



Sentencia C-487/20

Referencia: Expediente D-13392

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 *“Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”*

Demandante: Hugo Álvarez Rosales

Magistrado Sustanciador:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Richard S. Grisales Ramírez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de julio de 2019, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Hugo Álvarez Rosales presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 *“Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”*, por violación de los artículos 154.4 y 157 de la Constitución Política.

2. A través de auto de 2 de agosto de 2019, la demanda fue inadmitida y tras el escrito de corrección, en proveído de 27 de agosto de 2019, el magistrado sustanciador la admitió y ordenó comunicar al Presidente del Senado, de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP para que intervengan dentro del proceso. Asimismo se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Libre, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, ICESI, al Departamento de Salud Pública de la Universidad Nacional, así como a la Academia Nacional de Medicina, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, a la Federación Médica Colombiana, a la Asociación Nacional de Internos y Residentes, a la Asociación Colombiana Médica Estudiantil, a la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, a la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas y a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral para que intervinieran dentro del proceso.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

4. A continuación, se transcribe el texto, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018, se subraya y resalta el aparte demandado:

LEY 1917 DE 2018

(Julio 12)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA, SU MECANISMO DE FINANCIACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

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

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

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

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

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

(...)

III. LA DEMANDA

5. Presenta el cargo por violación del artículo 154 numeral 4 de la Constitución Política, el cual sustenta en que todo aquel proyecto de ley que prevea un asunto tributario, debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes para surtir los cuatro debates, así mismo afirma que si al principio no existiese una disposición de naturaleza tributaria pero con posterioridad se introduce *“la norma correspondiente deberá desglosarse para efectos de surtir el trámite en la Cámara de Representantes o negarse su inclusión y aprobación en el articulado, so pena de generar la inconstitucionalidad del referido precepto normativo”*.

6. Asegura que el proyecto inicial, que sancionó la Ley 1917 de 2018, no preveía alguna norma relativa a tributos pero que en el último debate se introdujo y aprobó la modificación de la destinación de unos recursos parafiscales, sin surtir los cuatro debates, pese a la nutrida jurisprudencia constitucional que sostiene lo contrario y para lo cual se apoya en las citas a las sentencias C-712 de 2012, C-303 de 1999 y C-229 de 2003 y refiera que deba excluirse del ordenamiento jurídico la disposición demandada. Para sustentarlo allega las Gacetas en las que se surtió el trámite legislativo para dar cuenta sobre el proceso surtido y la etapa en la que se incorporó el apartado que demanda, con infracción de las disposiciones constitucionales.

7. Sostiene que *“la finalidad del artículo 154 de la Constitución está encaminada a ejercer un control político sobre la potestad impositiva del Estado que preserve el principio de democracia representativa en materia tributaria, a través del estudio inicial de este tipo de propuestas en la Cámara de Representantes y del cumplimiento riguroso del principio de consecutividad”* pues lo contrario haría ineficaz la norma y ello lo reitera, en extenso, con apoyo en jurisprudencia.

8. Acota qué debe entenderse por *“proyectos de ley relativos a los tributos”* y aduce que, de acuerdo con la sentencia C-708 de 2001, es la afectación de

cualquiera de los elementos del tributo o de un aspecto relativo a las obligaciones tributarias de carácter instrumental, e insiste en que, de acuerdo con la Constitución Política, cuando es así debe empezar a surtir el debate por la Cámara de Representantes.

9. Refiere que el numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 no se previó en el proyecto de Ley 261 de 2017 Senado 271/17 Cámara pues en la exposición de motivos se señaló que la normativa tenía por objeto reglamentar las residencias médico quirúrgicas en Colombia, en punto a la remuneración, beneficios e incentivos a profesionales de la salud, para ello se compuso de 7 artículos en su orden sobre objeto, definición, definición del contrato para la práctica formativa de la especialización con inclusión de la forma de financiación, sistema de reportes de información de los residentes, causales de desvinculación como Residente de una Especialidad en Salud, incentivos para los residentes que ejerzan la actividad en zonas de alta dispersión geográfica de la población de difícil acceso y prohibición de las instituciones de educación superior e instituciones prestadoras de servicios o Empresas Sociales del Estado de cobrar matrículas profesionales a residentes.

10. Apunta que en la estructura del proyecto no se determinó la financiación de la remuneración de los residentes, ni la inclusión de materia tributaria, y que así fue aprobado en su primer debate el 24 de mayo de 2017, de acuerdo con lo consignado en la Gaceta 1091 de 23 de noviembre de 2017. Prosigue con que en el informe de ponencia para segundo debate se eliminó un aparte del artículo 3° y se aprobó el 15 de junio de 2017 conforme a la Gaceta 685 de 10 de agosto de 2017 y hasta ese momento el Fondo Nacional de Residencias seguía estando a cargo de los recursos del presupuesto general de la Nación y se incluyeron los aportes de las IPS donde los residentes realizan prácticas formativas.

11. Transcribe el primer debate en la Comisión del Senado en la que se reformó el proyecto en tanto se incluyeron dos artículos nuevos relativos a las fuentes de financiación, sin exponer las razones y asevera que en el informe de ponencia de plenaria de Senado se puso a consideración una propuesta de artículo 6°, conforme la Gaceta del Congreso 187 de 27 de abril de 2018 y solo hasta ese momento “*se dispone como fuente de financiación adicional del Sistema de Residencias Médicas los excedentes del FOSFEC una vez descontado el pago de pasivos de las Cajas de Compensación Familiar que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento de salud*”. Todo ello para significar que si bien cuando se radicó el proyecto nada se dijo en relación con un asunto sometido a tributos, sino a la creación de condiciones para mejorar la situación de los residentes médicos, en el cuarto debate en Plenaria del Senado si se incluyó esa materia en tanto se adicionaron los excedentes del FOSFEC como fuente adicional de financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas.

12. Sostiene que el numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 sí es un tributo. Para ello asevera que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), fue creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 y tiene como una de sus finalidades auxiliar a quienes perdieron su empleo. Sus recursos provienen del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, previsto en los artículos 6° de la Ley 789 de 2002 y 46 de la Ley 1438 de 2011 que a la par

se nutren con los recursos que las Cajas de Compensación Familiar obtienen con el pago del subsidio familiar, es decir que son parafiscales.

13. Agrega, tras definir de qué se tratan las contribuciones parafiscales, que al tratarse el FOSFEC de un fondo que se nutre de ellas, y al determinar el aparte demandado que podrá utilizarlas como fuente de financiación, en realidad lo que modifica es la destinación de sus recursos y con ello varía irregularmente los elementos esenciales del tributo al convertirlas en un impuesto *“con el agravante de que el sujeto pasivo son los trabajadores asalariados, quienes son los que aportan junto con los empleadores y son, de forma correlativa, los beneficiarios del subsidio familiar”* de manera que para adoptarse tal medida correspondía la realización de los debates reglamentarios.

14. Sobre este último aspecto, al corregir la demanda, adujo que, para evitar debates innecesarios *“me permito renunciar al argumento de la conversión de un recurso parafiscal en impuesto, en el entendido que, con todo, la demostración de que la norma demandada versa sobre un asunto tributario, como se expuso de manera clara en la demanda y sobre el cual recae la premisa fundamental del primer cargo de inconstitucionalidad formulado, se deriva en que la disposición en mención contiene, se refiere o afecta un elemento del tributo como es su destinación”*.

15. Luego insiste en que la *“modificación de una obligación tributaria con impactos tan importantes en la medida en que traslada unos recursos que venían siendo utilizados en beneficio de una población determinada, para destinarse a financiar otras prestaciones y otra población objetivo, transformando además la naturaleza parafiscal a impuesto”* requería que se surtiera una discusión completa y sobre esto insiste en extenso.

