



Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>

Demanda de Inconstitucionalidad Artículo 243 del PND (Ley 1955 de 2019)

1 mensaje

Arcesio García <arcesiogarcia72@yahoo.com>
Para: secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co
Cc: Luis Arcesio Garcia <lagarcia@mosquera-abogados.com>

21 de julio de 2020, 12:30

Respetado Señor Secretario de la Corte Constitucional,

Mediante la presente me permito adjuntar la demanda de inconstitucionalidad siguiente:

Accionante: **LUIS ARCESIO GARCIA PERDOMO**

Norma demandada por inconstitucionalidad: **Ley 1955 de 2019, Artículo 243 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.**

Atentamente,

Luis Arcesio García Perdomo



Demanda de Inconstitucionalidad Corte Constitucional..docx
116K

Luis Arcesio García Perdomo
Abogado

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL.

E. S. D.

Accionante: **Luis Arcesio García Perdomo.**

Norma demandada por inconstitucionalidad: **Ley 1955 de 2019, Artículo 243 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.**

LUIS ARCESIO GARCÍA PERDOMO, mayor de edad, vecino de esta ciudad, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.690.835 de Neiva, Abogado titulado y en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 93.106 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la presente promuevo **Acción Pública de Inconstitucionalidad -Artículos 40, numeral 6¹ y 241, numeral 4² de la Constitución Política-** en contra de la **Ley 1955 de 2019, Artículo 243 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**, que trata el “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

I. PETICIÓN.

Declarar la inconstitucionalidad del Artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 por **violación directa del principio de unidad de materia**, que trata los artículos 158 y 169 de la Constitución Política Nacional y los artículos 148 y 193 de la Ley 5 de 1992.

II. NORMA ACUSADA.

La norma acusada o cuestionada en la Ley 1955 de 2019, Artículo 243 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que trata el: “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

Concretamente el punto acusado de la norma, es el artículo 243 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que establece lo siguiente:

1 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

2 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

“ARTÍCULO 243. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 155 de la Ley 100 de 1993, así:

8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

***El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.”* (Subraya y negrillas fuera del texto)**

III. NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA, VIOLADA O VULNERADA.

1. Los artículos 158³ y 169⁴ de la Constitución Nacional establecen el principio constitucional de la unidad de materia, que debe guardarse en las leyes de la república. El principio constitucional de unidad de materia es desarrollado legalmente por los artículos 148⁵ y 193 de la Ley 5 de 1992.

3 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. (Subraya y negrilla fuera del texto)

4 El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA" (Subraya y negrilla fuera del texto)

5 Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma **deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia.** Sus decisiones serán apelables ante la Comisión. (Subraya y negrilla fuera del texto)

2. Los artículos 48⁶ y 49⁷ de la Constitución Nacional determinan que la atención en salud es un derecho público fundamental y que es la ley ordinaria quien establecerá, excepcionalmente, cuando y como los particulares podrán prestar el servicio público de salud.

IV. EXPLICACIÓN DE LAS RAZONES DE LA VIOLACIÓN, VULNERACIÓN O INFRACCIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL.

1. En cuanto a la violación del principio constitucional de la unidad de materia. (Artículos 158 y 169 de la C N y los artículos 148 y 193 de la Ley 5 de 1992)

En cuanto al principio constitucional de unidad de materia y su vulneración, el tema se desarrollará en tres (3) puntos que se explicarán dentro de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019. En el primero, se hará una breve síntesis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la aplicación del principio de unidad de materia, artículos 158 y 169 de la C N; después se establecerán los principales contenidos que conforman el alcance general del Plan Nacional de Desarrollo, en adelante PND, en relación con el sistema de salud. Lo anterior, para culminar con el tercer punto, determinando como dichos objetivos, contenido y propósito general del PND para el sistema de salud, no guarda ninguna relación de conexidad directa e inmediata con el artículo 243 del PND, desbordando su objeto, al modificar la estructura legal de los integrantes del sistema de salud, reformando el artículo 155 de la Ley 100 de 1993, incluyendo, como nuevos

6 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 adquisitivo constante.

