

D-11175
OK

Mora 9:30 cc

Bogotá D.C.,

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad

Respetados Magistrados:

JUAN CARLOS MONCADA ZAPATA, ciudadano colombiano identificado con cédula de ciudadanía #98535507, en ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución, solicito a esta H. Corporación declarar la inexequibilidad de los artículos **65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País"", y los artículos **56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014**, "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015".

En desarrollo de los requisitos establecidos en el numeral 2 del Decreto 2067 de 1991, se desarrolla el siguiente esquema:

I. NORMAS DEMANDADAS

1. Los artículos **65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País", ubicados en el Capítulo II denominado "Movilidad Social", que transcribo a continuación:

"- **Artículo 65. Política de atención integral en salud.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), dentro del marco de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, así como las demás leyes vigentes, definirá la política en salud que recibirá la población residente en el territorio colombiano, la cual será de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud, en el marco de sus competencias y funciones.

Para la definición de la política integral en salud se integrarán los siguientes enfoques: i) atención primaria en salud (APS); ii) salud familiar y comunitaria, iii) articulación de las actividades individuales y colectivas y iv) enfoque poblacional y diferencial. Dicha atención tendrá en cuenta los componentes relativos a las rutas de atención para la promoción y mantenimiento de la salud por curso de vida, las rutas de atención específicas por grupos de riesgos, el fortalecimiento del prestador primario, la operación en redes integrales de servicios, el desarrollo del talento humano, en el marco de la Ley 1164 de 2007, articulación de las

intervenciones individuales y colectivas, el desarrollo de incentivos en salud y la definición de requerimientos de información para su seguimiento y evaluación.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) realizará la adaptación de esta política en los ámbitos territoriales con población dispersa, rural y urbana diferenciando a los municipios y distritos que tengan más de un millón de habitantes. Para zonas con población dispersa y rural, se podrá determinar la existencia de uno o varios aseguradores. Si se trata de un único asegurador, el MSPS establecerá las condiciones para su selección.

Parágrafo 2º. Para la definición de la política de atención integral, el Ministerio de Salud y Protección Social garantizará una amplia participación de todos los grupos de interés del sector salud: usuarios, prestadores, aseguradores, academia, asociaciones científicas, entes territoriales, entre otros.

- **Artículo 66.** Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

En materia laboral los servidores de la Entidad se regirán por las normas generales aplicables a los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional; en materia de nomenclatura se regirá por el sistema especial que establezca el Gobierno Nacional. En materia de contratación se regirá por el régimen público.

La Entidad tendrá como objeto administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); los cuales confluirán en la Entidad. En ningún caso la Entidad asumirá las funciones asignadas a las Entidades Promotoras de Salud.

Para desarrollar el objeto la Entidad tendrá las siguientes funciones:

- a) Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en el presente artículo.
- b) Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7º de la Ley 1608 de 2013.
- c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud.
- d) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los

MOJANA VEINTIQUATRO DE ABRIL DE 2013

recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos.

e) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos.

f) Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto ley 4107 de 2011 y 9º de la Ley 1608 de 2013.

g) Administrar la información propia de sus operaciones.

h) Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.

Los recursos destinados al régimen subsidiado en salud, deberán ser presupuestados y ejecutados sin situación de fondos por parte de las entidades territoriales en el respectivo fondo local, distrital o departamental de salud, según sea el caso. La entidad territorial que no gestione el giro de estas recursos a la Entidad, será responsable del pago en lo que corresponda, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la omisión en dicha gestión. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se presupuestarán como transferencias para ser trasladados a la Entidad.

Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas.

La Entidad tendrá domicilio en Bogotá, D. C., sus ingresos estarán conformados por los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social, los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad. Los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad se financiarán con un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos.

Son órganos de Dirección y Administración de la Entidad el Director General y la Junta Directiva. El Director General será de dedicación exclusiva, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuará como representante legal; como tal, ejercerá las funciones que le correspondan y que le sean asignadas por el decreto de estructura de la Entidad. La Junta Directiva formulará los criterios generales para su adecuada administración y ejercerá las funciones que le señalen su propio reglamento. Estará integrada por cinco (5) miembros así: el Ministro de Salud y Protección Social, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus subdirectores generales; un (1) representante de los gobernadores y un (1) representante de los alcaldes de municipios y distritos, los cuales serán elegidos de conformidad con el mecanismo que establezca el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones.

Parágrafo 2º. El cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo tendrá en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y en consideración a los usos requeridos por pacientes con enfermedades crónicas y huérfanas.

- Artículo 67. Recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La Entidad administrará los siguientes recursos:

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen, adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

- h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.
- i) Los recursos del Fonsnet creado por el Decreto-ley 1032 de 1991.
- j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.
- k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.
- l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.
- m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.
- n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.
- o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.
- p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.
- q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga.