16. En relación con el cargo por violación del artículo 157 afirma el accionante que se trató de un tema no discutido y aprobado en primer debate, y además no tiene conexidad estrecha, próxima o directa. Acompaña similares razones que las del cargo anterior y cita en apoyo las sentencias C-1113 de 2003, C-539 de 2008, C-942 de 2008, C-882 de 2014, C-537 de 2012, para significar que los cambios no se refirieron a temas tratados y aprobados en el primer debate. Reitera la naturaleza jurídica del FOSFEC y que fue sorpresiva la introducción de la medida demandada pues desde el inicio se planteó financiar el Sistema de Residencias Médicas con recursos del Presupuesto General de la Nación, pero no con los que se nutren del sistema de subsidio familiar, de manera que al no tener conexión directa y estrecha con las materias se concreta el vicio de procedimiento que produce la inconstitucionalidad.

17. Culmina con que el juicio de constitucionalidad que propone es estrictamente en relación con vicios de forma en la conformación de la norma por violación del debido proceso legislativo según el cual como el proyecto inicialmente no contenía una disposición en materia tributaria, no podía introducirse con posterioridad sin desglosarse para surtir su trámite en la Cámara de Representantes, siendo para ello insustancial cuál es la operatividad de la disposición, sino el tema del que se trata y de la garantía del principio de consecutividad.

IV. INTERVENCIONES

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

18. Solicita que la norma sea declarada **constitucional**. Indica que la Ley 1636 de 2013 creó el mecanismo de protección al cesante en Colombia y en su artículo 2° determinó que uno de sus componentes era el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) como fuente para otorgar beneficios a la población cesante. Precisa que el artículo 6 de la mencionada ley, prescribió que los recursos del FOSFEC provienen de los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede) de que trata la Ley 789 de 2002 y los recursos previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011.

19. Explica que el artículo 36 de la Ley 1837 de 2017 permitió que los saldos acumulados a 31 de diciembre de 2016 del FOSFEC, que administren programas en salud o participen en el aseguramiento, se pudieran utilizar en el saneamiento de pasivos con prestadoras de servicio de salud. Por lo anterior, afirma que el legislador introdujo como posible fuente de financiamiento los excedentes del FOSFEC, sin que con ello se contemple propiamente el uso de un tributo pues ya desde la Ley 1438 de 2011, el legislador en el artículo 46 se había referido a la contribución parafiscal asignando un porcentaje de está a favor de las Cajas de Compensación Familiar, para atender acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de atención primaria en salud.

20. Aclara que “... *la norma demandada no introdujo una modificación a uno de los elementos del tributo o varió aspectos sustanciales de las obligaciones tributarias de carácter instrumental, sino que hizo referencia al excedente obtenido de estos recursos, aspecto que no afecta su naturaleza, situación en virtud de la cual no habría lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad*”.

21. Señala que la disposición tampoco prescribe que los excedentes del FOSFEC son fuente conjunta con las demás pues lo que establece la norma es una estructura alternativa en relación con los tipos de ingresos económicos respecto de los cuales puede hacerse uso para la financiación del apoyo de sostenimiento educativo a los residentes. Por lo tanto, el artículo 8 confiere al gobierno nacional, la potestad de elegir cuatro posibles fuentes de recursos.

22. Respecto a la vulneración del principio de consecutividad, señala que la regla jurisprudencial exige que un proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates legislativos, sin embargo, no implica que las comisiones y las plenarias de las cámaras no puedan introducir modificaciones al proyecto, pues si llegan a hacerla, las modificaciones deben guardar íntima relación con el articulado. Concluye entonces, que el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, no corresponde a un nuevo asunto, sino que el mismo se refiere a aspectos debatidos y discutidos previamente, de allí que la disposición acusada guarda conexidad con el tema, contenido y objeto del proyecto.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

23. Pide declarar **exequible** la disposición acusada, al considerar que el financiamiento del fondo para residentes sí fue objeto de discusión durante todo el trámite parlamentario y en esa medida no se trata de un tema nuevo, introducido tardíamente en el tercer debate, sino que, desde siempre, se discutieron y aprobaron los proyectos de artículos dirigidos a financiar el objetivo de la ley. Explica que en la Gaceta del Congreso No. 327 de 2017 se publicó el proyecto de ley y contenía un modelo de financiamiento, según el cual, los recursos destinados a financiar el programa de becas crédito establecido en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, se reorientarían de manera inmediata a partir de la vigencia de la ley, al Fondo Nacional de Residencias Médicas.

24. Argumenta que en la Gaceta No. 343 de 2017, que contiene la ponencia publicada para primer debate se reitera el contenido normativo, y la herramienta de financiamiento. Lo mismo ocurrió durante la aprobación en primer debate de la comisión VIII de la Cámara (Gaceta 475 /17 y 1091 de 2017).

25. Indica que en el segundo debate en plenaria de la Cámara (Gacetas No. 560 de 2017 y 685 de 2017) se propuso y aprobó el siguiente cambio: *“**El Fondo Nacional de Residencias.** Este fondo será financiado con recursos del presupuesto nacional, aportes de las IPS, donde los residentes realicen las prácticas formativas de las especializaciones médico-quirúrgicas, así como recursos provenientes de otras fuentes públicas o privadas que se destinen para este propósito”*.

26. Posteriormente esgrime que en el Informe de Ponencia del tercer debate (Gaceta 1153 de 2017) se fortalece el sistema de financiamiento del fondo de médicos residentes y se incluye la siguiente norma: *“Serán fuentes de financiamiento para el Fondo, las siguientes: 1. Los recursos destinados actualmente al fondo de becas establecido en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993. 2. El cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud”*.

27. Por otro lado, se refiere a la tesis del accionante según la cual, la norma acusada modifica uno de los elementos definitorios de las contribuciones parafiscales. Al respecto argumenta que, contrario a lo señalado no se afectó la destinación de los recursos del FOSFEC toda vez que el legislador previó como una posibilidad la financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas con los excedentes de este Fondo, esto es, con lo que queda como remanente después de haber atendido todas las obligaciones que se deben cubrir con estos dineros.

28. Concluye que, durante el trámite legislativo, siempre fue objeto de discusión el mecanismo de financiación para hacer viable la propuesta de remuneración a los residentes médicos y por esa razón desde la publicación de la iniciativa se presentaron propuestas de financiación para hacerla viable, conservando en

todo caso el vínculo con la materia tratada desde la publicación del proyecto, esto es, el interés de beneficiar salarial y económicamente a los médicos residentes.

COLEGIO MÉDICO COLOMBIANO

29. Roberto Baquero Haeberlin, representante legal del Colegio Médico Colombiano, solicitó declarar la **exequibilidad** de la norma demandada toda vez que, en su criterio, el proyecto de ley ni la ley que fueron aprobadas y sancionadas, son artículos de contenido esencialmente tributario.

30. Expone que no es cierta la exigencia de que el numeral 3 del artículo 8 de introducido en el tercer debate tuviese que discutirse nuevamente en la Cámara de Representantes. Lo anterior, dice, encuentra respaldo en el artículo 160 de la Constitución según el cual *“durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias”*.

31. Así las cosas, asegura que en cualquier proyecto de ley puede haber modificaciones durante sus debates *“con lo cual [las cámaras] podían haber introducido el numeral tercero del artículo 8 de la actual ley de residencias médicas, sin que ello se pueda interpretar como inconstitucional por vicios en el trámite legislativo, pues “en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que estas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores...”* como en su defecto pasó, debido a que las fuentes de financiación del sistema de residencias médicas es un tema íntimamente relacionado con el objeto mismo del proyecto desde su inicio y fue discutido en los debates anteriores, como así consta en las gacetas de cada de debate anexadas por el demandante, sin que pueda entenderse como un tema relacionado con un asunto tributario.

