desequilibrio financiero su iniciativa esté circunscrita a la manifestación expresa del Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En la totalidad de los artículos, incisos o apartes que se demandan de la Ley 1151 de 2007, se generan los vicios que señalamos *supra*, y en la mayoría de ellos confluyen además vicios de inconstitucionalidad adicionales que nos llevan a solicitar respetuosamente a la Corte Constitucional, su declaratoria de inexequibilidad, toda vez que la vigencia de estas normas inconstitucionales afecta la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente en la medida en que altera el balance de los recursos con los cuales se espera cumplir las metas planteadas, propuestas por el Gobierno Nacional y aprobadas por el mismo Legislador. Mientras dichas disposiciones permanezcan vigentes, generarán un desequilibrio en la ejecución integral, coherente y consistente de la herramienta principal del ejercicio de planeación en Colombia, tal como se ha puesto de presente en la parte inicial de esta sección.

²¹ Artículo 341 C.P., inciso 3°, artículo 25, Ley 152 de 1994.

²² Cfse. Capítulo 2, Título XII, C.P.

²³ Artículo 341 C.P., inciso 1°.

²⁴ Artículos 15 a 18, Ley 152 de 1994

No obstante, la contundencia de los anteriores argumentos, es importante analizar cada uno de los apartes demandados y la forma cómo vulneran individualmente diferentes artículos de la Carta Política, lo cual se realizará a continuación.

5. CARGOS ESPECÍFICOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Tal como fue advertido, en la gran mayoría de artículos acusados se encuentran vicios diferentes al de su trámite de aprobación. Para efectos del estudio, se hará simple mención a los textos acusados, dado que fueron transcritos al inicio del presente escrito.

5.1 Artículo 6°, numeral 3.3, inciso 23. Apartes subrayados.

En relación con la inconstitucionalidad de los apartes demandados en este inciso del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, es necesario precisar que el mencionado artículo hace parte del Plan de Inversiones, el cual contiene la descripción de los principales programas de inversión²⁵ y, en esa medida, afecta la propuesta presentada por el Gobierno Nacional, al ser incluido en el proyecto de ley por iniciativa parlamentaria sin el aval exigido por la Constitución Política, principalmente por el artículo 341, y la ley orgánica de los Planes de Desarrollo, en particular su artículo 22, lo cual lo torna en inconstitucional.

Es importante señalar que, de acuerdo con las normas del régimen contributivo y subsidiado, los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud se deben definir de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada y las condiciones financieras del sistema. De esta manera, las actividades, intervenciones, procedimientos y tecnologías que hacen parte de los planes de beneficios, requieren estudios que justifiquen su inclusión o su sustitución por otras tecnologías, de manera que éstos satisfagan criterios de costo-efectividad y que sean consistentes con la estabilidad financiera del sistema, por lo que no resulta viable que, sin soportes técnicos, disponga que a este servicio se le destinen unos recursos sin considerar y evaluar su conveniencia frente a las demás alternativas de prestación de servicios de salud. Conviene precisar, adicionalmente, que el parágrafo 2° del artículo 26 de la Ley 1122 de 2007 respecto de la Telemedicina, señala el mandato de promover tales servicios para contribuir a la atención en salud, pero en ningún caso superponiéndola a los criterios antes señalados para definir la conveniencia de éstos sobre otras alternativas de intervención y su inclusión, o la exclusión de otros servicios, en los planes de beneficios.

Cualquier disposición que pretenda desatender el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pretermite una de las finalidades sociales del Estado, según lo consagra el artículo 366 de la Carta en concordancia con los artículos 48 y 49, tal y como sucede con esta disposición que se demanda, toda vez que con su aplicación se desfinancia el aseguramiento en salud y, por ende, su prestación, vulnerando también, por esta vía, la Constitución Política, lo cual se agrava cuando esa alteración en el manejo de estas rentas públicas se presenta en detrimento del cumplimiento de uno de sus objetivos fundamentales de la actividad Estatal, vale decir, garantizar la salud, según las disposiciones mencionadas.