7 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 la de su comunidad.

integrantes o actores del sistema de salud, a uno comerciantes, “**8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.**”, que nada tienen que ver con los verdaderos actores del sistema de salud y muchísimo menos con la prestación directa del servicio público, social y fundamental de salud. Lo anterior, hace de la norma en cuestión, artículo 243 del PND, un elemento completamente extraño, aislado e inconexo al objeto del plan.

1.1. Resumen sobre el principio de unidad de materia y su desarrollo jurisprudencial ante la Corte Constitucional.

La vulneración del principio constitucional de la unidad de materia la Corte lo ha determinado como un vicio material⁸, corroborando además en su jurisprudencia (C-086 del 2020; C-219 del 2019; C-0266 de 2020; C-0008 de 2018; C-092 de 2018; C-044 de 2017; C-016 de 2016; C-359 de 2016; C-453 de 2016; C-519; C-620 de 2016; C-077 de 2012; C-086 de 2012; C-490 de 2011, C-400 de 2010; C-539 de 2008; C-714 de 2008; C-823 de 2006; C-573 de 2004; C-778 de 2003 y C-837 de 2001) que no obstante los planes nacionales de desarrollo se refieren a varias materias, en su contenido material debe darse un respeto y control riguroso del principio constitucional, destacando la reciente sentencia C-086 del 2020, que declaró INEXEQUIBLE el artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo, de la Ley 1955 de 2019, que estableció:

“113. En este orden de ideas, la ley del Plan debe respetar los artículos 158 superior y 148 de la Ley 5ª de 1992 que establecen que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no tengan relación con ella. El principio de unidad de materia busca que los contenidos de las leyes tengan conexidad con la materia principal de la misma; es decir, que sean coherentes y congruentes; en otras palabras, las disposiciones ajenas o extrañas al objeto general de la ley deben ser declaradas inconstitucionales. Con ello, ha argumentado la Corte, se garantizan los principios democráticos y de publicidad de

⁸ 96. La jurisprudencia constitucional ha señalado **que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio material**, por lo cual, a las acciones de inconstitucionalidad que aleguen el desconocimiento de este principio no les aplica el término de caducidad establecido en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución. (C-098 de 2020, Corte Constitucional) (Subraya y negrilla)

las leyes que a su vez aseguran la vigencia del Estado de derecho.”
(Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

*128. Recientemente, en la Sentencia C-026 de 2020 esta Corporación declaró inexecutable los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, entre otras razones, por desconocer el principio de unidad de materia. En concreto, la Sala advirtió: “no se evidencia si quiera una conjunción apenas temática con algunos principios transversales del PND, y mucho menos se evidencia la existencia de un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato. **En conclusión, las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, ante una clara ausencia de coherencia normativa sistemática al interior de la Ley del PND, la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de la mencionada ley, y que por último pone en riesgo la seguridad jurídica del recaudo y de las medidas de política comercial que deben ser aprobadas por el Ejecutivo. El control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND.**”* (Negrilla fuera de texto)

1.2. El 243 del PND no tiene relación de conexidad teleológica directa o inmediata con el “telos”⁹ del plan, siendo además de extraño, contrario al propósito fundamental del PND, lo que lo hace inconstitucional e ilegal.

En el presente numeral y en dos (2) puntos principales se explicará cómo el artículo 243 del PND viola el principio constitucional de la unidad materia y es contrario a los objetivos del plan. Lo anterior, además de vulnerar los principios de calidad, eficiencia y sostenibilidad que rigen nuestro sistema público y social de salud.

⁹ El *telos* (del griego τέλος, ‘fin’, ‘objetivo’ o ‘propósito’) es el fin o propósito, en un sentido bastante restringido utilizado por filósofos como Aristóteles. Es aquello en virtud de lo cual se hace algo.

Es la raíz de la palabra «teleología», un término que significa el estudio o doctrina de la finalidad o intencionalidad o el estudio de los objetos por sus objetivos, propósitos o intenciones. La teleología es un concepto central en la biología para Aristóteles y en su teoría de la causación.

