



Sentencia 1088 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1088/08

Referencia: expediente D-7346

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 32 de la Ley 1151 de 2007

Demandante: Angélica Cabrales Hernández

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil ocho (2008).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana ANGÉLICA CABRALES HERNÁNDEZ, solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 32 (parcial) de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*", en cuanto el legislativo sobrepasó el mandato constitucional estatuido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

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

II. NORMA ACUSADA

El texto de la norma acusada que se resalta, es el siguiente:

Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*", artículo 32, el cual dispone:

"ARTÍCULO 32. Evaluación de Directores o Gerentes de Instituciones Públicas Prestadoras de servicio de salud. Las Juntas Directivas de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud deben definir y evaluar el Plan de Gestión para ser ejecutado por el Director o Gerente durante el período para el cual fue designado. Dicho Plan contendrá entre otras las metas de gestión y resultados relacionados con la viabilidad financiera, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y las metas y compromisos incluidos en convenios suscritos con la Nación a la entidad territorial si los hubiere. La evaluación insatisfactoria de dichos planes será causal de retiro del servicio del Director o Gerente para lo cual la Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para este la remoción del Gerente o Director aún sin terminar su período. La designación de un nuevo Gerente o Director se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, para el tiempo faltante conforme a los períodos institucionales fijados en dicho archivo." (Negrillas fuera del Texto)

III. LA DEMANDA

La demandante solicita a esta Corporación que se pronuncie en el sentido de declarar la inexequibilidad del artículo 32 (parcial) de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*". Para fundamentar su demanda expone los argumentos que adelante se resumen:

Señala la demandante que la norma acusada es contraria al artículo 158 de la Carta Política según el cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. A su juicio, la norma acusada es inconstitucional y presenta una extralimitación por cuanto viola la unidad de materia, en tanto no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte, es decir con la Ley 1151 de 2007.

Considera la peticionaria que el aparte acusado rompe de modo ostensible con el principio de unidad de materia legislativa consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, así como la relación de conformidad que se debe dar entre título y contenido de la ley, contrariando la

correspondencia normativa establecida en el artículo 169 de la Constitución Política, por cuanto la Ley 1151 de 2007, tiene como objetivos, desarrollar los objetivos, las metas nacionales y sectoriales, elaborar las estrategias de carácter económico, social y ambiental que se implementarán, así como los medios y la forma como se pretenden implementar dichos planes en el territorio nacional; normatividad que resulta ajena por completo al tema del retiro del servicio del Director o Gerente de instituciones Públicas Prestadoras del Servicio de Salud por evaluación insatisfactoria de los planes de gestión.

En conclusión, indicó la accionante " *el artículo 32 de la Ley 1151 de 2007, va en contravía de las directrices constitucionales establecidas en nuestra Carta Magna, toda vez que su contenido dista de manera indiscutible de los objetivos que se buscan con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, ya que dicha materia debe ser estudiada bajo otras directrices*".

IV. INTERVENCIONES

1. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Ana Carolina Osario Calderón, obrando en representación del Departamento Nacional de Planeación en calidad de Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica, en virtud de la delegación de funciones contenida en la Resolución No. 508 del 1 O de abril de 2007 y de la asignación de Coordinación contenida en la Resolución No. 1670 de 28 de noviembre de 2007, sostuvo que la norma acusada es exequible por las siguientes razones:

- El artículo 32 de la Ley 1151 de 2007 no desconoce el principio de unidad de materia y por el contrario, contiene una medida encaminada a la satisfacción del interés general, especialmente en cuanto a la prestación del servicio de salud.

- La permanencia de los gerentes de las IPS está condicionada a los resultados de la evaluación de la gestión, lo cual está contemplado en las políticas de prestación de servicios definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que trae como objetivo promover la eficiencia de las IPS públicas, en aras de una administración con criterios gerenciales que permitan a las juntas directivas establecer planes de gestión, conforme a los cuales los gerentes o directores sean evaluados por resultados, so pena de ser separados de ese cargo.