Adicionalmente, esta norma desvertebraría la estructura de esta contribución parafiscal, pues, los recursos que se extrajeron de los ciudadanos en beneficio de su propia salud, estarían siendo desviados a una persona de derecho privado con una finalidad distinta a la inicialmente concebida.

²⁵ Cfr. con el artículo 6° de la ley 152 de 1994.

Además de hacer tabla rasa con el esquema parafiscal, equivaldría a modificar substantivamente la contribución y ordenar una participación de rentas nacionales, gravámenes en el caso del régimen subsidiado y contribuciones parafiscales en el caso del régimen contributivo, a favor de una persona que agremia entidades territoriales. Sendas figuras, la modificación de la parafiscalidad y la participación de rentas nacionales, demandan la iniciativa privativa gubernamental, según lo indica el artículo 154 Constitucional en su segundo inciso, que en el caso de este artículo está ausente.

De otra parte, la norma contempla la inspección, vigilancia y control para que los recursos se trasladen a la entidad que agremia las entidades territoriales, pero, curiosamente, no se le permite a la entidad de supervisión inmiscuirse en el manejo de esos recursos. En resumen, el texto del artículo conmina al Estado para que utilice todos los mecanismos de supervisión para asegurarse de que un particular pueda recibir unas rentas públicas para desarrollar actividades que no hacen parte de su objeto social y que lo haga sin supervisión alguna. Por contera, también se estaría transgrediendo el artículo 365 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 189 numeral 22, al permitir que parte de los recursos con que se debe financiar el servicio público de salud quede al margen de su control y vigilancia.

En tal sentido, no resulta constitucional que la ley del Plan Nacional de Desarrollo fije un porcentaje (0.3% de la Unidad de Pago por Capitación - UPC) de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para financiar servicios de Telemedicina en actividades de promoción y además para la atención en salud de la población afiliada a los Regímenes Contributivo y Subsidiado, pues genera inflexibilidades en la asignación de estos recursos sin que se contemple la evaluación pertinente de las mismas, y desconoce que el valor de la UPC que se reconoce a las EPS debe definirse por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (en el futuro por la Comisión de Regulación en Salud creada por la Ley 1122 de 2007) en función de los procedimientos, actividades y medicamentos incluidos en los Planes de Beneficios, previo estudio técnico de su costo- efectividad, del perfil epidemiológico de la población y de la sostenibilidad financiera del Sistema, como antes se señaló, todo lo cual sólo es posible asegurar si tales decisiones son tomadas por la instancia legalmente competente. En síntesis, este inciso, que busca "garantizar" el cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 26 de la Ley 1122, lo excede, toda vez que superpone la telemedicina a la prestación de servicios de salud frente a otras alternativas que pudieran resultar más costo-efectivas y le asigna unos recursos sin considerar los criterios que deben ser aplicados para la definición de los servicios que resulten más convenientes de incluir en los mismos.

Asignar por ley un porcentaje fijo del valor de la UPC con destinación específica a servicios de Telemedicina (cerca de \$35 mil millones al año), sin identificar técnica y financieramente el costo – efectividad de tales tecnologías y su impacto en el equilibrio financiero de la UPC, genera impacto fiscal y conduce a la sobre financiación de su prestación, dejando a la Comisión de Regulación en Salud sin posibilidades de realizar los respectivos ajustes en el Plan Obligatorio de Salud como en el valor de la UPC; es por esto que el Gobierno Nacional no otorgó el aval correspondiente. Recuérdese en este punto que la Ley 1122 de 2007 ordena que las modificaciones a la UPC deben ser definidas por la Comisión de Regulación, *con fundamento en estudios técnicos previos*.