Estos recursos se destinarán a:

- a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.
- b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

Ministerio de Salud
República de Colombia

- c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina.
- d) El pago de los gastos financiados con recursos del impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009 que financiarán exclusivamente los usos definidos en la normatividad vigente.
- e) El fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia, se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.
- f) A la financiación de los programas de promoción y prevención en el marco de los usos definidos en el artículo 222 de la Ley 100 de 1993.
- g) A la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1438 de 2011.
- h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.
- i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.
- j) A las finalidades señaladas en los artículos 41 del Decreto ley 4107 de 2011 y 9° de la Ley 1608 de 2013. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.
- k) A cubrir los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad.
- l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet.
- m) El pago de los gastos e inversiones requeridas que se deriven de la declaratoria de la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos en el país.

Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.

- **Artículo 68. Medidas especiales.** Sin perjuicio de lo previsto en las demás normas que regulen la toma de posesión y ante la ocurrencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del mismo Estatuto, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

RECIBIDA VERIFICACION DEL
CONTENIDO DE LA PREGUNTA DE
LA LEY 1608 DE 2013
EL 14 DE AGOSTO DE 2013
EN LA OFICINA DE LEGISLACION
DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Las medidas especiales que se ordenen se regirán por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizar las medidas especiales o preventivas de la toma de posesión para su adecuada implementación en el Sector Salud.

Con cargo a los recursos del Fosyga— Subcuenta de Garantías para la Salud, el Gobierno Nacional podrá llevar a cabo cualquiera de las operaciones autorizadas en el artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo. Para garantizar la continuidad de los servicios de salud de los afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones condónase toda la obligación que esta entidad tenga con la Nación a la expedición de la presente ley.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo."

2. Los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.", ubicados en el Capítulo V denominado "Disposiciones varias", que transcribo a continuación:

"- **Artículo 56.** Con el fin de financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política y el artículo 9o de la Ley 1122 de 2007, para la vigencia 2015 se presupuestarán en el Presupuesto General de la Nación los excedentes y los ingresos corrientes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

Prevía cobertura de los riesgos amparados con cargo a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se podrán financiar, con cargo a dicha subcuenta, los Programas de Protección a la Salud Pública, Vacunación, Apoyo, Sostenibilidad, Afiliación de la Población Pobre y Vulnerable asegurada a través del Régimen Subsidiado, Vulnerabilidad Sísmica, Gestión de Instituciones de la Red Pública Hospitalaria, Atención a la Población en Condiciones Especiales tanto discapacitada como población desplazada, ampliación, renovación de la afiliación del régimen subsidiado, población desplazada y vulnerable, atención prioritaria en salud, Asistencia y Prevención en Emergencias y Desastres y Capacitación del Recurso Humano del Sector Salud, incorporados en el presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social.

También podrán ser financiados con dichos recursos, en el marco de lo dispuesto por el artículo 337 de la Constitución y los tratados e instrumentos internacionales vigentes, los valores que se determinen en cabeza del Estado colombiano por las atenciones iniciales de urgencia que sean prestadas a los nacionales colombianos en el territorio extranjero de zonas de frontera con Colombia, al igual que las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos, previa depuración de dichas obligaciones a través de un mecanismo de compensación que se adelante entre los gobiernos nacionales, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Los excedentes de la subcuenta de promoción de la salud del Fosyga independientemente de la fuente de financiación se podrán utilizar para financiar los programas nacionales de promoción y prevención, como el plan ampliado de inmunizaciones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social en consecuencia se incorporarán al presupuesto del Fosyga.

(...)

- **Artículo 100.** Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2014, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y de no existir estas deudas, al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado. En el caso de que el municipio haya perdido la competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores dichos saldos serán girados al Departamento para financiar las actividades definidas en el presente inciso.

Los recursos girados al mecanismo de recaudo y giro previsto en el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, en virtud del artículo 85 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013 por parte de las Administradoras de Pensiones tanto del Régimen de prima media con prestación definida, como de ahorro individual con solidaridad, las administradoras de cesantías, Entidades Promotoras de Salud y/o Fosyga y las Administradoras de Riesgos Laborales; se podrán destinar al saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud, privilegiando el pago de los pasivos laborales incluidos los aportes patronales. De no existir estos pasivos se podrán destinar al pago de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda que adeude la Entidad Territorial a la EPS o a los prestadores de servicios de salud o al saneamiento fiscal y financiero de Empresas Sociales del Estado. Estos recursos se distribuirán según lo previsto en el numeral 2 del artículo 3o de la Ley 1608 de 2013 entre los departamentos y distritos a quienes se efectuó asignación de recursos de aportes patronales en las vigencias anteriores a 2011. Los recursos se girarán directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y permanecerán en el portafolio de esta subcuenta hasta su giro al beneficiario final.