En este orden de ideas, en la primera parte se establecerá cuáles son las frases del plan, que se podrían relacionar, de alguna manera, con el artículo 243 del PND y el sistema de salud. Luego, se determinará como el artículo en cuestión además de ser ajeno, extraño y contrario al plan, viola varios principios constitucionales y legales que rigen el sistema de salud colombiano.

1.2.1. El objeto general del PND y su relación con el artículo 243 y el sistema de salud.

La ley 1955 de 2019 del 25 de mayo de 2019, expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “*Pacto por Colombia, **Pacto por la Equidad***”, estableciendo en la parte general su objeto, en el artículo 1°, que determinó:

“ARTÍCULO 1o. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que se expide por medio de la presente Ley, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.” (Subraya y negrillas fuera del texto)

El PND estableció una serie de pactos estructurales para determinar su desarrollo, de la manera como lo indica el artículo 3, inciso 1¹⁰, fijando en la “equidad” una de sus bases fundamentales, definiéndola en el artículo en mención, numeral 3, de la siguiente manera:

“3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.” (Subraya y negrillas fuera del texto)

¹⁰ ARTÍCULO 3o. PACTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.

En ese orden de ideas en su artículo 4¹¹ del PND estableció como se realizarían las inversiones públicas para cumplir los objetivos del PND, determinado en la, ***“TABLA II. Distribución por Pactos del PND”*** el punto ***“III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.”***; sobre esa base, concretó el punto dos (2) del cuadro, con lo siguiente:

“Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.”
(Subraya y negrilla fuera del texto)

De esta manera se puntualiza, dentro de la acción de inconstitucionalidad, cuál sería el único punto de los objetivos del PND - ***“Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.”***- que podría tener alguna relación con el artículo 243 del PND, al referirse al sistema de salud de manera general. Lo anterior, para de esa manera analizar en el siguiente punto la frase señalada y su intención y alcance al mencionar varios principios constitucionales y legales que rigen nuestro sistema de salud.

1.2.2. Los alcances del PND y su texto una, ***“Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.”*** y el objetivo transversal del artículo 243 del PND, su abierta vulneración del principio de unidad de materia y los principios constitucionales y legales, calidad, eficiencia y sostenibilidad, que rigen el sistema de salud.

1.2.2.1. De esta manera desarrollaremos la frase del PND, que dice: ***“Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.”***; junto con los principios del derecho a la salud que incluye como parte del propósito del plan.

La estructura constitucional del sistema de salud pública *-artículos 48 y 49 de la CN-* permite a los particulares prestar excepcional el servicio de salud, **en los términos que indique la ley**. Sobre el tema, las EPS e IPS privadas están habilitadas para administrar y prestar servicios de salud, conforme con la ley 100 de 1993; al ser integrantes del sistema y tener una relación directa, inmediata y fundamental con la prestación del servicio de salud, de esta

11 ARTÍCULO 4o. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2019- 2022. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 se estima en un valor de mil noventa y seis, coma uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, el cual incluye el componente Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de forma transversal y que se estima en un valor de treinta y siete coma uno (\$37,1) billones, a pesos constantes de 2018.

manera la Ley 100 de 1993 en su artículo 155 estableció quienes serían integrantes del sistema general de seguridad social, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 155. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. *El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:*

1. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control:

- a) Los Ministerios de Salud y Trabajo;*
- b) El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud;*
- c) La Superintendencia Nacional en Salud;*

2. Los Organismos de administración y financiación:

- a) Las Entidades Promotoras de Salud;*
- b) Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud;*
- c) El Fondo de Solidaridad y Garantía.*

3. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas.

4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente Ley, estén adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo.

5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados.

6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades.

7. Los Comités de Participación Comunitaria "COPACOS" creados por la Ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud.

8. (Numeral adicionado por el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:) **Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.**

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.