De otra parte, supeditar la autorización o renovación de la licencia de funcionamiento a las EPS a la inclusión, dentro de las exigencias para ser habilitada, de servicios de telemedicina, puede llegar a rebasar las actuales condiciones de operación de éstas. Adicionalmente, un aspecto que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de esta clase de alternativas es la relación existente entre el médico y el paciente que esta tecnología difícilmente puede suplir. Si bien su adopción tiene una serie de ventajas conforme a las cuales el Legislador (parágrafo 4º del artículo 27 de la Ley 1122 de

2007) ha adoptado una regulación sobre la materia, es preciso garantizar una adecuada y completa atención pues, entre otros, el diagnóstico a distancia genera riesgos. No puede perderse de vista que los estudios en torno a la efectividad de esta herramienta son incipientes.

En conclusión, el inciso 23 del numeral 3.3 del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 vulnera los artículos 48, 49, 151, 154, 189, 209, 341, 365 y 366 de la Constitución Política, por lo que se solicita a la Honorable Corte Constitucional se declare su inexecutable.

5.2 Artículo 6°, numeral 3.3.1. "Mejorar la accesibilidad a servicios de salud y la capacidad de respuesta del Estado a las emergencias y desastres.". Apartes subrayados.

Los apartes subrayados que se indicaron anteriormente de este numeral del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, no contaron con el aval del Gobierno Nacional, razón por la cual resultan inconstitucionales al contrariar los artículos 341 y 151 de la Constitución Política, este último por violentar el artículo 22 de la Ley orgánica 152 de 1994, toda vez que con su aplicación se genera un impacto fiscal adicional que afecta las bases sobre las cuales se estructuró el Plan de Inversiones Públicas, hecho que requiere necesariamente el visto bueno del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

La destinación de recursos ordenada inconstitucionalmente por el Congreso de la República y que se plasma en esta norma obligaría a tomar una de las dos siguientes decisiones, o una combinación de ellas: i) Reducir los contenidos del Plan Obligatorio de Salud de cada uno de los regímenes, y/o ii) Incrementar el valor de la UPC del Régimen Contributivo y del Subsidiado, en un monto equivalente al 2%, decisiones que no le permiten al Gobierno Nacional el cumplimiento de las metas previstas en su Plan Nacional de Desarrollo y que por demás desfinancia.

En el segundo caso, respecto del Régimen Contributivo sería necesario incrementar las cotizaciones para preservar la estabilidad financiera de la Subcuenta de Compensación del Fosyga, de tal forma que permita financiar los cerca de \$130 mil millones adicionales al año para financiar el gasto que se pretende crear, con lo cual se afectan las estimaciones sobre las cuales se estructuró el Plan de Inversiones, generando un desequilibrio, hecho que el Constituyente previó y para ello plasmó la exigencia del aval expreso del Gobierno Nacional, el cual en el trámite de este numeral se extraña.

Cabe advertir, que el aumento de las cotizaciones tiene un fuerte impacto en el costo de las contribuciones parafiscales que pagan las empresas, lo que incentiva el aumento de la informalidad del mercado laboral y la evasión en el pago de los aportes, afectando de manera negativa el nivel de recaudo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para el régimen subsidiado significaría destinar adicionalmente y en lo sucesivo cerca de \$90 mil millones al año, comprometiendo las metas de cobertura universal previstas por la Ley 1122 de 2007, generando impacto fiscal para la Nación, dada la obligación financiera que le fue impuesta por dicha ley.

Igualmente, destinar por ley el 2% de la Unidad de Pago por Capitación – UPC (cerca de \$220 mil millones anuales), para financiar un sistema integral de transporte aéreo medicalizado, crea inflexibilidades en la asignación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y desconoce la Ley 1122 de 2007 que ordena que las modificaciones a la UPC deben ser definidas por la Comisión de Regulación en Salud, "con fundamento en estudios técnicos previos", que en todo caso deben consultar el costo- efectividad de las actividades y procedimientos incluidos y por incluir en el Plan Obligatorio de Salud, el perfil epidemiológico de la población y la sostenibilidad financiera del Sistema.