(...)

- **Artículo 112.** El Fosyga reconocerá y pagará hasta por un valor de 200 mil millones de pesos, todos aquellos cobros y/o reclamaciones cuya glosa aplicada en el proceso de auditoría haya sido glosa única de extemporaneidad, siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad para la interposición de las acciones legales, según lo establecido en las normas vigentes y sin necesidad de acudir a un proceso previo de conciliación.

En estos casos, el giro de los recursos solo podrá realizarse en forma directa a las IPS que hagan parte de la red de prestadores de servicios de salud de las respectivas EPS."

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA
BOGOTÁ, D.C.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y RAZONES DE LA VULNERACIÓN:

Los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 transcritos, contravienen los artículos 48, 49, 157-2, 158, 169 y 339 de la Constitución, como se explicará a continuación. Tendremos el buen cuidado de cumplir cabalmente el deber de claridad, pertinencia y suficiencia que exige la jurisprudencia, en especial la Sentencia C-1052 de 2001¹.

A continuación: (1) Se confrontarán las normas constitucionales infringidas con las disposiciones demandadas de la Ley 1753 de 2015 y (2) Se confrontarán las normas constitucionales infringidas con las disposiciones demandadas de la Ley 1737 de 2014, (3) Se explicarán los cargos o consideraciones comunes.

2.1 CONFRONTACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS DE LA LEY 1753 DE 2015 Y LA CONSTITUCIÓN

Las normas demandadas del PND se refieren a:

- El artículo 65 de la Ley 1753 de 2015 ordena al Ministerio de Salud y Protección Social definir la política de atención integral en salud, la cual será de obligatorio cumplimiento.

¹ Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-1052 de 2001, M.P., Manuel José Cepeda Espinosa: "...La claridad de la demanda Es Un Requisito Indispensable Para Establecer La Conducencia Del Concepto De La Violación, Pues Aunque "El carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa. Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reproche contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos. Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante.

Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esta es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".

- Los artículos 66 y 67 crean una Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que tendrá autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio independiente. Como función principal tendrá recaudar, administrar y girar los recursos públicos de la salud, esto es, los recursos que hacen parte del FOSYGA, FONSAET, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la UGPP, los recursos del SGP en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar, las cotizaciones de los afiliados al SGSSS, los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar. Y los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010, así como los correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el SOAT.

- El artículo 68, por su parte, hace extensivas las medidas de preventivas de la toma de posesión de entidades financieras consagradas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, a las entidades vigiliadas por la Superintendencia Nacional de Salud.

2.1.1 Vulneración de los artículos 158 y 169 Constitucional -principio de unidad de materia-

La Constitución establece:

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, [...].”

La Corte Constitucional ha señalado que la finalidad del principio de unidad de materia consiste es la racionalización, tecnificación y depuración de la actividad legislativa, la coherencia sistemática del ordenamiento y la protección de la seguridad jurídica². Este requisito no sólo es de carácter formal sino también sustancial, ya que busca proteger intereses que superan la preocupación por la técnica legislativa y se orientan a conservar los principios democráticos que exigen la transparencia de la actividad legislativa. El incumplimiento de este requisito es evidente para el caso de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, lo que da lugar a declarar su inconstitucionalidad por no guardar relación debida con las materias desarrolladas en la ley.

La jurisprudencia constitucional³ ha aplicado en numerosas ocasiones la regla constitucional contenida en el artículo 158 de la Carta, y ha considerado inexecutable una norma cuando se le ubica por fuera del campo señalado por el título de la ley, al no poder establecerse una relación objetiva y razonable entre la disposición particular y el título y cuerpo de la ley, es decir cuando se trate de una materia diversa, al punto de no poder

² Corte Constitucional. Sentencia C-648 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

establecer una relación causal, teleológica, sistemática o temática que justifique su inclusión en el cuerpo normativo respectivo.

Y pese a que la Ley del PND es una ley heterogénea desde el punto de vista temático, la vulneración del principio constitucional de unidad de materia se evalúa de manera mucho más exigente y estricta, a diferencia de lo que ocurre con una ley ordinaria⁴.