- En su parecer, existe una relación causal entre la norma demandada y los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo, pues la primera sirve de instrumento para hacer efectivos los segundos, relacionados con el mejoramiento de la gestión de las IPS, que redundaría en una mejor y más eficiente prestación del servicio de salud.

2. INTERVENCIÓN DE LA ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA

Fernando Mayorga García intervino dentro del término de fijación en lista, con el fin de defender la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 1151 de 2007. Para el efecto sostuvo que la norma demandada no viola el principio de unidad de materia que debe tener toda ley sino que, por el contrario, se incardina dentro de la estructura general de la misma, en cuanto constituye un mecanismo tendiente a que el Plan sea ejecutado de manera adecuada, eficiente y rápida.

3. INTERVENCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.

Alejandro Vanegas Franco defendió la constitucionalidad de la disposición parcialmente acusada, tras sostener que " no le asiste razón al actor, por cuanto sí existe coherencia entre la parte general de la ley del plan y la norma instrumental demandada, toda vez que el retiro del servicio del gerente o director de la institución pública prestadora del servicio de salud por resultado insatisfactorio guarda estrecha relación con la eficiencia que se debe predicar en la gestión de los servidores públicos y la evaluación del desempeño del mismo. Igualmente, con la previsión de las consecuencias cuando exista ineficiencia en tal gestión, lo cual genera un proceso de selección objetivo del gerente. Todo ello, a su turno es perfectamente compatible con el artículo 125 de la Constitución".

4. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

Mónica Andrea Ulloa Ruiz, actuando en representación del Ministerio de la Protección Social solicitó la declaratoria de exequibilidad del fragmento acusado y sostuvo que el cargo elaborado por la accionante contiene una inconsistencia notable por cuanto si la Constitución establece la eficiencia como uno de sus principios, es explicable que pueda determinarlo respecto de los servidores públicos, al hacer una evaluación de sus funciones y el consiguiente retiro del cargo. Anotó la interviniente que los principios y valores del Estado no sólo permiten sino que exigen la existencia de mecanismos a través de los cuales se pueda medir y monitorear una gestión, y que ese esquema conduzca a unas consecuencias positivas o negativas para el evaluado pues no basta "que la persona, para su ingreso acredite unas condiciones, conocimiento y capacidades sino que es también necesario calificarlas respecto de su permanencia en el empleo..."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Estima el Señor Procurador que la disposición acusada deber ser declarada inexecutable en tanto no es dable que la ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo se convierta en un mecanismo a través del cual se canalizan todas la necesidades legislativas tanto del ejecutivo como de los mismos parlamentarios, sin importar que se rompa la conexidad y coherencia con el núcleo esencial de dicho plan, vulnerando con ello disposiciones constitucionales que expresamente señalan el derrotero al Congreso de la República para legislar sobre este aspecto.

Entiende la vista fiscal que el fragmento demandado no corresponde a una política de Estado que guarde una relación directa con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 109 y 119 de la Ley 812 de 2003, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una Ley de la República.

2. El problema bajo revisión

Según las afirmaciones de la demanda, el aparte acusado del artículo 32 de la Ley 1151 de 2007 vulnera la regla de unidad de materia consagrada en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, por cuanto su contenido se diferencia de los objetivos que se buscan con el Plan Nacional de Desarrollo, y por ende dicha materia debe ser estudiada bajo otras directrices.

Por su parte, la mayoría de intervinientes se oponen a ese cargo, pues consideran que entre el artículo parcialmente acusado y los propósitos del plan, existe una conexidad razonable.

Finalmente, según el Procurador, la norma viola la regla de unidad de materia y debe declararse su inexequibilidad; recordó la vista fiscal que según jurisprudencia de la Corte Constitucional, *"no es dable que la ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo se convierta en un mecanismo a través del cual se canalizan todas las necesidades legislativas tanto del ejecutivo como de los mismos parlamentarios, sin importar que se rompa la conexidad y coherencia con el núcleo esencial de dicho plan, vulnerando con ello disposiciones constitucionales que expresamente señalan el derrotero al Congreso de la República para legislar sobre este aspecto."*

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea la demanda es el siguiente: ¿desconoce o no la norma acusada la regla de unidad de materia, al establecer que la evaluación insatisfactoria del Plan de Gestión de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud será causal de retiro del servicio del Director o Gerente de tales entidades? Consagra la norma acusada una sanción de plano sin el correspondiente debido proceso?