Además de estas particularidades, le son aplicables, como sustento de la flagrante inconstitucionalidad de este numeral, las consideraciones efectuadas en relación con el inciso 23 del numeral 3.3 del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, puesto que en esencia persiguen la misma finalidad en contra de la financiación del sistema de seguridad social y en general del bienestar general, vulnerando el artículo 366 superior.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y aquellas que se hicieron respecto del inciso anterior, el numeral 3.3.1 del artículo 6° del Plan Nacional de Desarrollo, desconoce los artículos 48, 49, 151, 341 y 366 de la Constitución Política, por lo cual, respetuosamente se solicita a la Corte Constitucional declarar su inconstitucionalidad.

5.3 Artículo 6, numeral 4.2., incisos 7 y 8.

Estos incisos, que también carecen de aval del Gobierno Nacional, son inconstitucionales por violar los artículos 151, 158, 341 y 360 de la Constitución Política, así como el derecho fundamental a la igualdad contenido en el artículo 13 superior, según se expone a continuación.

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

Esta situación, contraria al alcance abstracto y general que debe tener toda ley y, particularmente, aquella que señala los lineamientos de la actuación estatal a mediano plazo, genera una iniquidad en contra de las entidades territoriales en que se explotan recursos naturales, las cuales verán disminuidos, entre otros, los ingresos por concepto de regalías a que tienen derecho por mandato constitucional, en particular el artículo 360 de la Constitución, toda vez que la condición de ser un municipio fronterizo o limítrofe a las entidades territoriales en las que se explotan o en las que se transportan los recursos naturales no renovables no la hacen beneficiaria para participar en la asignación de regalías.

El inciso demandado no contempla un verdadero mecanismo para la consecución de las metas y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo sino que, contraría los postulados esenciales para el Plan, como son la equidad y la reducción de los desequilibrios regionales, comprometiendo el cumplimiento de las metas establecidas en el mismo, en cuanto que un municipio específico sería destinatario de recursos, sin tener derecho alguno a ellos, en desmedro de los verdaderos beneficiarios constitucionales de las regalías según el artículo 360. Esa contradicción entre la norma demandada y el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso, hace que se rompa la unidad de materia en el proyecto, ya que el todo y una de sus partes resultan contradictorios, vulnerando el precepto constitucional contenido en el artículo 158.

Resulta evidente la palmaria violación de la Constitución Política con estos incisos contenidos en el artículo 6 de la Ley 1151 de 2007, puesto que se trata de una discriminación injustificada frente a los municipios productores destinatarios de regalías, ya que deben entregar un porcentaje de su participación a una entidad territorial que no goza de las mismas peculiaridades, ello sin perjuicio de la falta de unidad de materia de esta norma y de la ausencia del aval expreso del Gobierno Nacional, no obstante afectar el equilibrio financiero del Plan de Inversiones Públicas.

Por último, se llama la atención sobre la inconstitucionalidad de esta medida, en contra de la situación financiera en las entidades territoriales afectadas por la deducción contenida en esta norma, dado que en la actual vigencia fiscal tienen compromisos adquiridos a la fecha en que se expidió esta ley, que pueden ser superiores al monto equivalente a que tiene derecho, lo que no les permitiría atender el pago de las diferentes obligaciones financiadas con recursos de regalías, generando eventuales incumplimientos.

5.4 Artículo 6º, numeral 4.3, inciso 8º, aparte subrayado.

El aparte que se destaca del inciso 8 del numeral 4.3 del artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 adolece de adicionales vicios de constitucionalidad a los ya mencionados de manera general, tal y como se evidenciará enseguida.

En efecto, el mencionado texto desconoce las disposiciones contenidas en el numeral 7 del artículo 150, el artículo 154 y los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional que se ha encargado de precisar el alcance y sentido de esos artículos, en especial la Sentencia C-889 de 2006²⁶.