FEDERACIÓN MÉDICA COLOMBIANA

32. La Federación pide la **exequibilidad** de la disposición demandada. Sostiene que de su contenido no se deduce que tenga relación con tributos, pues ni los crea, ni destina, dado que el objetivo de la Ley 1917 de 2018 es la creación de un Sistema de Residencias Médicas en Colombia que debía tener una fuente de financiación como se previó. Refiere que la norma acusada utiliza el verbo modal *“Podrán ser fuentes de financiación...”* motivo por el cual, la disposición acusada implica que la misma no es un mandato de orden obligatorio y directo sino facultativo dirigido a la autoridad presupuestal correspondiente para que contemple la posibilidad – si así lo tiene a bien- de financiación del sistema de residencias con alguna de las distintas fuentes que estipula el artículo en adelante, entre las cuales se encuentra el precepto demandado.

33. Expresa que la norma no está regulando asuntos tributarios correspondientes al FOSFEC, sino más bien facultando o exhortando a la autoridad presupuestal para que contemple la posibilidad de una financiación con los excedentes de dicho fondo, lo cual hipotéticamente se efectuaría si así lo decide este, mediante

un acto administrativo sobre el cual eventualmente se tendría que hacer el examen de constitucionalidad pues dicha manifestación de la autoridad presupuestal si materializa una regulación propiamente respecto a un tributo.

34. Afirma que *“el FOSFEC al ser un fondo que hace parte del Ministerio del Trabajo, entidad pública del orden nacional, queda sujeto al principio presupuestal y en virtud del artículo 4 del decreto 111 de 1996 denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, todo recurso excedente es decir, no ejecutado por las entidades públicas, retornan al presupuesto general de la nación al término de la vigencia fiscal, específicamente al presupuesto de rentas, por lo cual la autoridad presupuestal tendrá la facultad de evaluar si dichos recursos pueden o no ser destinados al financiamiento del sistema de residencias médicas”*.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP

35. Pide que se declare la **exequibilidad** de la disposición toda vez que los excedentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) no constituyen una contribución parafiscal pues, aunque provienen de los recursos que recaudan las administradoras del Régimen de Subsidio Familiar, una vez estas lo destinan a los fines establecidos por ley, pierden la connotación de parafiscales.

36. Apunta que dicho fondo se financia de otros recursos, verbigracia: (i) los provenientes del uso voluntario de los aportes a las cesantías y (ii) los del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el cual a su vez se financiará con los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede).

37. A juicio del interviniente, cuando la norma acusada señala que el Sistema Nacional de Residencias Médicas se financiará con los *“excedentes descontando el pago de pasivos”* lejos están de asumir que su naturaleza continúe siendo de parafiscal, por cuanto los excedentes se caracterizan por tener una libre destinación.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

38. Solicita que se declare **inexequible** la norma acusada toda vez que, en relación con el primer cargo (supuesta vulneración del principio de consecutividad y obligación de que una norma tributaria inicie su discusión en la Cámara) es patente que el numeral tercero del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 sólo se incorporó al texto del proyecto ley en la ponencia para la sesión Plenaria del Senado, en el cuarto debate como se consigna en la Gaceta No. 655 de 2018, en sesión del 17 de mayo del mismo año. Razón por la cual, debe concluirse que el texto transcrito no fue discutido por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, ni por la Plenaria de la misma corporación.

39. A juicio del Instituto si se pretendía adicionar una norma tributaria en los debates en Comisión o Plenaria del Senado, debió desglosarse la propuesta y remitirse a la Cámara de Representantes para que iniciara su trámite y se cumpliera la prescripción constitucional.

40. Prosigue con que es claro que los recursos del FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y protección al cesante) provienen de la contribución parafiscal del subsidio familiar y están destinados por la Ley 1636 de 2013 a proteger a los trabajadores de los riesgos que enfrentan en los ingresos durante el periodo de desempleo. A su vez el FOSFEC se financia con los recursos del Fondo del Subsidio al Desempleo (Fonede) regulado por el artículo 6 de la Ley 789 de 2002 y los recursos que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, y los mismos integran la financiación de los mecanismos de protección al cesante, elemento esencial de la Seguridad Social en Colombia. Todos estos recursos son administrados por las Cajas de Compensación Familiar y devienen de los aportes del sector que se beneficia con su pago.

41. Culmina con que *“La naturaleza de contribución parafiscal de los aportes destinados al Subsidio Familiar no se discute en la actualidad, por lo que, para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario resulta palmario que el legislador al consagrar la disposición de recursos del FOSFEC a fines diferentes a su concepción inicial está variando los beneficiarios de dicho tributo, con lo cual la norma si es de naturaleza tributaria”* y respecto al segundo cargo (violación al principio de consecutividad) reitera los argumentos expuestos y agrega que durante el primer debate se aprobaron fuentes de financiación del Sistema de Residencias Médicas con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación, pero no con cargo a recursos de contribuciones parafiscales y otros tributos.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

42. Pedro Rodríguez Cárdenas director del Consultorio Jurídico solicita declarar **inexequible** el aparte demandado en atención a que, en su criterio, se produjo una vulneración de los principios que regulan el trámite parlamentario de las normas de carácter tributario.

43. A su juicio *“la inclusión del numeral 3 en el artículo 8 de la Ley 1917 del 2018 <debe atender a parámetros como los establecidos en el artículo 154 (sic) Constitución Política, del cual deriva el principio de consecutividad, que se aplica a las proposiciones modificatorias aditivas o supresivas> que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas de manera que lo dispuesto en el numeral 3 y de lo cual en la exposición de motivos consideración alguna respecto de este, es incluido en esta ley sin mediar siquiera debate alguno en la Cámara de Representantes que permitiera la justificación de la adición de dicho contenido a la norma principal”*.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

44. La entidad solicita la **inexequibilidad** de la norma demandada. Arguye que el artículo 150 Numeral 12 de la Constitución estableció un trámite especial para la aprobación de tributos parafiscales razón por la cual, si un proyecto en estado inicial no contempla tributo alguno, pero durante el trámite del proyecto se incluye una materia de esa índole, surge la obligación de desglosar este aparte para efectos de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

45. Sostiene que esta fue la hipótesis que se presentó en este caso, *“en la medida que el proyecto inicial no contemplaba asunto tributario alguno y así fue aprobado en los dos primeros debates. Fue solo hasta el cuarto debate en que se introdujo este numeral, que se refirió a un asunto tributario, en tanto se trata de un cambio de destinación de unos recursos que tiene naturaleza parafiscal”*.

INTERVENCIÓN CIUDADANA

46. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo coadyuvó la demanda y solicitó que se integrara la unidad normativa entre el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1918 de 2018 y el numeral 2 de la misma. Lo anterior por cuanto, en su criterio, los dos numerales se encuentran intrínsecamente vinculados y emergen a primera vista serias dudas o cuestionamiento respecto de su respeto a la Carta de 1991.

47. Justifica su petición de inconstitucionalidad en que *“Resulta inequitativo que se declare la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, sin declarar a su vez la inexequibilidad del numeral 2 ibidem, toda vez que en los dos casos se trata de contribuciones parafiscales cuyo destino se modificó parcialmente, y fueron incluidos durante el trámite del proyecto de ley radicado en el Senado de la Republica”*.