Para responder a tales interrogantes, la Corte examinará si la norma acusada viola o no los mandatos constitucionales propuestos por la accionante.

3. Análisis del cargo propuesto en la demanda

En la demanda presentada por la ciudadana ANGÉLICA CABRALES HERNÁNDEZ se advierte un solo cargo, consistente en el desconocimiento del principio de unidad de materia de las leyes, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Aduce la accionante, que la norma acusada contiene una causal de retiro del servicio del director o gerente de las IPS, siendo éste un asunto ajeno a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

La Corte analiza el cargo planteado en la demanda analizando primeramente el contenido de la Ley 1151 de 2007.

El texto definitivo de la Ley 1151 de 2007 contiene algunos artículos iniciales de consideraciones generales (artículos 1 a 4) los cuales no aparecen agrupados bajo ningún título-, y un Título II denominado *Plan de Inversiones Públicas*. Este título comprende a su vez 5 capítulos organizados así:

- Capítulo I (Proyección de los recursos financieros, artículo 5)

- Capítulo II (Descripción de los principales programas de inversión, artículo 6).

- Capítulo III (presupuestos plurianuales, artículos 7 y 8).

- Capítulo IV (mecanismos para la ejecución del plan, artículos 9 a 132). El - Capítulo IV se divide a su vez en las siguientes secciones, a saber: Sección I (Disposiciones generales), Sección Dos (Justicia seguridad), Sección Tres (Desarrollo rural sostenible), Sección Cuatro (Desarrollo social), Sección Quinta (infraestructura y energía sostenible), Sección Seis (Desarrollo empresarial), Sección Siete (Desarrollo urbano y política ambiental), Sección ocho (Desarrollo territorial y grupos étnicos), Sección nueve (regalías), Sección diez (Inversiones y finanzas públicas).

- Capítulo V (Disposiciones finales, artículos 133 a 160).

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

Por otra parte, el artículo 6º. contenido en el Capítulo II del Título II, describe los principales programas de inversión al igual que las estrategias y las metas de cada uno de ellos, de manera tal que ha de entenderse que esta disposición también hace parte de la parte general del Plan.

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

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

a) Un Estado Comunitario: desarrollo para todos, que promueva el bien común, tenga presente que la actividad pública sólo se concibe en beneficio de los gobernados, auspicie y permita la participación ciudadana en las decisiones públicas y en su ejecución y control, garantice eficiencia, equidad y transparencia en las acciones oficiales y facilite el acceso a la información en aras de difundir un entorno de confianza y una consciencia clara sobre las posibilidades y limitaciones institucionales;

b) Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado;

c) Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios y suministros de agua potable, energía y transporte, las limitaciones de la población marginada acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural; siendo prioridad teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento, las personas con algún tipo de discapacidad, los desplazados, discapacitados, madres gestantes, madres cabeza de hogar, primera infancia, persona mayor, habitantes de la calle, adulto mayor, afrocolombianos e indígenas, entre otros. Realizando programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones;

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

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

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

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

Posteriormente, el artículo 6 de la misma ley señala los siguientes programas de inversión:

1. ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS

2. POLITICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRATICA

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación

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

3.1 Pobreza y población vulnerable

3.2 Inserción de las familias en el sistema de protección social

3.3 Sistema de Protección Social

3.3.1 Mejorar el acceso a servicios de salud y la capacidad de respuesta del Estado a las emergencias y desastres

3.4 Banca de las oportunidades

3.5 Ciudades amables

3.6 Infraestructura para el desarrollo

3.7 Equidad en el campo

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

4.1 Consideraciones macroeconómicas

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

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

5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

6.1 Los requisitos del Estado comunitario

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

6.1.3 Óptimo servicio consular y atención al migrante

6.2 Los retos del Estado Comunitario

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

6.2.2 Estado eficiente y transparente

7. DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO

7.1 Equidad de género

7.2 Juventud

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

7.4 Dimensión regional

7.5 Ciencia, tecnología e innovación

7.6 Cultura, deporte, recreación y desarrollo

7.7 Demografía y desarrollo

7.8 Sector de la economía solidaria

7.9 Política exterior y migratoria

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

Con detalle, el artículo 6 del Plan de Inversiones Públicas, describe los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional pretende ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, a saber:

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

La estrategia de equidad y reducción de la pobreza, consistirá en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos generen ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Para ello se desarrollan políticas y acciones en los siguientes temas:

3.3 Sistema de Protección Social

Otra de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad será garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas que enfrentan. El objetivo principal que se debe alcanzar frente al sistema de protección social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes:

i) Seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante);

Se debe tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios a los diferentes pagadores. Para lograr una mayor eficiencia de los recursos se fortalecerá la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la Red de Prestadores Públicos, garantizando el acceso, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera de las instituciones públicas y de la Red. Para el efecto las entidades territoriales deben viabilizar y adoptar el plan de organización de la red de prestadores de servicio de salud, previo concepto favorable del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

(.. .)

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

6.2. Los retos del Estado Comunitario

6.2.2. Estado eficiente y transparente

La administración al servicio del ciudadano incluye dos elementos fundamentales:

i) La consolidación de una política activa de servicio al ciudadano, que incorpore la responsabilidad del funcionario frente al público, respeto en la interacción entre la Administración y el ciudadano, el adecuado trámite a las peticiones, quejas y reclamos, la competencia y calidad en la provisión de los servicios y la protección al consumidor y al usuario; Y

ii) La generación de estrategias tendientes a modificar las percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los servicios públicos. Para trabajar en esta línea, se proyecta la creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Con el fin de superar las limitaciones de los modelos burocráticos de Estado, se profundizará en un nuevo modelo de gestión. Así, se apoyará la construcción de instituciones que administren su acción de manera transparente, propiciando el uso de TIC, sin desconocer el valor de la atención presencial, y promoviendo de distintas formas la participación ciudadana. Se requerirán servidores públicos capacitados y enfocados hacia el logro de resultados tangibles en beneficio de la ciudadanía.

(. ..)

El Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación, continuará con el desarrollo de estrategias que permitan orientar la gestión pública hacia el logro de resultados".

En suma, el Gobierno Nacional pretende a través del Plan Nacional de Desarrollo, adoptado a través de la Ley 1152 de 2007, lograr un Estado Comunitario que promueva el bien común, donde la actividad pública beneficie a los gobernados y que garantice la eficiencia, la equidad y la transparencia de la acción oficial.

Entre los objetivos esenciales de ese Estado Comunitario está desarrollar una política que conduzca a solucionar las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social integral, en los sectores de salud, riesgos profesionales y protección al cesante.

Un instrumento fundamental para realizar ese objetivo es la operación eficiente de las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas, razón por la cual, el artículo 32 de la Ley 1152 de 2007, parcialmente acusado, establece, como un medio para conseguir ese fin, que las juntas directivas de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud definan y evalúen un Plan de Gestión para ser ejecutado por el Director o Gerente durante el período para el cual fue designado, el cual debe contener, entre otras, las metas de gestión y resultados relacionados con la viabilidad financiera, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y las metas y compromisos incluidos en convenios suscritos con la Nación o la entidad territorial si los hubiere.