Lo anterior, debido a que mediante esa norma se ordena al Gobierno Nacional crear una unidad administrativa o un viceministerio, con lo cual claramente se modifica la estructura de la administración nacional; y dado que el artículo 154 constitucional ordena que los proyectos de ley mediante los cuales se realicen esa clase de modificaciones sean de iniciativa del Ejecutivo o que en su defecto tengan el aval del Gobierno Nacional, el cual no existe en este caso, la norma demandada deviene inconstitucional. Al respecto, ha indicado la Honorable Corte Constitucional:

*"La Corte ha declarado la inexecutablez de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental."*²⁷

Por otra parte, si bien la distribución de los negocios según su naturaleza entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos a que se refiere el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política es una atribución a cargo del Presidente de la República de *"estirpe administrativa"*²⁸ que, en consecuencia, se ejerce con sujeción a la ley, el referente legal no puede hacer directamente la distribución de los negocios anulando o vaciando de contenido la competencia administrativa prevista en la norma superior invocada, mucho menos desconocer los objetivos generales que han quedado a cargo de cada una de las entidades creadas de conformidad con una determinada estructura, para lo cual se ha contado previamente con la iniciativa Gubernamental.

²⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁷ Sentencia C-889 del 1º de noviembre de 2006. Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Sentencia C-644 de 2000. Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis

De esta manera, la asignación de la función de priorizar el desarrollo de "*una política de manejo de aguas*" al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desconoce que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente²⁹, y que dicha función está estrechamente asociada con los objetivos generales de esta Cartera, la cual ejerce como máximo ente rector de los recursos naturales renovables. De no entenderse que el Legislador tiene esta limitación de orden Constitucional, cabría admitir entonces que la ley puede subrogar al Presidente en la distribución de los negocios, dejando de lado la misión institucional a cargo de las entidades creadas por la propia ley a iniciativa del Gobierno.

En consecuencia, la norma acusada vulnera los artículos 150, 154 y 189 de la Constitución Política, razón por la cual se solicita su eliminación del texto definitivo de la ley por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.

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

Claramente esta norma es de aquellas que requieren del aval expreso del Gobierno Nacional puesto que afecta el equilibrio financiero del Plan Nacional de Desarrollo y genera impacto fiscal debido a que, como se le puso de presente al Congreso durante el trámite legislativo, los recursos provenientes de esos excedentes financieros ya se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y están destinados a financiar el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso, tal como se evidencia en la proyección de los recursos financieros del Plan Nacional de Inversiones establecida en el artículo 5 de la Ley 1151 de 2007, todo lo cual configura una inconstitucionalidad por violación al artículo 341 de la Constitución Política.

Además de lo anterior, este artículo restringe las funciones de las Asambleas de Accionistas y Juntas Directivas del Banco Agrario y de FINAGRO, así como del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), vulnerando el artículo 97 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en consecuencia, el artículo 151 superior. Y, dado que la ley del Plan Nacional de Desarrollo es una ley ordinaria³⁰, resulta contrario a la Constitución Política utilizarla para modificar lo establecido en normas sujetas a la llamada *reserva de ley orgánica*, como son las contenidas en la del presupuesto público, tal y como sucedería, además, con la modificación que por esta vía se hace al artículo 6 de la Ley 225 de 1995 "*por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto*".

Igualmente, vulnera normas orgánicas del presupuesto cuando desconoce el principio presupuestal de unidad de caja (artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto), al establecer una destinación específica de rentas del orden nacional para financiar proyectos no contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo o que cuentan con otras fuentes de financiación, situación que hace que se desfinancien otras inversiones que sí están estimadas dentro del Plan de Inversiones Públicas que nos ocupa.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta la violación que el artículo en comento hace a los artículos 151 y 341 de la Carta Política, se solicita la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley 1151 de 2007.

