

## Sentencia C-1028/02

### HABILITACION EXTRAORDINARIA PARA LEGISLAR-Justificación

Este fenómeno de la habilitación extraordinaria para legislar, que está reconocido ampliamente en el derecho constitucional comparado, se justifica por distintas razones como la necesidad de aliviar la carga de trabajo del órgano legislativo, el marcado intervencionismo estatal en distintos campos, y la dificultad que en algunas oportunidades supone la regulación de una materia por parte del legislativo debido a su complejidad técnica, entre otros motivos.

### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance del revestimiento

El revestimiento de facultades extraordinarias para legislar comporta realmente una delegación, pues se trata de que el Congreso fundado en su propia competencia atribuya al Presidente de la República los poderes legislativos necesarios para que regule determinada materia en forma tan legítima y eficaz como lo haría él mismo, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en la misma ley donde hace tal delegación.

### DELEGACION LEGISLATIVA-Cautelas

### DELEGACION LEGISLATIVA-Límites/DELEGACION LEGISLATIVA-Exigencias

### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delegación expresa y concreta

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley.

### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delegación sujeta a tiempo de duración

La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. Por tanto, la ley de delegación debe fijar el plazo máximo dentro del cual ha de

ejercerse la potestad delegada, la cual expira vencido el mismo sin haberse ejercido, pues en ningún caso podrá entenderse que la delegación se hace por tiempo indeterminado.

#### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Delegación concreta y específica

Es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere, lo cual no significa que el legislador en la norma habilitante necesariamente deba entrar a regular en forma detallada la materia sobre la cual versan dichas facultades, pues como bien lo ha advertido la jurisprudencia tal habilitación “perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad.”

#### LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión

La exigencia de precisión en la ley de facultades contenida en la Carta Política significa que esta deba determinar de manera precisa e inequívoca la materia sobre la cual el Presidente de la República puede legislar a través del ejercicio de las facultades extraordinarias que le han sido conferidas. Es decir, basta con que el legislador indique de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan para el cumplimiento de la exigencia contenida en el Estatuto Superior, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general pues tratándose de esta exigencia lo indispensables es que el legislador haya prefijado el ámbito de acción en el cual se debe desenvolver el Ejecutivo.

#### SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR SALUD-Regulación flujos de caja y utilización de recursos

Referencia: expediente D-4087

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de

conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Demandante: Juan Diego Buitrago Galindo

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre del año mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

La Magistrada Ponente mediante auto del treinta (30) de mayo de dos mil dos (2002) admitió la demanda de la referencia, al haberse satisfecho los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

Dispuso, así mismo, el traslado al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al igual que al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Salud, al Ministro del Interior, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidades Externado de Colombia, Nacional, Rosario y Javeriana, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en

referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.654 del veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001):

LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

El Congreso de Colombia

Decreta:

“Artículo 111. Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

111.4. Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país”.

## III. LA DEMANDA

Estima el accionante que la disposición acusada es violatoria del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, pues en su concepto el precepto demandado se torna en sí mismo ambiguo, impreciso y carente de claridad, en la medida en que impide delimitar con absoluta exactitud el campo de acción dentro del cual el gobierno desarrollará las facultades extraordinarias que le han sido otorgadas.

Para sustentar su apreciación el actor formula una gran cantidad de hipótesis respecto de los

temas que en un momento determinado podrían regularse a través de la norma sub examine, concluyendo que la delimitación de su alcance resulta casi imposible dado el grado de amplitud e imprecisión del cual adolece dicha norma.

Finalmente considera, que es tan alto el grado de imprecisión de la norma habilitante que en un momento determinado el ejecutivo por vía de la regulación del flujo de caja podría modificar prácticamente todo el sistema de salud dado el excesivo marco de discrecionalidad que se otorga en la Ley 715 de 2001 para su reglamentación, lo cual se opone de manera radical a lo dispuesto en el Ordenamiento Superior.

#### IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

##### 1. Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, obrando en representación del Ministerio de Salud, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En criterio del interviniente, la norma acusada en ningún momento adolece de imprecisión dado que si bien es cierto que el Congreso de la República otorgó autorización al ejecutivo para regular los flujos de caja y para utilizar de manera oportuna y eficiente los recursos del sector salud, ello no significa que dicho contenido normativo se torne ambiguo e impreciso, pues por el contrario dirige al cumplimiento específico de unos determinados objetivos tendientes a racionalizar y optimizar los recursos públicos destinados al sector salud.

Por tanto admite, que la sola circunstancia de que la materia a regular sea amplia y aparezca enunciada de modo general o sin detalle, no implica que dichas facultades carezcan de precisión y por ende sean inconstitucionales. Pues lo realmente esencial e importante, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción, tal como sucede con la norma acusada en la cual si bien es cierto se tratan términos cuyo significado participan de un contenido relativamente amplio no por ello puede tildarse como imprecisa.