En efecto, en la Sentencia C-573 de 2004⁵, la Corte Constitucional estableció la aplicación del principio constitucional de la unidad de materia a la ley del PND, en los siguientes términos:

“De manera reiterada, la Corte ha precisado que la regla de unidad de materia se aplica en forma flexible, a fin de no afectar el principio democrático. En efecto Sin embargo, esta Corporación ha también señalado que en el caso de la ley del plan, eso no sucede, debido a las particularidades y al contenido constitucional propio de dicha ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 339 de la Carta, en concordancia con la Ley orgánica del plan general de desarrollo (Ley 152 de 1994), la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene unas características y un contenido específicos. Dicha ley presenta una parte general, que señala los objetivos y propósitos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y un plan de inversiones públicas, que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Además, esa ley tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (CP art. 341)”. (Negrilla fuera del texto original).

En la citada providencia, se precisó que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede ser utilizada para llenar vacíos que se dejaron en el trámite de otras leyes, ni tampoco para regular aspectos que deben ser regulados a través de leyes especiales:

“Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De manera particular, hay que decir que La Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se ocupa de los objetivos y estrategias de inversión pública en diversas materias, razón por la cual reviste de características especiales que la diferencian de las demás, “pues se trata de una ley heterogénea

4 Al respecto ver, Ley 152 de 1994, artículos 4, 5 y 6.

5Corte Constitucional, Sentencia C. 573 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

desde el punto de vista temático, sin que ese sólo hecho implique inconstitucionalidad alguna”⁶; sin embargo, esa heterogeneidad no implica que le resbale el principio de unidad de materia. Por el contrario, tal principio debe ser interpretado con más gravedad y seriedad, pues: “la Constitución no ha dicho en parte alguna que en la ley del Plan de Desarrollo quepa todo tipo de normas jurídicas”⁷, que es lo que creemos que ocurre en el caso que nos ocupa de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015.

Para la Corte, “es posible afirmar que en el Plan caben todas las normas jurídicas que, a pesar de su diversidad temática, sean necesarias para impulsar o ejecutar idóneamente los programas y proyectos de inversión, y, en cambio, son ajenas al Plan de Desarrollo, y por tanto vulneran el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, toda aquellas normas que, incluidas en su articulado, no respondan a este criterio.”⁸

Ahora bien: Los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 pretenden implementar reformas estructurales y profundas en los asuntos presupuestales y financieros del SGSSS, sin que en la exposición de motivos de esta ley, tan siquiera, se esgrimiera el objetivo de tales disposiciones, ni su carácter de estrategia transversal pertinente.

Los demandados artículos 65, 66, 67 y 68 de la ley demandada aparecen aislados de objetivos y estrategias de inversión pública del PND 2014-2018. No resultan necesarios para impulsar proyectos o programas incluidos en la parte general del Plan, ni para desarrollar programas o proyectos específicos establecidos en el artículo 4º del Plan, ni contenidos en el artículo 3º de esa Ley, que se refiere a sus pilares; y no constituyen siquiera normas de carácter general que faciliten la interpretación o ejecución global del Plan

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018), artículo 4º. Estrategias transversales y regionales. Para la consolidación de los tres Pilares descritos en el artículo anterior y la transformación hacia un nuevo país, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incorporarán estrategias transversales:

1. Competitividad e infraestructura estratégicas
2. Movilidad social
3. Transformación del campo
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz
5. Buen gobierno
6. Crecimiento verde

De igual manera se incorporarán las siguientes estrategias regionales, para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo:

- Caribe: Próspero, equitativo y sin pobreza extrema.
- Eje Cafetero y Antioquia: Capital humano innovador en territorios incluyentes.
- Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá: Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región.
- Pacífico: Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental.
- Llanos Orientales: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar.
- Centro Sur Amazonía: Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Las estrategias transversales que se puedan aplicar acorde con la normatividad vigente cobijarán a los colombianos residentes en el exterior”.

¹⁰ “Artículo 3º. Pilares del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo se basa en los siguientes tres pilares:

1. Paz. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.
2. Equidad. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos.
3. Educación. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”.

Las normas demandadas violan el principio de unidad de materia. Si bien existe libertad de configuración legislativa en temas de regulación del SGSSS que pueden ser manejados por ley ordinaria, dicha libertad no puede significar la ubicación de tales asunto en una ley diseñada para otros propósitos constitucionales.

La creación de una entidad que administra los recursos del SGSSS, por su impacto estructural y por su correlación con el presupuesto del sistema debe realizarse a través de una ley ordinaria de salud. En efecto, los aspectos de organización básica del aseguramiento y salud pública, y el manejo de los recursos del SGSSS no pueden considerarse meros aspectos de política y deben discutirse integralmente en el seno del Congreso de la República bajo los trámites ordinarios pertinentes.