PARÁGRAFO. *El Instituto de Seguros Sociales seguirá cumpliendo con las funciones que le competan de acuerdo con la Ley. (Subraya y negrilla fuera del texto)*

El artículo 243 del PND actuando por fuera su propios objetivos, conexidad, causalidad, temática o teleología y de manera transversal, extraña, forzada y atípica decide reformar el artículo 155 la ley 100 de 1993, incluyendo como integrantes del sistema general de seguridad social en salud a unos comerciantes revendedores de productos de salud, los “**Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.**”; personas que no prestan ningún servicio público de salud y que no guardan ninguna relación directa ni indirecta con la atención en salud y la protección del derecho público, social y fundamental de la salud.

Es que volver integrantes del sistema a los, “**Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.**” viola abiertamente el principio de unidad de materia que rige el PND, pues no existe conexidad temática, causal, teológica, económica, financiera o presupuestal directa entre dicha actuación y su aptitud sustancial directa e inmediata para desarrollar algún propósito o planificación¹² encaminada a cumplir su objetivo general de: “***Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.***”

En este caso de bulto se puede verificar claramente que no se cumple con el criterio jurisprudencial desarrollado por la Corte para evaluar el cumplimiento

¹² Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo. (C-068 del 2020)

del principio de unidad de materias del PND, descrito por la jurisprudencia de la siguiente manera:

“a) El principio de unidad de materia se traduce en la existencia de un vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos. Por lo tanto, no cualquier norma tiene cabida en la ley del Plan, debe siempre tener relación con su parte general.” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Es que el PND al referirse expresamente en sus objetivos generales en salud a los principios constitucionales y legales de calidad, eficiencia y sostenibilidad, debe respetar de manera estricta esos principios que rigen el sistema de seguridad social en salud, de tal manera que su vulneración, como ocurre en el presente caso, será una violación directa de los objetivos del plan, unidad de materia y además de la constitución y la ley.

La Ley 1955 de 2019 del PND en materia del sistema de salud fijó unos objetivos generales de, **“Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.”**; sobre esa base explicaremos como el artículo 243 no tiene ninguna relación directa con la materia del plan y su contenido es contrario a los principios de calidad, eficiencia y sostenibilidad que predica, analizando cada uno los principios esbozados y en el mismo orden del plan:

- En cuanto a la **“Salud para todos con calidad”**: Que la ley del PND en su artículo 243 declare como integrantes del sistema de salud a unos comerciantes revendedores de medicamentos -“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”- es una actuación legislativa que no guarda ninguna relación directa o indirecta con los objetivos del plan, tampoco se pudo corroborar como dicha reforma de la estructura del sistema de salud, propia de una ley ordinaria, podría ayudar con la calidad en los servicios de salud o algún objetivo específico del PND. Lo anterior, teniendo en cuenta que la calidad de los servicios de salud, es un elemento o principio del derecho fundamental de la salud, conforme con el artículo 6, literal d)¹³ de la

¹³ d) Calidad e idoneidad profesional. Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías

Ley Estatutaria de Salud y el artículo 3, numeral 3.8.¹⁴ de La ley 1438 de 2011, que se relaciona directamente con la prestación de servicios de salud y con quienes lo prestan de forma directa, que son los trabajadores de la salud, IPS y EPS; no unos terceros comerciantes -“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”- que no prestan servicios de salud y la única actividad o relación directa con nuestro sistema público de salud, es la reventa de esos insumos y medicamentos necesarios para que IPS y EPS realicen la prestación del servicio de salud.

- Sobre la “**Salud para todos con eficiencia**”: La eficiencia es un **principio constitucional** -artículo 49 de la CN- y legal del sistema de salud, definido en el artículo 6, literal k)¹⁵ de la ley Estatutaria de Salud. El principio determina el deber que tiene los integrantes del sistema de salud de procurar la mejor utilización social y económica de los recursos de la salud. Lo anterior, con el objetivo constitucional y legal de proteger los recursos públicos de la salud disponibles en el estado, con el fin de lograr una utilización económica y social apropiada, en beneficio del derecho fundamental a la salud de la población.