## 1. Departamento Nacional de Planeación

El ciudadano Alfonso Rodríguez Guevara, obrando en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, intervino para defender la constitucionalidad del precepto legal acusado.

En su concepto, las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por el numeral 4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, cumplen a cabalidad con los requisitos establecidos por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, pues dichas facultades son completamente claras y precisas consistiendo su campo de acción exclusivamente en el resarcimiento de las dificultades presentadas en el flujo de caja y en la utilización de los recursos del sector salud.

Por tanto, concluye que la norma acusada en ningún momento adolece de imprecisión pues las facultades conferidas al ejecutivo se encuentran circunscritas al logro eficiente del flujo de caja y a la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud, con el objeto exclusivo de garantizar el acceso y la atención integral de los ciudadanos al sistema de seguridad social en salud a través de las diversas instituciones públicas.

## 1. Intervención ciudadana

El ciudadano Juan Francisco Espinosa Palacios intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En su criterio, no son de recibo los argumentos esbozados por el demandante dado que la norma sub examine en ningún momento carece de precisión, toda vez que el término “flujo de caja” corresponde específicamente a un sistema utilizado para garantizar financieramente la viabilidad del sistema de seguridad social en salud en nuestro país a través de la provisión de los recursos necesarios tendientes a garantizar el funcionamiento y la efectiva prestación de dicho servicio.

Por tanto sostiene, que el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 cumple con el requisito de precisión previsto por la Carta Política, toda vez que el término “flujo de caja” comporta ante todo un sistema o conjunto de lineamientos y directrices, que permiten

garantizar que los flujos (dinero proveniente de la nación o del ente territorial) lleguen efectivamente al prestador del servicio de salud (IPS), situación ésta que delimita claramente el campo de acción de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional haciéndolas acordes a lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 150 del Ordenamiento Superior.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2934 solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad del numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El Jefe del Ministerio Público señala que no le asiste razón al demandante, pues es su criterio es apenas obvio que el legislador so pretexto de dar cumplimiento a la Carta Superior no puede llegar al extremo de incurrir en un grado tal de minuciosidad descriptiva de los temas sobre los que pueden versar las facultades extraordinarias, que le impida al Ejecutivo llevar a cabo el ejercicio excepcional de la actividad legislativa de la que se desprende dicha Corporación.

Por esta razón, admite que cuando la norma impugnada concede facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para regular “los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país”, cumple con el requisito constitucional de precisión, pues es claro, que por técnica legislativa no sería razonable que el Congreso de la República se hubiese extendido en situaciones específicas sobre la materia regulando en detalle un aspecto netamente técnico-administrativo que le es propio desarrollar al ejecutivo a través de la expedición de un decreto con

fuerza de ley, razón esta por la cual el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de

inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

## 2. Lo que se debate

En criterio del demandante la norma impugnada no cumple con el requisito de la precisión que en tratándose del otorgamiento de las facultades extraordinarias exige el artículo 150 Superior, puesto que en forma ambigua e imprecisa habilita al Presidente de la República para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la Ley 715 de 2001, expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país, sin indicar expresamente qué se entiende por regular flujos de caja y cuales son los aspectos a los que se refiere tal regulación.

Los intervinientes consideran que la norma acusada cumple con la exigencia de la precisión en el otorgamiento de las facultades extraordinarias, por cuanto la habilitación allí contenida se orienta a obtener la eficiencia en el flujo y utilización de los recursos del sector de la salud, con el fin de garantizar el acceso y la atención oportuna a la población a los servicios de salud. Por tanto, estiman que el flujo de caja es un asunto claramente determinable pues se trata de un sistema empleado con el objeto de asegurar la viabilidad financiera del sistema de seguridad social en salud.

El Procurador, por su parte, considera que la disposición censurada se ajusta a la Constitución pues en su parecer el legislador no estaba obligado a definir en la norma habilitante que se acusa qué se entiende por flujo de caja, ya que tal determinación corresponde hacerla al Gobierno Nacional quien tiene el conocimiento específico y técnico en la materia.

Así pues, de conformidad con los planteamientos de la demanda y las intervenciones de las autoridades públicas, en la presente oportunidad corresponde a la Corte determinar si el Congreso de la República al dictar el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, que se acusa, desconoció el artículo 150-10 de la Constitución Política que exige que las facultades extraordinarias de que se reviste al Presidente de la República, hasta por el término de seis meses, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, deben ser precisas.