En el caso que nos ocupa resulta mucho más visible la falta de unidad de materia si se tiene en cuenta que se ha querido resucitar en el ámbito del plan nacional de desarrollo un asunto cuyo fracaso fue evidente en la discusión de proyectos de ley distintos del Plan Nacional de Desarrollo, tramitados en anteriores legislaturas, como se verá más adelante¹¹. Con la incorporación de las normas demandadas se han querido evadir los debates correspondientes en las comisiones séptimas de Senado y Cámara, pues los debates del Proyecto de Ley del PND, por disposición constitucional especial, se realizan en las comisiones económicas del Congreso, y bajo la modalidad de sesiones conjuntas. La Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que mediante el PND no se pueden llenar vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores¹². Mucho menos, añadiríamos nosotros, puede utilizarse el PND para remontar fracasos legislativos del pasado o pasar de agache disposiciones que tendrían un escrutinio más abierto del Congreso y de la opinión, usando indebidamente los canales extrarápidos prescritos por la Constitución para las materias del Plan.

Aspectos estructurales y de definición y administración de recursos de la salud tampoco pueden ser tratados de manera aislada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso el que va de 2014 á 2018. El Constituyente quiso un régimen ordinario para el trámite de las leyes, incluyendo las de salud. Y quiso que en esos casos se surtieran debates detallados en el seno de las comisiones legislativas constitucionales correspondientes, comisiones séptimas de asuntos constitucionales de las dos Cámaras¹³ para el caso que nos ocupa. El trámite del PND obedece a una lógica constitucional distinta y especial, pues los primeros debates quedan a cargo de las comisiones tercera y cuarta de temas económicos¹⁴,

¹¹ La creación de este organismo pretendió harer mediante el Proyecto de Ley 210 de 2013, el cual no paso de tercer debate (Gaceta 303 de 2014) y tuvo que ser archivado.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 2004. Ibid.

¹³ Ley 3 de 1992, "artículo 2. Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

[...]

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia" (Negrilla fuera de texto).

¹⁴ Ley 3 de 1992, "artículo 2. Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia."

siguiendo un itinerario legislativo diferenciado que lo hace más veloz. Creemos que un tema de política de salud quedaría correctamente bien ubicado en el Plan, siempre que los temas de fondo asociados al funcionamiento y operación del sistema de salud tienen un debate e ilustración en la ley pertinente posterior.

2.1.2 Violación del artículo 200 y 339 de la Constitución -vigencia de la ley del PND-

La Ley del PND constituye la concreción legislativa del programa de Gobierno propuesto por el Presidente de la República para sus 4 años de mandato. Su expedición debe atender en consecuencia los siguientes postulados constitucionales:

Artículo 200 constitucional; es el siguiente:

"ARTICULO 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso (...)

3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.

(...)"

El artículo 339, dispone:

"Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal".

En procura de garantizar el principio democrático y el régimen constitucional de formación de las leyes, no resulta viable que el Gobierno incorpore al PND normas que como las demandadas, tienen vocación de permanencia en el tiempo superior a los 4 años de su mandato, es decir, que desbordan los cuatro años del período presidencial.

Las leyes que contienen los planes nacionales de desarrollo son normas de carácter temporal, que determinan la acción gubernamental y las metas que deben alcanzarse durante un período de gobierno. Las disposiciones demandadas vulneran el mandato

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:
[...]

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

Comisión Cuarta.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintisiete (27) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa".

constitucional según el cual cada Gobierno presenta su proyecto de PND –art. 200-: si el período de Gobierno es de cuatro años, la ejecución del PND debe proyectarse para término igual.

Una importante razón complementaria de inconstitucionalidad es esta: Si el PND constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el gobierno de turno, no resulta admisible someter al gobernante subsiguiente el cumplimiento del programa de su antecesor, en contravía del principio democrático.

En esos términos y dada esa vigencia temporal de cuatro años de la ley del PND, la modificación del sistema de seguridad social incorporada en los artículos demandados, deviene inconstitucional por tratarse de una norma con vocación de permanencia indefinida en el tiempo, que debió ser discutida bajo el trámite y las condiciones de una ley ordinaria.

Un argumento similar ha utilizado la Corte Constitucional cuando ha declarado inexecutable disposiciones contenidas en las leyes anuales de presupuesto que modifican normas permanentes. Así, en la Sentencia C-039 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell, sobre este particular expresó:

“La ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”¹⁵

Dado que la vocación de permanencia en el tiempo del PND corresponde a un horizonte de 4 años, deviene inconstitucional someter las reglas estables y concretas del sistema de seguridad a esa equivocada cuerda constitucional.

2.1.3 Vulneración de los artículos 48 y 49 de la Constitución

El artículo 48 de la Constitución se refiere a la seguridad social como un servicio público obligatorio e irrenunciable y el artículo 49 se refiere a la salud como un servicio público esencial a cargo del Estado, al quien corresponde su organización, dirección y reglamentación.