5.6 Artículo 42. Hospital Universitario – Universidad Nacional.

²⁹ Hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003)

³⁰ Cfr. con las sentencias C-337 de 1993, C-015 de 1996, C-557 de 2000 y C-305 de 2004.

El artículo 42 de la Ley 1151 de 2007 fue incluido en el proyecto de ley sin el aval gubernamental y sin que se hubiera realizado una cuantificación de los costos que implica, así como de la proporción en que afecta el equilibrio financiero del Plan Nacional de Desarrollo y de los presupuestos de las vigencias fiscales 2008 – 2010, por lo cual deviene en inconstitucional.

Debe resaltarse que el impacto fiscal de este artículo se agudiza si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas deben mantenerse, por lo menos, en pesos constantes año a año y los montos asignados en cada año generan base para la siguiente vigencia, con lo cual el efecto acumulativo de este artículo es incalculable.

Adicionalmente, el artículo genera desequilibrios e iniquidad en la asignación de los recursos del presupuesto nacional a las universidades públicas, dando prelación a la Universidad Nacional, sin tener en consideración la situación de otras instituciones.

En consecuencia, la norma acusada desconoce abiertamente el artículo 351 de la Constitución Política y el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, normas que reservan al Gobierno Nacional la potestad de incluir nuevos gastos en el Presupuesto Nacional, lo cual ha sido avalado y reiterado permanentemente por la Corte Constitucional³¹.

En tal sentido, es necesario considerar que la Constitución Política, en sus artículos 345 y 346 responde al postulado democrático según el cual quien decreta en términos generales el gasto es el Congreso de la República, y al Gobierno Nacional le compete la iniciativa para presentar el proyecto de ley del presupuesto en el cual se pueden incorporar, sin que sea obligatorio, algunos de los gastos ya decretados anteriormente³².

La Corte Constitucional³³ ha señalado respecto de las competencias que les han sido conferidas tanto al Legislativo como al Ejecutivo, en materia de gasto lo siguiente:

"El principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el presupuesto general de la nación de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso, en este sentido puede implicar una orden imperativa al ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable. (...)

Esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno, decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual del presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no se puede consagrar es un mandato para la inclusión de un gasto, es decir establecer una orden de imperativo cumplimiento fr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no

³¹ Cfr., entre muchas otras, con la sentencia C-859 de 2001.

³² Sobre el tema de la técnica del gasto descrita y sus implicaciones en el proceso democrático, son pertinentes las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 1994 y la técnica del gasto público en Trujillo Alfaro Jorge Luis, "Presupuesto. Una aproximación desde la planeación y el gasto público". Editorial Universidad del Rosario, Bogotá 2007.

³³ Sentencia C-859 de 2001 M.P. Dra. Clara Inés Vargas. Ver en el mismo sentido Sentencias C-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-442 de 2001 M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1065 de 2001 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, C-1113 de 2004 M.P. Dr. Álvaro Tafur Gálvis y C-729 de 2005 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. (...) En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el Presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley."

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional ha interpretado que el gasto público conlleva una colaboración entre dos ramas del poder público, en virtud de la cual una decreta el gasto, mientras que la otra define la incorporación efectiva del mismo en el instrumento legal para su realización (ley anual de presupuesto). En consecuencia, una previsión legislativa contentiva de una orden de ejecución presupuestal concreta al Gobierno Nacional, implica una vulneración a la Constitución y, por ende, se solicita la declaratoria de inexecutable de la misma.

Con base en las anteriores consideraciones, el artículo 42 de la ley 1151 de 2007, resulta violatorio de los artículos 151, 341, 345, 346, 351 y 352 razón por la cual, respetuosamente le solicitamos a la Corte Constitucional declararlo inexecutable.