48. En relación con la solicitud de integración normativa con el numeral segundo del mismo artículo, el ciudadano sostiene que existe una estrecha relación entre los numerales 2 y 3 del artículo 8 de la Ley 1917, porque en los dos casos se trata de las fuentes de recursos de naturaleza parafiscal que podrán financiar el Sistema Nacional de Residencias Médicas. En el caso del FOSFEC, el destino de la contribución parafiscal hasta antes de la norma demandada era el pago de beneficios económicos determinados y taxativos a los desempleados que hubieren cotizado a las cajas de compensación familiar durante un tiempo determinado. Por su parte, en el caso de las cotizaciones al régimen contributivo, su destino era el pago de la unidad de pago por capitación a las EPS por la organización, garantía y prestación del Plan de Beneficios con cargo a la UPC, de acuerdo con lo señalado en los artículos 182 de la Ley 100 de 1993 y 67 de la Ley 1753 de 2015. Razón por la cual, se trata de un cambio parcial en el destino de las contribuciones parafiscales para financiar, ahora el Sistema Nacional de Residencias Médicas. En los dos casos se trata de una modificación en el destino de una contribución parafiscal, para que pueda destinarse al financiamiento.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

49. La Vista Fiscal solicita se declare **inexequible** la disposición acusada pues los recursos que integran el FOSFEC son de carácter parafiscal, esto es, definidos como gravámenes que recaen en un segmento social y económico determinado, pero en su propio beneficio, es decir destinado a la atención de las necesidades sectoriales de la población desempleada. De ahí la identidad entre el sujeto pasivo del tributo y los beneficiarios de los recursos recaudados.

50. Esgrime que la disposición demandada tiene carácter tributario, al modificar uno de los elementos de la contribución parafiscal, la cual es la destinación, “*y más allá de si la norma contempla un condicional “podrán” lo cierto es que la nueva ley daría un uso distinto a los recursos que integran un fondo, que fue constituido con el primordial objetivo de atender la población desempleada, es decir se tendría como válida una carga impositiva parafiscal a un segmento económico determinado para financiar una reglamentación no sectorial.*

51. Sostiene que dadas tales características de los recursos, era necesario que el asunto fuera examinado y debatido en la Cámara de Representantes, y no simplemente que el proyecto inicial hubiese sido radicado en ella, toda vez que, la inclusión de los excedentes del FOSFEC como posible fuente de financiamiento del Sistema Nacional de Residencias Médicas sucedió en la ponencia previa al debate en la plenaria del Senado, es decir, antes del cuarto y último debate de la norma, escenario en el que no mereció ningún comentario.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

52. Conforme al artículo 241 numeral 4º del texto Superior, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del numeral 3º del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 “*Por medio de la cual se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones*”, dado que se trata de una demanda en contra de disposiciones jurídicas contenidas en leyes de la República.

Asuntos preliminares

53. La Sala advierte que uno de los intervinientes planteó como cuestión previa la necesidad de determinar si es necesario decretar la integración de la unidad normativa entre la norma demandada (numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018) y el numeral 2 del mismo artículo, por lo tanto, previo al examen de la acusación de inconstitucionalidad la Corte analizará dicho aspecto.

54. El numeral 2 del artículo 8 prescribe: “*Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes: “(...) 2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.*”

55. En criterio del interviniente, existe una estrecha relación entre los numerales 2 y 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, porque en los dos casos se trata de las fuentes de recursos de naturaleza parafiscal que podrán financiar el sistema nacional de Residencias Médicas y en ambos se incorporó una modificación de la destinación de las contribuciones parafiscales que hasta el momento tenía prevista el Legislador para otras finalidades.

56. De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte debe buscar que sus fallos sean inocuos, razón por la cual, en la sentencia podrá resolver sobre todas las normas demandadas y además las que a su juicio conforman la unidad normativa con aquellas que declara inconstitucionales. Lo anterior le permite pronunciarse sobre aquellos contenidos normativos que, en su criterio, conforman una unidad normativa con el precepto acusado cuando el demandante no lo ha hecho en el escrito de la demanda.

57. La Corte ha explicado que el concepto de “*unidad normativa*” tiene un contenido propio y uno amplio. El primero se refiere al evento en el cual la disposición censurada se encuentra reproducida en otros textos legales que no fueron demandados, razón por la cual, el fallo sobre la constitucionalidad de la norma podría resultar insustancial si no se analizan las disposiciones con el mismo contenido regulador. El segundo evento se presenta cuando, “*no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada*”.

58. La jurisprudencia constitucional ha recogido tres hipótesis en las que procede la integración oficiosa: “(i) *cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad*”.

59. El peticionario sostiene que la disposición normativa contenida en el numeral 3 del Artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, guarda relación inescindible con el numeral segundo del mismo artículo según el cual, otra de las posibles fuentes de financiamiento será “*hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año*”.

60. A juicio de la Sala Plena, las dos disposiciones regulan aspectos claramente diferenciados y contienen dimensiones distinguibles del sistema de seguridad social. En el caso del numeral 3, conforme la acusación ciudadana, la norma utiliza recursos del fondo para la atención al cesante, mientras que el numeral

2, a juicio del interviniente, se refiere a recursos provenientes del recaudo del régimen contributivo en salud del sistema general de seguridad social en salud. Como se observa son normas que se relacionan con la administración de recursos del sistema general de seguridad social, no obstante, una tiene que ver con tópicos diferenciados. Existen entonces distinciones importantes entre los dos enunciados que impiden hablar de identidad o relación inescindible. Por el contrario, las diferencias y las reglas que regulan cada uno de los temas en las que se inscriben las normas, lleva a la Corte a sostener que se trata de dos disposiciones con clara autonomía, la una de la otra. Por demás el solo hecho de esgrimirlo, sin demostrar el debate que se surtió sobre la materia en el trámite legislativo, implican que la petición es insuficiente para producir un pronunciamiento integrador. Por lo anterior se descarta la posibilidad de realizar la integración normativa propuesta por el interviniente, y en esa medida el juicio de constitucionalidad se restringe al numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018.

La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite se interpuso dentro del término constitucional

61. El artículo 242 numeral 3º de la Constitución Política dispone que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año que se contabiliza desde la publicación del acto.

62. En lo que a esta demanda concierne la Ley 1917 de 2018, fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 11 de julio de 2019, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

Planteamiento del problema jurídico y metodología para su resolución

63. Teniendo en cuenta los antecedentes ya expuestos deberá la Sala Plena de la Corte establecer si: (i) el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates.

64. Solo en caso de no haberse vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala Plena deberá (ii) determinar si el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 vulneró el inciso 4 del artículo 154 superior, en atención a que, al modificar la destinación de los excedentes de los recursos de un fondo integrado por recursos parafiscales, debía iniciar su discusión en la Cámara de Representantes.

65. Con el fin de resolver los problemas planteados, en primer lugar, se reiterará el precedente constitucional sobre el respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite parlamentario. Inmediatamente se

resolverá el primer problema jurídico. En caso de que la Corte Constitucional llegue a la conclusión de que la norma supera ese primer asunto, antes de definir el caso concreto, se reiterará el precedente constitucional sobre el carácter de los recursos que integran el Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

Principio de consecutividad en el trámite parlamentario.

66. El artículo 157 de la Constitución Política exige que todos los proyectos de ley satisfagan cuatro requisitos constitucionales para convertirse en ley, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras; (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno. La sucesión de estos cuatro requisitos constitucionales debe verificarse para todas las disposiciones normativas aprobadas por el congreso¹. Así la sucesión de cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras constituyen una obligación ineludible del Legislador al momento de aprobar normas y a dicho principio se le denomina principio de consecutividad.

67. Al respecto, en la sentencia C-1113 de 2003², la Corte precisó que, en razón a dicho principio, las comisiones y las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar, debatir y votar todos los aspectos de un proyecto de ley que hayan sido puestos a su consideración y deben abstenerse de renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Con ello, se quiere significar que fue voluntad del constituyente que todo el articulado de un proyecto de ley *“debe ser discutido y aprobado o improbad o por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso”*.