“Artículo 48: La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder

¹⁵Esta sentencia ha sido reiterada por la Corte Constitucional en: Sentencia C. Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz., Sentencia C-192 de 3 de marzo de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra., Sentencia C-457 de 7 de junio de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra., Sentencia C-668 de 16 de agosto de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería.

adquisitivo constante. (...)”

Artículo 49. Modificado por el Acto Legislativo 2 de 2009, artículo 1º. *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...)

Las normas demandadas no podían incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo. Como se dijo, el Plan tiene vocación temporal, mientras que las demás leyes tienen vocación de permanencia en el tiempo. Y recordemos, además, que “Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un *real derecho fundamental* cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en las *convenciones y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia* y (iii) de su prestación como *servicio público en concordancia con el principio de universalidad*”.¹⁶

En el año 2012, la Corte Constitucional había resaltado la responsabilidad del Estado para garantizar la prestación de este derecho, en la sentencia T-068 de 2012 en la que sostuvo:

“Como se puede apreciar, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales éste debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.”¹⁷

Mediante Ley Estatutaria 1751 de 2015 “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, el legislador reguló el derecho a la salud como fundamental, y se dispusieron mecanismos para garantizar su prestación, regulación y protección:

Artículo 2º. *Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.*

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-164 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T- 068 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado."

Pues bien: resulta que las normas demandadas en esta acción de inconstitucionalidad reglamentan elementos estructurales del derecho fundamental a la salud, y en ese sentido, deben ser regulados por fuera del PND. El Plan no puede absorber la materia de seguridad social ni mucho menos reglamentar sus aspectos prácticos y concretos, reduciendo el debate sobre su desarrollo específico y sobre las reglas que deban adoptarse para la administración de recursos.

Puede resultar ilustrativo para la H. Corte Constitucional recordar que los recursos del SGSSS han sido objeto de varios intentos de regulación:

El primero de ellos se presentó en el proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013, que posteriormente se convirtió en Ley 1751 de 2015. En sus artículos 6¹⁸ y 7¹⁹ se creaba el "Sistema Único de Salud" financiado con dineros públicos a través de recursos fiscales y parafiscales, centralizados en un fondo único pagador. No obstante, esa reforma sustancial no pasó el primer debate

Más adelante, mediante Proyecto de Ley 210 Senado de 2013, por medio del cual se redefinía el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se quiso establecer el manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la creación de una entidad que en ese entonces se quería nombrar "Salud-Mía" (capítulo II, art. 5²⁰ de ese Proyecto), la cual establecía lo siguiente:

*"La creación de Salud-Mía como una entidad financiera de naturaleza especial, encargada de afiliar, recaudar, administrar y girar los recursos destinados al pago de los servicios de salud, responde principalmente a la necesidad de solucionar cuatro grupos de problemas. El primer grupo tiene que ver con la dispersión de fuentes de financiación del sistema; el segundo, con las dificultades operativas de la administración del Fosyga; el tercero, con los costos asociados a la administración del Fosyga y los procesos delegados en las EPS; y el cuarto, con las dificultades en la afiliación; en el recaudo y en los pagos a prestadores. Estos problemas han afectado el acceso de los usuarios a los servicios de salud y en general el desempeño del sistema de salud"*²¹.

¹⁸ Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 (Gacetas 116 y 300 de 2013):

"Artículo 6°. De la Central Única de Recaudos. De recaudar los recursos del sector de la Salud, y de girar los recursos necesarios al Fondo Único Pagador se encargará la Central Única de Recaudos con destino a la Salud, cuya reglamentación estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 (Gacetas 116 y 300 de 2013):

Artículo 7°. Del Fondo Único Pagador. El Fondo Único Pagador tendrá personería jurídica propia, autonomía administrativa y financiera. Su reglamentación estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su Junta Directiva será autónoma, de carácter mixto, con participación pública y privada que incluya representación de la sociedad civil."

²⁰ Proyecto de Ley Estatutaria 210 de 2013. Gaceta del Congreso 116 de 2013. "Artículo 5°. Creación de Salud-Mía. Créase una unidad de gestión, de carácter financiero, de naturaleza especial, del nivel descentralizado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio independiente, denominada Salud-Mía, la cual será parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud".

²¹ Gaceta del Congreso 116. Proyecto de Ley 210 de 2013, marzo 21 de 2013.

Este proyecto también fue archivado, y en consecuencia el manejo unificado de recursos de salud que allí se proponía no pudo convertirse en Ley de la República.

Ambos trámites legislativos se frustraron. Y la sorpresa consiste en que el tema reaparece en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el que se incorporó la idea del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del SGSSS, y la creación de una entidad administradora de tales recursos, sin tener en cuenta que mediante las normas demandadas no se podía vaciar la competencia ordinaria del Congreso para discutir el tema.

