

V. EXPEDIENTE D-13392 - SENTENCIA C-487/20 (noviembre 20)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma demandada

LEY 1917 DE 2018

(julio 12)

Por medio de la cual se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 8. Fuentes de Financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas. Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes:

1. Los recursos destinados actualmente para financiar la beca-crédito establecida en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993.

2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de seguridad Social en. Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.

3. Los excedentes del FOSFEC, descontado el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud.

4. Los recursos que del presupuesto general de la nación se definan para dicho propósito. (...)

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 3º del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018.

3. Síntesis de la providencia

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Hugo Álvarez Rosales formuló dos cargos de inexecutable en contra del numeral tercero (3º) del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. En primer lugar, sostuvo que la norma, la cual alteraba la destinación de los recursos parafiscales del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC- para sufragar el sistema de residencias médicas, fue introducida en el articulado del proyecto de ley solamente hasta el cuarto debate en la plenaria del Senado de la República. Por lo tanto, denunció que el trámite del enunciado legislativo mencionado había vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 Superior.

En segundo lugar, afirmó que la disposición censurada había quebrantado el artículo 154 numeral 4 Constitucional, debido a que no inició su discusión y votación en la Cámara de Representantes, a pesar de que se trataba de una disposición de carácter tributario que modificaba la destinación de los excedentes de recursos parafiscales.

Los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda y Crédito Público, el Colegio Médico Colombiano, la Federación Médica Colombiana y la Unidad de Pensiones y Parafiscales solicitaron que se declarara la constitucionalidad de la norma.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Universidad Militar Nueva Granada, la Asociación Nacional de las Cajas de Compensación Familiar, el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo y el Procurador General de la Nación solicitaron la declaratoria de inexecutable de la norma.

Previo al análisis de mérito, la Sala Plena decidió dos asuntos formales. Inicialmente, la Corte negó la integración normativa solicitada por uno de los intervinientes, en relación con el numeral segundo (2º) del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. La Sala Plena destacó que las disposiciones regulan aspectos diferenciados del sistema de seguridad social. El numeral tercero (3º) de la norma en comentario se refiere a recursos del fondo para la atención al cesante, mientras que el numeral 2 ibídem habla de los recursos provenientes del recaudo del régimen contributivo en salud del Sistema General de Seguridad Social.

Acto seguido y en atención a que se trata de una demanda por un vicio de trámite legislativo, la Corte verificó que la censura se presentó dentro del término previsto por

el artículo 242 numeral 3° de la Constitución Política, esto es, dentro del año siguiente a la publicación de la Ley 1917 de 2018. El compendio legal fue promulgado el 12 de julio de 2018 y la demanda se presentó el 11 de julio de 2019.

Con base en los antecedentes del proceso, la Sala Plena de la Corte estudió el siguiente problema jurídico: ¿Durante el trámite de aprobación del numeral tercero (3°) del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior, debido a que la disposición acusada no fue discutida en los primeros tres debates en el Congreso de la República, y solo fue introducida en el cuarto debate en la plenaria del Senado?

De acuerdo con la Sentencia C-084 de 2019, reiteró que los principios de consecutividad e identidad flexible guían el procedimiento legislativo en nuestro ordenamiento jurídico y deben ser observados en el trámite legislativo, so pena de no incurrir en un vicio insubsanable que origine la inexecutable del enunciado legal. Sobre el particular, indicó que los mandatos mencionados exigen que todo proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate en la comisión permanente de cada cámara y en segundo en la plenaria de Senado y Cámara. Lo propio opera con las proposiciones que modifican o adicionan el texto que pretenden convertirse en ley.

En el caso concreto, la Sala Plena verificó que, durante los tres primeros debates y votaciones del proyecto de ley sobre residencias médicas, el articulado proponía dos fuentes de financiamiento, a saber: i) el uso de los recursos previstos en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993; y ii) los dineros provenientes del Presupuesto General de la Nación. Solo hasta el cuarto debate se introdujo una tercera fuente de financiamiento referente al uso de los excedentes del FOSFEC. En efecto, encontró que el numeral tercero (3°) del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 había sido introducido en el proyecto de ley durante el cuarto debate, tal como se desprende de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 187 de 2018. También corroboró que no existe constancia en las Gacetas del Congreso de la República de que la modificación haya sido discutida por la Corporación y que el nuevo rubro de financiamiento hubiese sido objeto de deliberación.

Por consiguiente, concluyó que el numeral tercero (3°) del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 fue introducido en el cuarto debate del trámite parlamentario sin la adecuada deliberación, lo que se traduce en un desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible y en un vicio de procedimiento insubsanable que apeja la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada.

4. Salvamentos de voto

El magistrado **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** suscribió salvamento de voto en la sentencia de la referencia. A su juicio, la norma demandada debió ser declarada executable por las siguientes razones:

1. *El principio de identidad flexible ampara la modificación legislativa introducida con la norma demandada.* La disposición demandada se refiere a un asunto que fue tratado en los cuatro debates de la Ley 1917 de 2018, a saber, las fuentes de financiación para el pago de las residencias médicas. Esto, por cuanto la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas hace parte del objeto mismo de la Ley 1917 de 2018, de acuerdo con lo señalado en su título y en su artículo 1, razón por la cual el debate legislativo giró en torno a la valoración de las fuentes de financiación de dicho sistema. En estos términos, la disposición demandada es constitucional, pues su introducción no constituyó un tema nuevo en la deliberación legislativa, y, por el contrario, el análisis sobre las fuentes de financiación se debatió durante todo el trámite legislativo. Asumir lo contrario, esto es, que todas las eventuales fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas estuviesen incluidas desde inicio del trámite legislativo, no resulta razonable.