La consecuencia de la evaluación insatisfactoria de tales planes y que la demandante cuestiona, es el retiro del servicio del Director o Gerente de las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud, para lo cual la Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para éste, la remoción del citado funcionario aún sin terminar su período. Tal disposición sin lugar a dudas contiene una causal de retiro del servicio público, que se traduce en una sanción *ipso jure*, contemplada sin el correspondiente debido proceso administrativo y por ello debe declararse su inexecutable.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones,⁴ sobre la potestad sancionadora de la administración, y ha estimado que la

imposición de sanciones administrativas "de plano", desconoce el derecho de defensa del sancionado. Ha dicho la Corte al respecto:

"En el presente caso, la vulneración del artículo 29 de la Constitución, depende del alcance del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, en particular de la posibilidad de imponer sanciones de plano.

"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - nulla poena sine culpa -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.

(...)

"De otra parte, la legislación preconstitucional contencioso administrativa recoge en sus principios orientadores la imparcialidad, publicidad y contradicción de todas las actuaciones administrativas (D. 001 de 1984, art. 3º). La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc. En tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa.

"Esta Corte ha sostenido en relación con el poder de policía, predicable igualmente del poder sancionatorio de la administración, que la imposición de sanciones o medidas correccionales debe sujetarse a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción, en especial al principio constitucional de la presunción de inocencia:

"Los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución tienen como finalidad preservar el debido proceso como garantía de la libertad del ciudadano. La presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. Este derecho fundamental se profana si a la persona se le impone una sanción sin otorgársele la oportunidad para ser oída y ejercer plenamente su defensa. Las garantías materiales que protegen la libertad de la persona priman sobre las meras consideraciones de la eficacia de la administración.

(...)

"La prevalencia de los derechos inalienables de la persona humana (CP art. 5), entre los que se encuentra la libertad personal, desplaza la antigua situación de privilegio de la administración y la obliga a ejercer las funciones públicas en conformidad con los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es precisamente la garantía de eficacia de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución (CP art. 2). En consecuencia, las sanciones administrativas impuestas de plano, por ser contrarias al debido proceso (CP art. 29), están proscritas del ordenamiento constitucional".³

En efecto, la Constitución hace referencia explícita al debido proceso en materia de sanciones administrativas cuando el artículo 29 de la Constitución expresa que "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*". El debido proceso comporta entonces, una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones. De esta manera, cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración.

El fragmento acusado del artículo 32 de la Ley 1151 de 2007, contiene una sanción de plano a los directores o gerentes de instituciones públicas de servicios de salud en aquellos casos en los que una evaluación insatisfactoria de los planes que deben ejecutar se constituye en causal de retiro del servicio, debiéndose en consecuencia, solicitarle al nominador y con carácter obligatorio para éste la remoción del Gerente o Director aún sin terminar su período. La aplicación de plano de una sanción, vulnera el debido proceso, pues no otorga al gobernado la posibilidad de controvertir, antes de la sanción, las razones que le asisten para no ser objeto de ella. Un acto sancionatorio, desprovisto de un proceso previo, es un acto arbitrario, contrario al Estado de derecho, previsto en la Constitución. En conclusión, en lo que respecta al debido proceso, la imposición de una sanción debe ser resultado de un proceso, por breve que éste sea.

Las sanciones, ha dicho la Corte, son respuestas del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración,² y en consecuencia, siendo una manifestación concreta del poder punitivo del Estado, no pueden estar ajenas a los principios que rigen el debido proceso. La sanción que se contempla en la parte acusada no previó el debido proceso para su imposición, lo que genera su disconformidad con la Carta Política.

Por las razones expuestas, el aparte demandando, será declarado inexecutable.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los

trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE artículo 32 de la Ley 1151 de 2007 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", en la parte que dice : "La evaluación insatisfactoria de dichos planes será causal de retiro del servicio del Director o Gerente para lo cual la Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para este la remoción del Gerente o Director aún sin terminar su período. La designación de un nuevo Gerente o Director se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, para el tiempo faltante conforme a los períodos institucionales fijados en dicho archivo."

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Con aclaración de voto

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

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

2 Sentencia T- 145 de 1993 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-490/92

4 Sentencia C-564 de 2000, M.P Alfredo Beltrán Sierra