5.7 Artículo 50, Gestión Vial Departamental. Aparte subrayado.

El aparte subrayado del artículo 50 de la Ley 1151 de 2007, el cual tampoco fue avalado por el Gobierno Nacional, genera impacto fiscal toda vez que la Nación, al garantizar un crédito sin atender la suficiente capacidad de pago del deudor (en este caso los departamentos), asumiría implícitamente la obligación, hecho que consecuentemente afecta el equilibrio financiero del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que resulta inconstitucional por violar los artículos 341 de la Constitución Política y 22 de la Ley 152 de 1994, orgánica de los Planes de Desarrollo.

Adicionalmente, es inconstitucional porque la norma contradice el artículo 364 de la Carta Política, ya que permite que entidades territoriales sin capacidad de pago accedan a recursos de crédito, con lo cual se afecta la sostenibilidad fiscal tanto de esas entidades como del Gobierno Nacional y se aumenta el monto de la deuda a cargo de la Nación, lo cual perjudica un objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, como es la *estabilidad macroeconómica*.

Igualmente, este artículo desconoce las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 estas dos últimas orgánicas, las cuales regulan con especial detalle la consistencia financiera de las entidades territoriales, por lo que por esta vía se estaría vulnerando el artículo 151 superior.

Finalmente, es muy importante considerar que la entrada en vigencia de este artículo dificultaría la aplicación de las normas que regulan el endeudamiento territorial, pues obliga al Gobierno Nacional a otorgar recursos de crédito a los departamentos, independientemente de su capacidad de pago, lo cual, reiteramos, es inconstitucional.

El artículo vulnera, por lo tanto, los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 151, 341 y 364 de la Constitución Política, razón por la cual se solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable.

5.8 Artículo 128. Inversión recursos de capitalizaciones.

El presente artículo, el cual se incluyó con ausencia del requisito del aval expreso del Gobierno Nacional, es inconstitucional por vulnerar la Constitución Política (artículos 151 y 341) y la norma

orgánica a que se refiere la Carta, toda vez que entraña impacto fiscal, tal y como se explica a continuación.

La disposición reproduce el artículo 23 de la Ley 226 de 1995, pero sin hacer referencia al mismo y modificando la expresión "producto neto" por "producto bruto", lo cual genera impacto para las finanzas públicas. Así mismo, pretende eliminar la palabra "principal" referente a la actividad de la empresa sujeta a enajenación, lo cual implica cambio en la distribución regional de tales recursos.

Este mandato legal genera un desequilibrio en el plan de inversiones, situación que desde el punto de vista constitucional y legal requiere del aval del Gobierno Nacional, puesto que afecta diversas fuentes de financiación que están previamente definidas y que determinaron en su momento la presentación del proyecto de ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo.

No es constitucionalmente admisible que en el Plan Nacional de Desarrollo, el Congreso de la República, con ausencia de la expresión de la voluntad del Gobierno Nacional, defina el destino de unos recursos públicos necesarios para la financiación de programas de inversión contenidos en el Plan de Inversiones Públicas.

En ese orden de ideas, se generaría una reducción importante de los ingresos para la Nación e implicaría una desfinanciación del Plan de Inversiones, generando déficit en el sector público consolidado, y por ello probablemente dificultando la realización de nuevas enajenaciones.

Nuevamente, el artículo objeto de estudio resulta violatorio de los artículos 151 y 341 de la Constitución Política tal como se ha manifestado anteriormente respecto de otros artículos por las mismas razones, y tal como quedó expuesto en la sección anterior de esta demanda, referente a los cargos generales de inconstitucionalidad.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente se solicita a la Corte Constitucional declarar su inexecutable.

5.9 Artículo 158. Megaproyecto Distrito Multipropósito Los Besotes. Aparte subrayado.

Adicional a las consideraciones sobre el vicio de trámite en que incurre el aparte subrayado en el artículo 158 de la ley acusada, se considera que es violatorio de la Constitución Política en cuanto genera un mandato de inclusión de gasto a ejecutar en un plazo concreto.