Ahora bien, ubicándonos en el contexto del artículo 243 del PND y sus objetivos, encontramos que su contenido no solo desborda por completo los objetivos del plan¹⁶, sino además va en contra del principio constitucional de la “**eficiencia**” del sistema de salud establecido en el plan, pues volver integrante o actor principal del sistema a los -“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”- es completamente deficiente para los objetivos del plan de desarrollo, pues los dineros públicos de la salud que pondrá el plan para salvar a los verdaderos integrantes del sistema, trabajadores de la salud, IPS y EPS, deberán ser utilizados para rescatar o dar ayudas

ofrecidos.

14 3.8 Calidad. Los servicios de salud deberán atender las condiciones del paciente de acuerdo con la evidencia científica, provistos de forma integral, segura y oportuna, mediante una atención humanizada.

15 k) Eficiencia. El sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población;

16 b) La conexión que se exige entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y sus disposiciones instrumentales debe ser teleológica y estrecha. (Sentencia C-068 del 2020)

a unos comerciantes revendedores de servicios de salud, que nada tienen que ver con la prestación del servicio público de salud; lo que hace altamente ineficiente la norma, además ilegal e inconstitucional, por su falta de eficiencia.

- En cuanto a **“Salud para todos con sostenibilidad”**: La sostenibilidad es otro principio que rige el sistema de salud, definido por el artículo 6, literal i)¹⁷ de la ley Estatutaria de Salud. El artículo 243 del PND no cumple ningún propósito, fin u objetivo específico y directo relacionado con hacer más sostenible el sistema de seguridad social en salud.

Además, resulta contrario al principio de sostenibilidad del sistema, trazado por el plan, ingresar como nuevos integrantes o actores a los, *“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”*. Lo anterior, teniendo en cuenta que los escasos dineros públicos destinados en el PND para el saneamiento financiero del sector salud y sus integrantes, podrían ser destinados al pago y rescate de unos comerciantes, revendedores de medicamentos y tecnologías, que nada tienen que ver con la prestación del servicio de salud. Es que las deudas del sistema de salud con estos comerciantes, que nada tiene que ver con la prestación del servicio público de salud, no pueden tener el trato preferencial que merecen los particulares que sí prestan servicios de salud, resultando desproporcionado que dichos comerciantes pudieran ser objeto de giros directos del ADRES y ser reconocidas, sus reventas de tecnologías o medicamentos, como deuda pública, pagándose con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación.

Es importante agregar, que, si se quiere mejorar la calidad, eficiencia y sostenibilidad del sistema de salud, el estado debe centralizar la compra de tecnologías y medicamentos en salud, eliminando una serie de intermediarios -*“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”*- que con su intervención encarecen esos productos y hacen menos eficiente y sostenible el sistema de salud.

17 i) Sostenibilidad. El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal;

Para concluir el punto, se desdibuja el PND cuando es utilizado para una reformar legal del sistema, incluyendo una norma transversal que cambió la estructura del sistema, incluyendo como nuevos integrantes del sistema general de seguridad social en salud a unos comerciantes -Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.- que nada tienen que ver con los objetivos del plan y mucho menos con la prestación del servicio público y social de la salud.

Sobre lo expuesto anteriormente, resulta importante el siguiente aparte jurisprudencial, que dice:

d) El control judicial estricto del principio de unidad de materia se concreta en establecer un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata. Ello con el fin de evitar que en virtud del carácter heterogéneo y multitemático de la ley, se incorporen disposiciones ajenas al propósito de planeación. (C-068 del 2020) (Subraya y negrilla fuera del texto)