¹ Por su parte, el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, prescribe: *“Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.”*

² Reiterada en C-726 de 2015 y C-208 de 2005. La jurisprudencia ha indicado que estas exigencias en el debate parlamentario no deben ser vista como un mero formalismo sino que, debe ser entendido como una garantía para el desarrollo de un debate participativo, con adecuada ilustración y en el que todos los interlocutores cuenten con el derecho de hacer valer sus posiciones y puntos de vista. Asimismo se ha indicado que *“(…) le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República. Cfr. C-1113 de 2003. En el mismo sentido “Los principios de consecutividad e identidad flexible se inscriben en el marco del papel de los órganos políticos y su carácter representativo y deliberativo en una democracia constitucional. Así mismo, cobran una importancia notable, debido al poder de creación normativa de nivel general que el propio sistema jurídico confiere a los citados órganos. En tanto estándares de naturaleza procedimental, concurren junto con otras reglas en la formación de la voluntad de las cámaras legislativas, en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguran una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías”*. Cfr. 084 de 2019.

68. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones tal como lo indica el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Sobre este aspecto, la Sentencia C-208 de 2005 precisó que lo anterior busca que, en relación con cada tema, cada célula legislativa adopte una determinación y *“no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”*.

69. También en la sentencia C-208 de 2005 se señaló que *“resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”*

70. En ese mismo sentido, este Tribunal estableció las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el principio de consecutividad, las cuales fueron recientemente reiteradas en sentencia C-084 de 2019, siguiendo lo previsto en C-726 de 2015³, así:

- (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;
- (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;
- (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.⁴

71. La jurisprudencia constitucional⁵ también se ha encargado de explicar que la aplicación de este principio no debe realizarse de manera rígida, al punto que se impida la introducción de cambios al articulado de un proyecto de ley durante el desarrollo del debate parlamentario. Ello implicaría un desconocimiento del

³ M.P. Gloria Stella Ortiz, en el mismo sentido la C-850 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴ Cfr. Sentencia C-839 de 2003.

⁵ Sentencia C-008 de 1995, y C-809 de 2001.

artículo 160 de la Carta que autoriza a cada una de las cámaras legislativas del Congreso de la República para realizar modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias a los proyectos de ley⁶. Esta facultad de las comisiones y plenarias de introducir modificaciones, adiciones o supresiones, permite matizar la aplicación estricta del principio de consecutividad. Tal potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por el principio de identidad flexible o relativa, tal y como se estudiará a continuación.

72. En efecto, esta corporación en la sentencia C-1113 de 2001 recordó que, la exigencia que el ordenamiento impone es que las modificaciones, supresiones o adiciones a un proyecto de ley versen sobre materias o asuntos que hayan sido debatidos y aprobados durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones

73. También ha puntualizado esta corporación en diversos pronunciamientos que el principio de consecutividad se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas, *“ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”*⁷. Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente.

74. A partir de lo anterior, el precedente de esta corporación ha señalado que en virtud del principio de consecutividad, es obligación del Congreso de la República *“(i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”*⁸. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

⁶ “En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones” Cfr. C-809 de 2001

⁷ Cfr. C-1040 de 2005 y C-1143 de 2003.

⁸ Sentencias C-648 de 2006. C-015 de 2016.; C-801 de 2003.; C-839 de 2003 C-726 de 2015. Reiterado recientemente en C-084 de 2019.

75. En la Sentencia C-084 de 2019 se explicó que la elusión es formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa⁹.

76. La supuesta tensión anterior ha sido reconciliada mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible¹⁰, es decir, la necesidad de que se aplique una mirada a la consecutividad, desde una perspectiva que admita la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo. Según la misma, la obligación de respetar el principio de consecutividad se resuelve si se comprende que el Congreso debe someter a debate y aprobación, no de manera específica normas, sino que dicho compromiso con la discusión y votación se debe agotar en relación con la misma *materia, tema o asunto* y que sean estos los que se ajusten a los cuatro debates y votaciones. Esto se comprende adecuadamente a partir de la noción de identidad flexible utilizada por la jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una misma materia objeto de regulación.

77. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo¹¹, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria puedan hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto¹². Se prohíbe la introducción de temas nuevos¹³, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite¹⁴ o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones¹⁵. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad

⁹ Cfr. Sentencia C-084 de 2019.

¹⁰ Cfr. C-839 de 2003 reiterado en C-084 de 2019.

¹¹ Sentencias C-942 de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Sentencias C-487 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-669 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-809 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴ Sentencia C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Sentencias C-226 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-724 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-754 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-1113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Sala Plena sostuvo: “[e]l concepto de identidad implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo”. Ver, así mismo, las sentencias C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

flexible se predicen de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada¹⁶.

78. En el mismo sentido, la Corte ha destacado que el principio de identidad flexible implica identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ha advertido que el manejo de los temas de las leyes a ese nivel de especificidad imposibilitaría introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta, ha aclarado la Sala, es que las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia.

79. La Sentencia C-273 de 2011 explicó que se no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación. Al respecto, ha dicho la jurisprudencia que no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de *identidad relativa* o *flexible*. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’ y ha insistido en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’, ‘estrecha’, ‘necesaria’, ‘evidente’.

80. En relación con la determinación de un tema nuevo dentro del trámite parlamentario la Corte ha precisado que: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema¹⁷.

81. Un asunto relevante, relacionado con el examen de constitucionalidad de normas acusadas de transgredir el principio de consecutividad e identidad flexible, es el que se relaciona con los eventos en los que una norma introducida en segundo debate guarda *alguna* relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, “sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.”¹⁸

¹⁶ Sentencias C-044 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ Cfr. Sentencia C-273 de 2011.

¹⁸ Cfr. C-084 de 2019.

82. La Sentencia C-726 de 2015¹⁹ precisó que el principio de identidad flexible implica que en el proceso democrático de formación de las leyes, se privilegia la *“expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras “de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”*²⁰.

83. En efecto esta Corte en sentencia C-1113 de 2003²¹, frente al concepto de de identidad²² sostuvo que el mismo implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática²³. Solo a partir de tal entendimiento se permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.) *“siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación”*²⁴. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.”

84. En la Sentencia C-084 de 2019, la Corte reconstruyó el precedente de esta Corporación en relación con la vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible en caso de normas que son introducidas a la altura del tercer o cuarto debate y votación durante el trámite parlamentario. Señaló las siguientes reglas: *“En este orden de ideas, particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación”*²⁵. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible.”

85. Así las cosas, surgen dos reglas jurisprudenciales para el análisis de esta especial materia: (i) los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y, (ii) que dichos asuntos guarden estrecha

¹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz.

²⁰ Sentencia C-539 de 2008, citada en la Sentencia C-726 de 2015.

²¹ Cfr. Sentencia C-1113 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis

²² Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

²³ Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

²⁴ Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

²⁵ Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

relación temática con el contenido del proyecto. Frente a este último punto, la Corte ha establecido unas subreglas jurisprudenciales que determinan la existencia o no de relación temática entre los artículos nuevos y el proyecto de ley.

86. Efectivamente, la Sentencia C-726 de 2015, siguiendo la sentencia C-537 de 2012, explicó: “(...) la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,²⁶ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente²⁷; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;²⁸ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;²⁹ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.”³⁰”

87. En cumplimiento de las anteriores reglas jurisprudenciales, a continuación, se explican los fallos en los que la Sala Plena ha declarado inexecutable normas legales que han vulnerado el principio de consecutividad e identidad flexible.

88. En la Sentencia **C-801 de 2003**³¹, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 789 de 2002, puntualmente contra una disposición que regulaba la unidad de empresa, pues tras confrontar el expediente legislativo se verificaba que, el enunciado normativo “no hizo parte de la ponencia presentada para primer debate y tampoco fue aprobado en las comisiones séptimas constitucionales permanentes de ambas cámaras. No obstante, sí se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes como artículo nuevo con la precisión de que el mismo fue

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.

³¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

dejado como constancia en la Secretaría de la Comisión al momento de la discusión del articulado general”.