Esto, puesto que la Constitución Política, en sus artículos 345 y 346 responde al postulado democrático según el cual quien decreta en términos generales el gasto es el Congreso de la República, y al Gobierno Nacional le compete la iniciativa para presentar el proyecto de ley del presupuesto en el cual se pueden incorporar, sin que sea obligatorio, algunos de los gastos ya decretados anteriormente.

En este punto de la demanda, se considera pertinente referirse a los argumentos expuestos en el acápite "5.6 Artículo 42. Hospital Universitario – Universidad Nacional.", para lo cual se reitera que la Corte Constitucional³⁴ ha señalado respecto de las competencias que les han sido conferidas tanto al Legislativo como al Ejecutivo, en materia de gasto lo siguiente:

³⁴ Sentencia C-859 de 2001 M.P. Dra. Clara Inés Vargas. Ver en el mismo sentido Sentencias C-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-442 de 2001 M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1065 de 2001 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, C-1113 de 2004 M.P. Dr. Álvaro Tafur Gálvis y C-729 de 2005 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

"El principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el presupuesto general de la nación de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso, en este sentido puede implicar una orden imperativa al ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable. (...)

Esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno, decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual del presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no se puede consagrar es un mandato para la inclusión de un gasto, es decir establecer una orden de imperativo cumplimiento fr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. (...) En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el Presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley."

Así las cosas, la Corte Constitucional ha interpretado que el gasto público conlleva una colaboración entre dos ramas del poder público, en virtud de la cual una decreta el gasto, mientras que la otra define la incorporación efectiva del mismo en el instrumento legal para su realización (ley anual de presupuesto). En consecuencia, una previsión legislativa contentiva de una orden de ejecución presupuestal concreta al Gobierno Nacional, implica una vulneración a la Constitución y, por ende, se solicita la declaratoria de inexecutable de la misma.

En conclusión, esta disposición es inconstitucional por vulnerar los artículos 151, 341, 345, 346 y 352 de la Constitución Política.

5.10 Artículo 159. Megaproyecto del Distrito de Riego de Ranchería. Aparte subrayado.

El aparte demandado de este artículo incurre en los mismos vicios de la iniciativa anteriormente comentada, así como los señalados en el acápite 5.6, siendo violatorio de la Constitución Política por cuanto se traduce en una orden concreta de ejecución de gasto al Gobierno Nacional. En ese orden de ideas, resultan aplicables las consideraciones que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad al artículo precedente y la vulneración de los artículos 151, 341, 345, 346 y 352 de la Constitución Política.

6. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, la H. Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos en contra de las leyes, tanto por su contenido material como por su contenido formal.

En el presente caso se acusa de inconstitucionalidad por vicios de forma (estando en término para ello, Art. 242 numeral 3 C.P.) y por violaciones sustanciales a la Constitución Política a la ley 1151 de 2007, por lo que resulta la Corte Constitucional competente para conocer y decidir por medio de sentencia que haga tránsito a cosa juzgada constitucional la presente demanda.

7. SOLICITUD

De acuerdo con las razones de fondo formuladas, así como en las que los Honorables Magistrados consideren pertinentes, se solicita, comedidamente, declarar la inconstitucionalidad de las normas y los apartes demandados.

8. ANEXOS

Nos permitimos anexar a la presente demanda un ejemplar del Diario Oficial 46.700 de 25 de julio de 2007, así como copia de las cartas enviadas al Congreso de la República el 21 de marzo y el 2 de mayo de 2007, mencionadas en el presente escrito.

9. NOTIFICACIONES

Las notificaciones las recibiremos en la Secretaría General de la Corte Constitucional, o en la Carrera 7A No. 6-45 Piso 3 y en la Calle 26 No. 13-19 Piso 14, respectivamente, de la ciudad de Bogotá.

De los H. Magistrados muy respetuosamente,

ÓSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR
C.C. 79'145.129 de Usaquén

CAROLINA RENTERÍA RODRÍGUEZ
C.C. 51'840.062 de Bogotá