Es que la ley del PND al volver integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud a unos comerciantes, Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos, los está igualando, equiparando o elevando su estatus o categoría dentro del sistema de salud, sin ninguna justificación constitucional o legal que lo permita, al de los organismos de dirección, inspección y vigilancia pública; ministerio de salud; consejo nacional de seguridad social en salud; superintendencia de salud; entidades promotoras de salud-EPS, direcciones seccionales, distritales y locales de salud; el fondo de solidaridad y garantía; las instituciones prestadores de servicios de salud, públicas, privadas y mixtas; los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados; a los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades y los Comités de Participación Comunitaria "COPACOS" creados por la Ley 10 de 1990; las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud. Lo anterior, para decir, que de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Nacional, no se le puede dar un trato igual a los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos, al que se le da a quienes sí prestan el servicio público de salud, como lo son IPS y EPS, pues dichos comerciantes, no son iguales a los verdaderos integrantes del sistema de salud,

que sí prestan el servicio público de salud. En cuanto al principio de igualdad, sería importante destacar el siguiente aparte jurisprudencial:

9.3. El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Esta formulación general no refleja sin embargo la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes para el derecho al momento de verificar las condiciones de hecho, considerando que todas las personas y situaciones presentan semejanzas y diferencias. (Sentencia C-178 de 2014) (Subraya y negrilla)

En colusión, los comerciantes, intermediarios o revendedores de tecnologías o medicamentos, no prestan un servicio de salud, vigilan, controlan, inspeccionan, recaudan o administran recursos para fiscales y tampoco son beneficiarios directos del sistema de seguridad social; por tanto, sus condiciones no pueden ser equiparadas a las de quienes sí prestan el servicio público de salud y de verdad son integrantes del sistema general de seguridad social en salud.

1.2.2.2. El artículo 243 del PND, que reformó el artículo 155 de la ley 100 de 1993 en cuanto a los integrantes del sistema general de seguridad social en salud, no puede omitir, mediante el plan, el procedimiento legislativo y las garantías especiales que demanda una ley ordinaria.

La jurisprudencia de la Corte, en el juicio de constitucionalidad, ha fijado unos criterios estrictos, en la medida que cuando se trata de normas de índole transversal del régimen de seguridad social, como ocurre en el presente caso con el artículo 243 del PND, que buscan reformar de manera permanente el orden jurídico de la estructura de los integrantes del sistema general de seguridad social en salud, se debe hacer mediante su inclusión en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

De acuerdo con lo expuesto, si se quiere reformar de manera permanente a los integrantes del sistema general de seguridad social en salud, lo deben hacer

mediante la expedición de una ley ordinaria, como lo ordena la Constitución Nacional en sus artículos 48, Inciso 4¹⁸ y 49, Inciso 2, parte final¹⁹, permitiendo las garantías constitucionales y legales de una ley ordinaria - *artículo 157 de la C N y el artículo 147 y siguientes de la Ley 5 de 1992*- propias del ejercicio pleno de los derechos de discusión y participación del Congreso en pleno. Por tanto, reformar la ley 100 de 1993 en su artículo 155 mediante el artículo 143 del PND, se da dentro de un contexto legal en donde el ejecutivo restringe al máximo las facultades del legislativo, bajo las facultades constitucionales y legales que le da la ley del plan nacional de desarrollo que trata el artículo 341, incisos 3²⁰ y 4²¹, lo que sin duda limita de manera inadmisiblemente el ejercicio democrático, propio de un estado social de derecho.

En este punto, la norma en cuestión, artículo 243 del PND, vulnera abiertamente uno de los principales criterios jurisprudenciales para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las normas del Plan Nacional de Desarrollo, que es el siguiente:

*“c) El juicio de constitucionalidad de la unidad de materia en la ley del Plan es más estricto, por dos razones. **En primer lugar, porque lo que busca es proteger el principio democrático que se manifiesta en el margen de configuración del Congreso, el cual, dadas las especiales características de esta ley, “se encuentra notoriamente mermado” en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran***

18 La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, **de conformidad con la ley.** (Subraya y negrilla)

19

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.** (Subraya y negrilla)

20

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. **Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.** (Subraya y negrilla fuera del texto)

21 **El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.** Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, **requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.** (Subraya y negrilla fuera del texto)

limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido. En segundo lugar, por la especial posición jerárquica de esta ley en el sistema de fuentes que opera como un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes, y que es de aplicación inmediata. (C-068 del 2020) (Subraya y negrilla fuera del texto)

(...)