89. Tras estudiar las gacetas del Congreso referidas a la discusión y deliberación del artículo incluido en la plenaria de la Corporación, la Corte Constitucional concluyó que el mismo no fue objeto de análisis por parte de las plenarias de Cámaras. Indicó que: *“no se cumplió con el mandato constitucional del artículo 157 C.P. El debate parlamentario no puede limitarse a una simple constancia, como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta”.*

90. En esa ocasión declaró inexecutable el artículo 48 de la Ley 789 de 2002, toda vez que la norma no estaba incluida en los informes de ponencia para discusión en comisiones permanentes constitucionales, y cuando se incluyó en la plenaria, no se produjo una juiciosa y adecuada deliberación de la norma introducida. Se reprochó que la norma nunca cumplió la regla de los cuatro debates y votaciones.

91. En la sentencia **C-490 de 2011**, la Sala Plena de la Corte realizó el control previo, automático, integral, judicial y participativo del proyecto de ley sobre partidos políticos. Al momento de realizar el examen sobre el trámite parlamentario, la Corporación debió estudiar si algunas normas del proyecto de ley vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible, habida cuenta de que, habían sido introducidas en los debates en la plenaria de la Cámara de Representantes. Puntualmente se cuestionaba un artículo del proyecto de ley que, definía asuntos relacionados con la depuración del censo electoral. A juicio de uno de los intervinientes, el enunciado normativo *“fue incluido intempestivamente en la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes habida cuenta que no fue discutido y votado en el primer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara, por lo que se trataría de un asunto nuevo”.*

92. En esa oportunidad se recordó que: *“(…), la afectación de los principios en comento en el asunto analizado dependerá de la identificación acerca de (i) la etapa en que fue introducida y la materia regulada por las normas objetadas; y (ii) si esa materia no fue objeto de discusión durante el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes”.* La providencia concluyó que, el artículo que supuestamente se había incluido de manera intempestiva durante el debate en la plenaria de la Cámara si había sido discutido por varios legislativos en el primer debate en la comisión, motivo por el cual, si bien dicha deliberación no dio origen a un proyecto de artículo si fue un tema estudiado.

93. En la sentencia **C-726 de 2015**, la Sala Plena de la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de luchas contra la evasión y se dictan otras disposiciones, artículos que creaban una contribución parafiscal. Durante el trámite parlamentario de aquellas normas se evidenció que en la discusión de comisiones constitucionales no aparecía ningún artículo referido a la creación

de la contribución parafiscal, y que el mismo solo fue incluido durante su paso en la plenaria del Senado.

94. La providencia indicó que, durante el trámite del primer debate, según el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado, fue presentada una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal reseñada, pero no existía prueba alguna que acreditara que este tema hubiese sido debatido y aprobado o negado en el primer debate. Ninguno de los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, lograron demostrar que en el trámite legislativo surtido en el primer debate, se deliberó sobre este especial tema.

95. En esa oportunidad la Corte concluyó que “las normas demandadas desconocieron el principio de identidad flexible y en consecuencia, al tratarse de un nuevo tributo que no guardaba relación con el tema esencial del proyecto de ley, ni fue debatido en primer debate, vulneró además el principio de consecutividad, pues debió cumplir con la regla de los 4 debates.”

96. En la pluricitada Sentencia **C-084 de 2019** se examinó una demanda de constitucionalidad dirigida contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, ley por medio de la cual se adoptaba una reforma tributaria estructural, y se dictaban otras disposiciones. El actor sostuvo que la norma se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estimó que no guardaba relación con los asuntos discutidos y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, planteó que la norma contravenía los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley.

97. La Sala Plena concluyó que la norma era inexecutable, pues no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guardaba relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, era una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

98. Por demás la Sentencia **C-590 de 2019** resulta un precedente relevante en el asunto de la referencia. En aquella oportunidad, un ciudadano censuró el artículo 7 de la Ley 1922 de 2018, relacionado con la intervención del Ministerio de Defensa ante la Jurisdicción Especial para la Paz, pues a su juicio era una norma que abordaba una temática nueva que fue introducida en el debate parlamentario a la altura de la votación en la plenaria de la Corporación, y sin haber recibido discusión y votación por las comisiones permanente, y que por su trascendencia, no podía verse, simplemente como una concreción de aspectos que si habían sido discutidos en los debates de las comisiones.

99. Revisado el expediente del trámite parlamentario quedó claro que no se encontraba previsto en ninguna disposición del proyecto de ley radicado en el Congreso de la República referido a la intervención del Ministerio de Defensa en los procesos que se adelantan en la JEP. Tampoco se encontró referencia general o específica a esta intervención en las ponencias para primer debate de las Comisiones Primeras Conjuntas. Durante el debate en las sesiones conjuntas en Comisiones Primeras, se presentaron numerosas proposiciones cuyo estudio fue asignado a una Comisión Accidental. Sin embargo, ninguna de las proposiciones hacía referencia a la intervención o participación institucional del Ministerio de Defensa, ni de las fuerzas armadas, ni de las fuerzas militares durante el proceso ante la JEP.

100. Posteriormente, la Sentencia C-590 de 2019 verificó que el artículo censurado fue incluido en el Informe de Ponencia para segundo debate de la Plenaria del Senado de la República, así como en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Entonces, lo que resolvió la Corte fue si la introducción del artículo 7º sobre intervención del Ministerio de Defensa en el proceso ante la JEP, en la ponencia y en el texto debatido y aprobado en segundo debate en las Plenarios de Senado y de Cámara, cumplió los requisitos de consecutividad e identidad flexible. Concluyó que durante el debate en las comisiones constitucionales permanentes no se discutió ni votó ningún aspecto relacionado con la intervención o participación del Ministerio de Defensa ante la JEP, y que solo en la plenaria del Senado se produjo la introducción del artículo 7 de la Ley 1922 de 2018, lo anterior en violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

101. Además de lo anterior, la Sentencia precisó que la simple presentación de una proposición en relación con el artículo 7º en el debate de las comisiones conjuntas, referente a la intervención del Ministerio de Defensa en el proceso ante la JEP, no permite suplir el requisito del numeral 2º del artículo 157 superior, consistente en haber sido aprobado o discutido en primer debate.

102. Además, se explicaron los motivos por los que el artículo 7º, relacionado con la intervención del Ministerio de Defensa ante la JEP debía entenderse como un *tema o asunto* nuevo. Se determinó que si era un tema nuevo toda vez que, la intervención institucional ante la JEP del Ministerio de Defensa, o de las fuerzas armadas o militares, no fue era el desarrollo de ninguno de los temas que si fue aprobado durante el primer debate.

103. Con base en el anterior precedente constitucional, se procede a resolver el primer problema jurídico.

Solución del primer problema jurídico

104. El demandante sostiene que, el Congreso de la República incurrió en dos vicios de procedimiento al aprobar el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. El primero, implicó una vulneración al principio de consecutividad en atención a que, el proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes para primer debate no contenía la previsión que a la postre se convirtió en la norma acusada. Contrario a ello, a juicio del demandante, la norma fue

introducida durante el cuarto debate en la plenaria del Senado. A su juicio, este yerro tiene el alcance de afectar la validez de la norma toda vez que, al haber sido introducida en el último debate, la misma no agotó las 4 discusiones y votaciones.

105. La Sala Plena de la Corte Constitucional formuló un primer problema jurídico, el cual consiste en determinar si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates.

106. Respecto a este primer problema jurídico, los principios de consecutividad e identidad flexible contenidos en el artículo 157 Superiores adquieren importancia, pues a través de ellos se garantiza el principio democrático, es decir, que las normas sean fruto del principio democrático y deliberativo del Congreso de la República. Solo con un estricto apego a los principios del trámite parlamentario se garantiza que todas las normas cuenten con el apoyo mayoritario de los órganos representativos.