2.2 CONFRONTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 1737 de 2014 Y LA CONSTITUCIÓN:

La Ley 1737 de 2014 *"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015"*, artículos 56, 100 y 112, regula aspectos que están orientados a la unificación y manejo de los recursos del SGSSS.

- En efecto, el artículo 56 de la Ley 1737 de 2014 cambió la destinación de los excedentes y los ingresos corrientes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), lo cuales pasan a ser parte del Presupuesto General de la Nación.
- El artículo 100 estableció que los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2014, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y de no existir estas deudas, al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado.
- El artículo 112, por su parte, indica que el Fosyga reconocerá y pagará hasta por un valor de 200 mil millones de pesos, todos aquellos recobros y/o reclamaciones cuya glosa aplicada en el proceso de auditoría haya sido glosa única de extemporaneidad, siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad para la interposición de las acciones legales.

2.2.1 Vulneración del principio de unidad de materia en la Ley 1737 de 2014 (Ley anual de presupuesto para el año 2015)

La Corte Constitucional ha reconocido que:

*"la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo."*²²

En este sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de las disposiciones generales de una ley de presupuesto:

²² Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

"debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia"²³.

En efecto, en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas²⁴.

La jurisprudencia²⁵ ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia en los siguientes casos:

"(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; C-177 de 2002);

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas "cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto", incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006);

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia – por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006);

*(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)*²⁶. (Negrilla fuera de texto).

En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad temática con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta, por tanto, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes.

Conforme lo expuesto, creemos que existen razones suficientes para declarar la inexecutable de los artículos 56, 100 y 112 de la ley mentada, con base en el cargo relativo

²³ Ibid.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-515 de 2004, Bogotá, D.C., M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ Ver: Corte Constitucional. Sentencias C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería); C-457 de 2006 (MP Alfredo Beltrán Sierra); C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell); sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell); C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-006 de 2012, Bogotá, M.P. María Victoria Calle Correa.

al quebrantamiento del principio de unidad de materia, habida cuenta que los artículos demandados no tiene relación de conexidad con el contenido de la Ley a la que pertenecen, la 1737 de 2014.

En esta ley se regulan condiciones específicas del presupuesto del SGSSS, se cambia la destinación de los excedentes y los ingresos corrientes del ECAT del FOSYGA (art. 56), se cambia la destinación de los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2014 (art. 100), y establece que el FOSYGA reconocerá y pagará recobros y/o reclamaciones.

El principio de unidad de materia sufre una grieta, se insiste, por cuanto los artículos mencionados fijan garantías presupuestarias de carácter sustantivo con vocación de permanencia en materia de seguridad social que no constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006); pero además, se insiste también, no establecen un límite temporal para la aplicación del art. 100 (destinación de los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del SGP), ni para la aplicación del art. 112, (pues de acuerdo a su tenor literal, el reconocimiento y pago de los recobros por el FOSYGA es de carácter permanente).

3. CONSIDERACIONES COMUNES:

3.1 Vulneración del artículo 157 numeral 2 de la Constitución- La aprobación de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, y los artículos 65, 66, y 67 de la Ley 1753 de 2015 en primer debate fue por una comisión distinta de la constitucionalmente correspondiente.

El Proyecto de Ley 052 de 2014 Cámara²⁷, que se convirtió en la Ley 1737 de 2014, y el Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado²⁸, que se convirtió en la Ley 1753 de 2015, fueron remitidos para su trámite en primer debate a las comisiones segundas y terceras de ambas cámaras, incurriendo en un vicio de constitucionalidad insubsanable, debido a que no se cumplió la previsión contemplada en el numeral 2° del artículo 157 Superior.

Esta norma dispone que ningún proyecto puede convertirse en ley sin haber sido aprobado en el primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada Cámara, según la distribución temática que hace el artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

Ha señalado la Corte Constitucional que la previsión del numeral 2 del artículo 157 de la Constitución, conforme al cual la aprobación en primer debate de un proyecto de ley debe darse en la comisión constitucional correspondiente, tiene como propósito la tecnificación y especialidad del trabajo legislativo y que, en razón del carácter orgánico que tiene la regulación sobre la materia, contenida, hoy por hoy, en la Ley 3ª de 1992, no resulta indiferente, a efectos de examinar la constitucionalidad del trámite surtido para la expedición de las leyes, *"... establecer si la comisión en particular en la que se inició el mismo en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto."* Agregó la Corte en aquella oportunidad que *"... la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo"*

²⁷ Gacetas del Congreso No. 526, 527 y 621 de 2014.