161. La naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y estrategias para estructurar una política económica, social y ambiental durante cuatro años. Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo. (C-068 del 2020) (Subraya y negrilla fuera del texto)

1.2.2.3. Es que no se entiende como ni donde o con qué régimen legal especial la ley del plan pueda ubicar a unos particulares, comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos, dentro de la estructura pública del sistema de salud y la garantía constitucional de la prestación de un servicio social, público y fundamental.

La estructura constitucional y legal del sistema de salud público que nos rige, establece protecciones legales especiales a los integrantes del sistema general de seguridad social en salud, dada su condición de servidores públicos de un servicio fundamental. Por lo tanto, es abiertamente ilegal forzar la ley del PND para darle la naturaleza pública a unos particulares, comerciantes, que no tienen tal categoría, pues no prestan de manera directa o indirecta ningún servicio público de salud. Lo anterior para decir, que resulta inconstitucional, ilegal y contrario a los objetivos y principios del plan, favorecer con todos los beneficios y los saneamientos financieros del plan a unos particulares, - **“Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.”**- que no prestan ningún servicio público de salud. Lo anterior, para establecer que los nuevos integrantes del sistema general de seguridad social en salud, de

acuerdo con el artículo 243 del PND, serán acreedores de los siguientes beneficios legales especiales de servidores públicos verdaderos:

- Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud, con dineros públicos determinados en el PND tendrán derechos a los saneamientos o rescates financieros y pagos establecidos en el plan para salvar a los integrantes *-trabajadores del sistema, IPS y EPS-* del sistema de salud.
- Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud tendrán derecho a recibir del estado giros directos.
- Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud tendrán un régimen financiero y de solvencia especial como el que tienen IPS y EPS, en los términos que los describe el PND que en su artículo 44, numeral 4, al establecer lo siguiente: *“El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral.”*
- Administrarán los comerciantes particulares recursos públicos, parafiscales, del régimen de seguridad social.
- Los recursos de los comerciantes en cuestión serán inembargables en los términos del artículo 25²² de la ley estatutaria de salud.
- Tendrán los particulares comerciantes revendedores de artículos y medicamentos en salud un régimen de insolvencia especial de reactivación empresarial que trata la derogada ley 550 de 1999.

V. DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

La Constitución Nacional en su artículo 241 establece en su numeral 4, que la Corte Constitucional es la competente: *“4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”*

El artículo 4 de la Constitución Nacional establece: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de compatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.*

22 ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

Luis Arcesio García Perdomo
Abogado

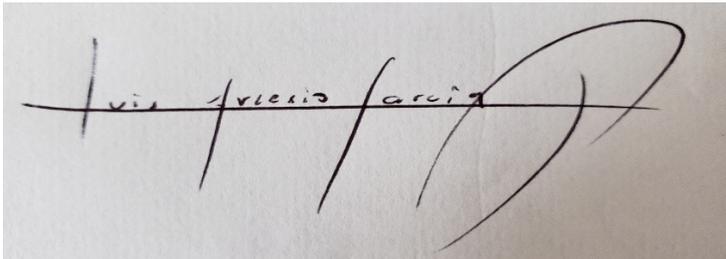
El Decreto Legislativo 2067 de 1991 dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

De acuerdo con las normas en cita, esa Alta Corporación es la competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad.

VI. NOTIFICACIONES.

Las notificaciones que se tengan que realizar en mi calidad de la demandante, se pueden realizar en la secretaria del despacho o en los correos electrónicos: [arcesiogarcia72@yahoo.com/](mailto:arcesiogarcia72@yahoo.com) lagarcia@mosquera-abogados.com

De los Señores Magistrados, Atentamente,

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored surface. The signature is written in a cursive style and appears to read 'Luis Arcesio García Perdomo'. The signature is written over a horizontal line.

LUIS ARCESIO GARCÍA PERDOMO
C. C. No 7.690.835 de Neiva.
T. P. No 93.106 del C. S. J.