2. La disposición demandada no contó con autonomía normativa propia. La Corte Constitucional ha indicado que para que una norma introducida durante el debate legislativo respete el principio de identidad flexible no basta con que tenga cualquier relación con el proyecto de ley; debe versar sobre un tema que haga parte de la caracterización del proyecto; es decir, no debe contar con autonomía normativa propia. En este orden de ideas, la disposición demandada respetó el principio de identidad flexible, pues al tratarse de una adición relacionada con aspectos de la esencia del proyecto de ley, como lo era el de la definición de una de las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas, la disposición demandada no contó con autonomía normativa propia.

El estándar de deliberación democrática para el trámite legislativo fijado en la sentencia limita desproporcionadamente la competencia del poder legislativo. La decisión de la que me aparto fija un estándar de deliberación democrática para el desarrollo del debate legislativo que resulta problemático. En efecto, al concluir que existió insuficiente deliberación democrática para introducir la disposición, la Sala Plena pierde de vista que los congresistas contaban con la información necesaria y suficiente para aprobar la referida norma, no solo para su introducción en el cuarto debate, sino en la aprobación de los informes de conciliación por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En tal sentido, resulta manifiestamente irrazonable exigir un estándar de deliberación que no solo excede el procedimiento establecido en la Constitución y la Ley –que permite realizar adiciones y modificaciones a los proyectos–, sino que también coarta el debate democrático y limita las posibilidades del legislador en el contexto específico del proceso deliberativo de creación de las leyes en el Congreso.

Así mismo, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó el voto por considerar que carece de fundamento sostener que en el trámite del proyecto de ley se desconoció el artículo 157, bajo el supuesto de que (i) se trató de un tema no discutido y aprobado en primer debate y (ii) que su inclusión fue sorpresiva porque desde el inicio se planteó financiar el Sistema de Residencias Médicas con recursos del Presupuesto General de la Nación, pero no con los que se nutren del sistema de subsidio familiar. Para el magistrado Lizarazo, el tema de la financiación de las residencias medicas estuvo planteado desde el proyecto inicial sometido a primer debate, tanto que en su propio título se señala que su objeto, entre otros temas, es el de regular el mecanismo de financiación, razón por la que es inadmisibles el argumento según el cual no tiene conexión directa y estrecha con las materias tratadas en la ley incluir, como una de las fuentes de financiación del sistema de residencias médicas, “*Los excedentes del Fosfec, descontado el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud*”.

De igual manera, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se apartó de la decisión de la mayoría adoptada en esta sentencia. En su concepto, la norma demandada debió declararse exequible por dos razones.

Primero, porque en su aprobación legislativa se respetó el principio de consecutividad. Esto obedece a que el asunto de la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas estuvo presente desde el primer debate, por lo que el precepto acusado no introdujo un tema sustancialmente nuevo que no hubiese sido materia de discusión antes. Por este mismo motivo, su inserción en el proyecto de ley observó el principio de identidad flexible, al guardar conexión con las normas aprobadas en primer debate y al no significar una modificación sustancial del proyecto.

Segundo, porque la naturaleza de la norma acusada no es tributaria. De manera que no estaba obligada a iniciar su trámite legislativo en la Cámara de Representantes,

como lo ordena el artículo 154 de la Constitución cuando se trata de proyectos de ley relativos a tributos.

El precepto acusado simplemente establece que los excedentes del FOSFEC pueden ser utilizados para financiar el Sistema Nacional de Residencias Médicas. Como se observa, su contenido no busca crear nuevas imposiciones, modificarlas o eliminarlas; solo se limita a cambiar la destinación de los excedentes de un fondo que se nutre de diversas fuentes y recursos, que no siempre provienen de contribuciones parafiscales. Así, el FOSFEC se alimenta del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, el cual, a su turno, recibe recursos de varias fuentes no parafiscales, como, por ejemplo, del “porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar” (artículo 6º de la Ley 789 de 2002).

Asimismo, el proyecto de ley que terminó convertido en la ley parcialmente demandada inició su debate en la Cámara de Representantes. En concepto de la Magistrada disidente, el mandato constitucional que obliga a que la discusión de las normas relativas a tributos comience en la Cámara de Representantes alude a la materia de una ley y no al contenido de un artículo en específico. En este caso, es claro que una de las materias de la Ley 1917 de 2018 es la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas, la cual estuvo presente desde el primer debate que se surtió en la Cámara de Representantes, luego no se violó el artículo 154 de la Constitución.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó su voto en el asunto de la referencia al considerar que la norma examinada era exequible.

Las razones de su posición consistieron en considerar que el legislador tiene libertad de configuración legislativa para modificar la destinación de las contribuciones parafiscales mientras ellas sigan dirigidas al grupo socio económico que las tributa, cosa que se cumplía en este caso. Además, en lo que tiene que ver con los vicios de trámite encontrados por la mayoría, la magistrada Pardo estimó que no se desconocieron los artículos 154 ni 157 constitucionales, por cuanto el proyecto mantuvo su identidad sustancial durante todo el trámite legislativo, pues su materia siempre fue la financiación de las residencias médicas, y porque la modificación introducida en el segundo debate en el Senado no modificó sustancialmente esta materia y fue un asunto que solo tangencialmente se refería a asuntos tributarios, dado que no modificaba los elementos de la contribución parafiscal y su destinación se mantuvo en el grupo socio económico que la tributa. En todo caso, durante el trámite de la conciliación del proyecto, la Cámara de Representantes acogió esta modificación. La magistrada estimo que un rigor excesivo al aplicar la regla según la cual los asuntos tributarios deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes impone una camisa de fuerza antidemocrática ajena al verdadero propósito de la Constitución.