²⁸ Gacetas del Congreso No. 114 y 116 de 2015.

correspondiente, y llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional.”²⁹

En la misma providencia la Corte reiteró la posición de la Corporación en torno a la violación de la Constitución que se produce cuando el Congreso actúa al margen de las previsiones de la Ley 3ª de 1992:

“Ahora bien, resta indicar que, como lo manifestó esta Corporación, la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada.

[...]

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992.”³⁰

En este orden de ideas, conviene examinar los asuntos que son de competencia de las comisiones séptimas, a las cuales, en virtud de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 3 de 1992, les compete conocer de “estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.” (negritas y cursivas originales).

En este sentido, los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, y los artículos 65, 66, y 67 de la Ley 1753 de 2015 reforman el sistema financiero y presupuestal del SGSSS, por tanto, es evidente que se relacionan directamente con la protección, financiamiento y garantía del derecho fundamental a la salud, luego la regulación legal correspondiente tendría que haber sido un asunto debatido en las comisiones séptimas de las cámaras, lo que hace que no se haya cumplido la previsión del numeral 2º del artículo 157 constitucional a que antes se ha hecho referencia, habiéndose incurrido por esta causa en un vicio de trámite insubsanable.

3.2 Vulneración del principio de unidad de materia por parte de los arts. 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, y los arts. 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015.

Dentro de este contexto, y conforme a las especiales exigencias establecidas por la Corte Constitucional en cuanto al principio de unidad de materia se refiere, tanto en los arts. 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, como los arts. 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 pretenden una reforma del modelo financiero, presupuestal y operativo del sistema de seguridad social en salud, utilizando leyes que por su especial característica (Ley del Plan Nacional de Desarrollo y Ley del presupuesto Anual) permiten la regulación aislada de diferentes temas, no obstante, en el presente caso, al tratarse de temas que van ligados al

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-792-2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-353-1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

desarrollo y promoción del derecho fundamental a la salud, deben ser reguladas en una ley que desarrolle este derecho fundamental en su faceta prestacional³¹, conforme lo consagrado en el artículo 158 de la Constitución, cuando prescribe que *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*.

3. CONCLUSION

Por las razones expuestas, en forma respetuosa solicito a la Honorable Corte Constitucional, se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un Nuevo País"* y los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, *"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015"*.

III. PRUEBAS

Solicito respetuosamente a la H. Corte Constitucional ordene la práctica de los siguientes medios de prueba.

- Sean tenidas en cuenta las Gacetas del Congreso de la República No. 116, 300 y 303 de 2013 (Proyecto de Ley 209 de 2013 Senado, 267 de 2013 Cámara; y Proyecto de Ley 210 de 2013 Senado).
- Gacetas del Congreso de la República No. 526, 527 y 621 de 2014 (Publicada ponencia para primer debate, Proyecto de Ley 37 de 2014 Senado, 052 de 2014 Cámara).
- Gacetas del Congreso de la República No 114 y 116 de 2014 (Publicada ponencia para primer debate, Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado).
- Pedir informe a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), quien durante el trámite del PL dejó claro que el Gobierno no podía meter en el Plan de Desarrollo lo que sería considerado como una reforma al sistema de salud³².

IV. PROCEDIMIENTO

El indicado por la Constitución, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

V. COMPETENCIA

El artículo 4º de la Constitución señala: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*.

³¹ *"Como ya lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el derecho a la salud depende, entre otros factores, de la existencia de un marco normativo adecuado del sistema de seguridad social en salud. Es decir, para poder garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, el Estado debe expedir las reglas necesarias e idóneas para organizar el Sistema. Carecer de ellas o tener unas inadecuadas puede ser tan grave como carecer de recursos para atender a los pacientes"* (Negrilla y Subrayado fuera de texto). Sentencia T-010 de 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

³² Ver artículo: Gobierno propone vuelco a la salud en el Plan de Desarrollo. Diario Portafolio, febrero 11 de 2015. En el link: <http://www.portafolio.co/economia/la-propuesta-salud-del-plan-nacional-desarrollo-2015>

El artículo 241 de la Constitución establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Y cumplirá con la función de: *"Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios procediendo en su formación"*.

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 *"Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional"* señala los aspectos procesales que deben seguirse para los trámites ante esta alta corte.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, es la Honorable Corte Constitucional la única competente para conocer y fallar sobre el presente asunto.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito, en la Calle 90 No. 18 -16, Piso 3, Bogotá D.C. Teléfono: 57 + (1) 3847540. Fax: 57 + (1) 3847557. Correo electrónico: j.moncada@moncadaabogados.com.co

De los Honorables Magistrados



JUAN CARLOS MONCADA

C.C. 98.535.507 de Itagüí (Antioquia)