107. En el caso de la disposición acusada, la Sala Plena encuentra que el proyecto de ley radicado en la Cámara de Representantes para primer debate llevaba como título *“por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia”*³². El artículo 3 del proyecto de ley señalaba que el sistema nacional de residencias médicas se financiaría a través de apropiaciones obligatorias realizadas por el Ministerio de Salud y Protección social con base en los *“recursos dentro de su Presupuesto, que garanticen la formación bajo las condiciones descritas, de todos los especialistas y así garantizar el goce efectivo del Derecho a la Salud de la población residente en el país.”* El párrafo transitorio prescribía: *“los recursos destinados a financiar el programa de becas crédito establecido en el párrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993 se reorientarán de manera inmediata a partir de la vigencia de la presente ley al Fondo Nacional de Residencias Médicas en Colombia”*.

108. En la Gaceta No. 343 de 2017, que contiene la ponencia publicada para primer debate se reitera el mismo contenido normativo, y la misma herramienta de financiamiento. Lo mismo ocurrió durante la aprobación en primer debate de la comisión VII de la Cámara (Gaceta 475 de 2017 y Gaceta 1091 de 2017).

109. En el segundo debate en plenaria de la Cámara (Gacetas No. 560 de 2017 y 685 de 2017) se propuso y aprobó el siguiente cambio: *“El fondo nacional de residencias. Este fondo será financiado con recursos del presupuesto nacional, aportes de las IPS, donde los residentes realicen las prácticas formativas de las especializaciones médico-quirúrgicas, así como recursos provenientes de otras fuentes públicas o privadas que se destinen para este propósito”*.

³² Gaceta del Congreso 327 del 11 de mayo de 2017.

110. Posteriormente, en informe de ponencia del tercer debate (Gaceta 1153 de 2017) se introdujeron ajustes al modelo de financiamiento del sistema del Fondo de médicos residentes y al incluir la siguiente propuesta de norma: *“Serán fuentes de financiamiento para el Fondo, las siguientes: 1. Los recursos destinados actualmente al fondo de becas establecido en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993” 2. El cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud”*.

111. En efecto, el artículo 8 de la ley 1917 de 2018 solo fue introducido en la ponencia publicada para cuarto debate (Gaceta 187 de 2018), y el numeral 3 del mismo, hoy demandado, solo apareció a dicha altura. Pues, se agregó como un tercer rubro de financiamiento del sistema de residencias médicas. Como ya se indicó antes se contaba con los recursos destinados actualmente a financiar la beca crédito establecida en el parágrafo 1 de la ley 193 de la Ley 100 de 1993; hasta el 0.5% de los recursos de la cotización de recaudos para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a partir del paso por la plenaria del Senado de la República del proyecto de ley que llevó a la aprobación de la ley 1917 de 2018, ahora, *“los excedentes del Fosfec, descontando el pago de pasivos de las cajas de compensación que hayan administrado o administren programas de salud o participen en el aseguramiento en salud”*.

112. Como se observa, el numeral tercero del artículo 8 solo apareció hasta la ponencia para cuarto debate en la plenaria del Senado de la República. Efectivamente, hasta el tercer debate en la comisión VII del Senado, el artículo 8 se refería a la vigencia de la futura ley, y en el informe de ponencia para cuarto debate se altera el orden de la ley, apareciendo un nuevo texto para el artículo 8, con sus tres numerales. No existe constancia en las gacetas del Congreso de la República que, la modificación haya sido discutida por la Corporación y que el nuevo rubro de financiamiento haya sido objeto de deliberación.

113. La disposición acusada fue introducida solo pasado el tercer debate, dentro del informe de ponencia para el cuarto en plenaria del Senado. En el mismo sentido, las gacetas del Congreso de la República evidencian que la alteración del sistema no tuvo en cuenta que el nuevo rubro introducido implicaba la afectación de los excedentes del Fosfec. En esa medida, para la Sala Plena de la Corte Constitucional la introducción en el cuarto debate del trámite parlamentario implica la vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible, especialmente agravado, pues resulta palmario que la modificación no produjo una nueva deliberación, y de hecho la introducción del numeral 3° del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, se realizó sin la conciencia de que la nueva norma implicaba alteraciones de los excedentes de un Fondo de Solidaridad para personas cesantes.

114. Para concluir que una disposición es inexecutable por este cargo, no basta con advertir que el texto corresponde a un artículo nuevo, introducido por primera vez en las plenarias, sino que además se debe examinar si la materia

estaba comprendida dentro de lo previamente debatido, revisando la discusión del proyecto de ley en su conjunto.

115. Como ya se advirtió, la modificación de la destinación de los excedentes del FOSFEC no fue debatida ni sometida a votación durante los debates en las comisiones constitucionales permanentes, por lo que la Corte debe estudiar si estamos ante una adición de un *tema nuevo* en la plenaria del Senado de la República y que, por lo mismo, no cumple los requisitos del trámite constitucional.

116. Siguiendo el precedente fijado en las Sentencias C-726 de 2015 y C-590 de 2019, se recuerda que el Congreso no tiene la obligación de aprobar igual cantidad de artículos con igual texto en el transcurso de los debates. El requisito que se exige, entonces, para el caso concreto, no es que el texto hubiere sido debatido o aprobado de manera idéntica, sino que el tema hubiere sido abordado y que el texto hubiere surgido como consecuencia del debate parlamentario.

117. La Corte reitera que, como se expuso a lo largo de esta decisión, ni en las ponencias, ni en los debates, ni en el texto aprobado en durante todo el trámite parlamentario, aparecen referencias a la modificación de los excedentes del FOSFEC para el financiamiento del sistema nacional de residencias médicas. Se ha indicado que el título del proyecto de ley si se refiere al financiamiento del sistema, sin embargo, durante los tres primeros debates legislativos, se hablaba de la utilización de recursos del Presupuesto General de la Nación o del Sistema de seguridad social, incluso del *cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos recaudados para el régimen contributivo de salud, incluidos los regímenes especiales, del sistema general de seguridad social en salud*.

118. Entonces, aún en el evento en que se llegara a la conclusión de que el numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018 guarda unidad de materia –tema que no está en discusión en este debate, pues no fue el cargo formulado–, no sería suficiente para establecer que se cumple el requisito de identidad flexible, que exige que las adiciones que surjan en las plenarias se refieran a asuntos *específicos* que hayan sido discutidos en el primer debate.

119. En el caso del numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018, no fue así pues, como se ha reiterado, el *asunto* o *tema* de la modificación de la destinación de los excedentes del FOSFEC no fue planteado en el primer debate ni formaba parte del proyecto discutido en dicha etapa. Adicionalmente, a para la Sala Plena de la Corte esa modificación de los recursos del FOSFEC es un “tema *específico, autónomo y separable* de los otros temas del proyecto de ley”³³. Este asunto es de relevancia, máxime si se tiene en cuenta que, el fondo recibe recursos que se obtiene de contribuciones parafiscales.

120. De conformidad con lo expuesto, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 por violación de los principios de *consecutividad* e *identidad flexible*, debido a que (i) el enunciado normativo se introdujo hasta el cuarto debate en la plenaria del

³³ Corte Constitucional, Sentencias C-084 de 2019, C-1113 de 2003.

Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de la cámara Alta, y (iii) el tema del artículo es un asunto *específico, autónomo y separable* de los abordados en primer debate.

121. En consecuencia, por sustracción de materia, la Corte no entrará a estudiar el segundo de los problemas jurídicos formulados.

SÍNTESIS

122. El accionante demandó el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, que dispone como fuente de financiación del Sistema de Residencias Médicas los excedentes del FOSFEC. A su juicio, tal apartado viola los artículos 154.4 y 157 de la Constitución Política, relacionados con los principios de consecutividad e identidad flexible.

123. Asegura que el FOSFEC es el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013 y que tiene por fin auxiliar a quienes perdieron su empleo. Sus recursos provienen del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002 y el 46 de la Ley 1438 de 2011 que a la par se nutren con los recursos que las Cajas de Compensación Familiar obtienen con el pago del subsidio familiar, es decir que son parafiscales.

124. Refiere que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (entre ellas las Sentencias C-712 de 2012, C-303 de 1999, C-229 de 2003) todo proyecto de ley que prevea un asunto tributario debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes para surtir los cuatro debates. Que en este caso dicha exigencia no se cumplió pues solo en el último debate se introdujo y aprobó la modificación de la destinación de unos recursos parafiscales, de allí que deba declararse inexequible.

125. En relación con el cargo por violación del artículo 157 afirma que se trató de un tema no discutido y aprobado en primer debate, y además no tiene conexidad estrecha, próxima o directa.

126. Los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda y Crédito Público, el Colegio Médico Colombiano, la Federación Médica Colombiana y la Unidad de Pensiones y Parafiscales piden que se declare la constitucionalidad de la norma. Explican que la norma demandada no introdujo una modificación a uno de los elementos del tributo o varió aspectos sustanciales de las obligaciones tributarias de carácter instrumental, sino que hizo referencia al excedente obtenido de estos recursos, aspecto que no afecta su naturaleza, situación en virtud de la cual no habría lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad.

127. Así mismo sostienen que lo que establece la norma es una estructura alternativa en relación con los tipos de ingresos económicos respecto de los cuales puede hacerse uso para la financiación del apoyo de sostenimiento educativo a los residentes médicos. Por lo tanto, el artículo 8 confiere al

Gobierno Nacional, la potestad de elegir cuatro posibles fuentes de recursos, dado que se incorporó la acepción “*podrá*”.

128. Añadieron que, además, el financiamiento del fondo para residentes sí fue objeto de discusión durante todo el trámite parlamentario y en esa medida no se trata de un tema nuevo, introducido tardíamente en el tercer debate, sino que, desde siempre, se discutieron y aprobaron los proyectos de artículos dirigidos a financiar el objetivo de la ley.

129. Por su parte el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Universidad Militar Nueva Granada, la Asociación Nacional de las Cajas de Compensación Familiar, el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo y el Procurador General de la Nación pidieron que se declarara la inexequibilidad de la norma y uno de ellos pidió la integración normativa para definir en la demanda, también, la inconstitucionalidad del numeral 2 de la misma norma. Arguyen que el numeral tercero del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 sólo se incorporó al texto del proyecto ley en la ponencia para la sesión Plenaria del Senado, en el cuarto debate como se consigna en la Gaceta No. 655 de 2018 y que por ende lo que correspondía era desglosar la propuesta y remitirla a la Cámara de Representantes para que iniciara su trámite y se cumpliera la prescripción constitucional.

130. Reflexionan que los recursos del FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y protección al cesante) provienen de la contribución parafiscal del subsidio familiar y están destinados por la Ley 1636 de 2013 a proteger a los trabajadores de los riesgos que enfrentan en los ingresos durante el periodo de desempleo. A su vez el FOSFEC se financia con los recursos del Fondo del Subsidio al Desempleo (Fonede) regulado por el artículo 6 de la Ley 789 de 2002 y los recursos que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, y los mismos integran la financiación de los mecanismos de protección al cesante, elemento esencial de la Seguridad Social en Colombia. Todos estos recursos son administrados por las Cajas de Compensación Familiar y devienen de los aportes del sector que se beneficia con su pago, de allí que, dada su naturaleza parafiscal no podía omitirse la deliberación propia.

131. Previo a definir de fondo, la Corte niega la integración normativa que pidió uno de los intervinientes, en relación con el numeral segundo del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018. Destacó que se trata de disposiciones que regulan aspectos claramente diferenciables y relacionados dimensiones distinguibles del sistema de seguridad social. En el caso del numeral 3, conforme la acusación ciudadana, la norma utiliza recursos del fondo para la atención al cesante, mientras que el numeral 2, a juicio del interviniente, se refiere a recursos provenientes del recaudo del régimen contributivo en salud del sistema general de seguridad social en salud. Es decir aun, cuando tienen en común que se relacionan con la administración de recursos del sistema general de seguridad social, los dos enunciados a los que se concretan impiden hablar de identidad o relación inescindible y al tener clara autonomía, la una de la otra, no es posible proceder a la integración, máxime cuando lo que se discuten son aspectos formales del trámite que implicaban demostrar, en relación con la disposición que se

pretendía integrar, la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

132. A continuación la Sala Plena formula los problemas jurídicos a resolver, esto es (i) establecer si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior, al introducir en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el tercer numeral de lo que a la postre fue el artículo 8 de la ley 1917 de 2018, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates y determinar, en el caso de que no se demuestren infringidos tales principios (ii) si el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 vulneró el inciso 4 del artículo 154 superior, en atención a que, al modificar la destinación de los excedentes de los recursos de un fondo integrado por recursos parafiscales, debía iniciar su discusión en la Cámara de Representantes.

133. La metodología para la resolución del asunto inicia con explicar el precedente constitucional sobre el respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible que guían el procedimiento legislativo en el ordenamiento jurídico. A partir de su contenido la Sala Plena de la Corte, en concordancia con el precedente jurisprudencial, particularmente el definido en las sentencias C-726 de 2015, C-084 de 2019 y C-590 de 2019, reitera que tales principios deben ser observados en el trámite legislativo, so pena de incurrir en un vicio insubsanable que origine la inexecutable del enunciado legal. Enfatiza que los mandatos mencionados exigen que todo proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate en la comisión permanente de cada cámara y en segundo en la plenaria de Senado y Cámara. Lo propio opera con las proposiciones que modifican o adicionan el texto que pretenden convertirse en ley.

134. De acuerdo con las reglas jurisprudenciales decantadas y al definir el primer problema jurídico la Sala Plena encuentra que, durante los tres primeros debates y votaciones del proyecto de ley sobre residencias médicas, el articulado proponía dos fuentes de financiamiento. Puntualmente, el uso de los recursos previstos en el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, así como recursos del Presupuesto General de la Nación y que solo hasta el cuarto debate se introdujo una tercera fuente de financiamiento, específicamente el uso de los excedentes del Fosfec.

135. Advierte tras el análisis que el numeral 3 del artículo 8 de la ley 1917 de 2018 sólo fue introducido en el proyecto de ley durante el cuarto debate, tal como se desprende de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 187 de 2018 y que no existe constancia en las Gacetas del Congreso de la República de que la modificación hubiese sido discutida y que el nuevo rubro de financiamiento fuese objeto de deliberación.

136. Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que, de acuerdo con el precedente jurisprudencial y para el caso sometido a escrutinio la introducción en el cuarto debate del trámite parlamentario sin la adecuada deliberación implicó un vicio de procedimiento insubsanable que conduce a la declaratoria de inexecutable del numeral 3º del artículo 8 de la

Ley 1917 de 2018 por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, haciendo por tanto inane el análisis del segundo de los problemas jurídicos formulados.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

RICHARD S RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO (e)
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
A LA SENTENCIA C-487/20

Referencia: expediente D-13392)

Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral
3º del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018.

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. A mi juicio, la Sala debió declarar la constitucionalidad de la norma demandada, por las siguientes razones:

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

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

3. *El estándar de deliberación democrática para el trámite legislativo fijado en la sentencia limita desproporcionadamente la competencia del poder legislativo.* La decisión de la que me aparto fija un estándar de deliberación democrática para el desarrollo del debate legislativo que resulta problemático. En efecto, al concluir que existió insuficiente deliberación democrática para

introducir la disposición, la Sala Plena pierde de vista que los congresistas contaban con la información necesaria y suficiente para aprobar la referida norma, no solo para su introducción en el cuarto debate, sino en la aprobación de los informes de conciliación por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En tal sentido, resulta manifiestamente irrazonable exigir un estándar de deliberación que no solo excede el procedimiento establecido en la Constitución y la Ley –que permite realizar adiciones y modificaciones a los proyectos–, sino que también coarta el debate democrático y limita las posibilidades del legislador en el contexto específico del proceso deliberativo.

Fecha *ut supra*,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)