A tal efecto es necesario hacer algunas consideraciones preliminares sobre la exigencia de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar.

### 3. La exigencia de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias

Este fenómeno de la habilitación extraordinaria para legislar, que está reconocido ampliamente en el derecho constitucional comparado, se justifica por distintas razones como la necesidad de aliviar la carga de trabajo del órgano legislativo, el marcado intervencionismo estatal en distintos campos, y la dificultad que en algunas oportunidades supone la regulación de una materia por parte del legislativo debido a su complejidad técnica, entre otros motivos.

El revestimiento de facultades extraordinarias para legislar comporta realmente una delegación, pues se trata de que el Congreso fundado en su propia competencia atribuya al Presidente de la República los poderes legislativos necesarios para que regule determinada materia en forma tan legítima y eficaz como lo haría él mismo, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en la misma ley donde hace tal delegación.

Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante.

La norma superior en comento establece unos límites que deben ser observados por el Congreso en la ley habilitante, so pena de la inconstitucionalidad del otorgamiento de la delegación.

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley.

La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. Por tanto, la ley de delegación debe fijar el plazo máximo dentro del cual ha de ejercerse la potestad delegada, la cual expira vencido el mismo sin haberse ejercido, pues en ningún caso podrá entenderse que la delegación se hace por tiempo indeterminado. Según el artículo 150-10 Fundamental la delegación es hasta por seis meses.

Pero además, es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere, lo cual no significa que el legislador en la norma habilitante necesariamente deba entrar a regular en forma detallada la materia sobre la cual versan dichas facultades, pues como bien lo ha advertido la jurisprudencia tal habilitación “perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad.”

En torno a la exigencia de precisión en la ley de facultades, la jurisprudencia constitucional ha decantado una copiosa doctrina según la cual el concepto de precisión al cual hace alusión el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, se refiere a la claridad en cuanto a la delimitación de la materia pero no al grado de amplitud de dicha ley.

Así, en Sentencia C-074 de 1993 la Corte expresó que “el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales”, puesto que “lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión”.

En Sentencia C-119 de 1996, la Corte enfatizó que el requisito de la precisión en la ley de facultades alude básicamente a la claridad en el objeto de la delegación antes que en la limitación exhaustiva de las facultades. Dijo la Corte que “según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación.”

En Sentencia C-050 de 1997 la Corte también manifestó que “el que las facultades extraordinarias deban ser “precisas”, significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes “corresponde al Congreso”. Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos”.

También la Corte en Sentencia C-032 de 1999 señaló que la circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones extraordinarias para legislar sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que las mismas carezcan de precisión y, por tanto, sea inconstitucional pues “lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción”.

De la misma manera, en Sentencia C-503 de 2001, la Corte expresó que “el ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre los motivos que llevaron al legislador a concederlas y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al

legislador a concederlas”.

Y en Sentencia C-895 de 2001, la Corte manifestó que el que las facultades deban ser precisas “significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos. El requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Por tal razón, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”.

El anterior recorrido jurisprudencial permite concluir que la precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República. Una interpretación diferente del aludido mandato superior haría en verdad inútil el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar sobre determinados asuntos.

Si el Constituyente hubiera querido imprimirle un sentido distinto a dicho mandato no habría colocado, como en efecto lo hizo, el adjetivo “precisas” antes de “facultades extraordinarias”; en efecto, en este caso el adjetivo antes del sustantivo de da más fuerza y le imprime un carácter más determinante, porque “facultades precisas” indica que son necesarias, que satisfacen un fin, mientras que “precisas facultades” significa determinadas, exactas, claras. Así pues, conforme a este elemental ejercicio hermenéutico no queda duda que el Congreso es el que precisa, fija, señala, determina las facultades extraordinarias con las cuales queda investido el Presidente de la República, lo cual además resulta lógico y consecuente pues en virtud de lo previsto en el artículo 150-10 Superior al legislativo también le corresponde limitar el tiempo durante el cual se ejercen dichas facultades y apreciar cuándo la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la exigencia de precisión en la ley de facultades contenida en la Carta Política significa que esta deba determinar de manera precisa e inequívoca la materia sobre la cual el Presidente de la República puede legislar a través del ejercicio de las facultades extraordinarias que le han sido conferidas. Es decir, basta con que el legislador indique de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan para el cumplimiento de la exigencia contenida en el Estatuto Superior, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general pues tratándose de esta exigencia lo indispensables es que el legislador haya prefijado el ámbito de acción en el cual se debe desenvolver el Ejecutivo.

#### 4. El caso concreto

Hechas las anteriores precisiones, para la Corte es claro que el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 se aviene a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, puesto que en el mismo se delimita en forma expresa, clara y sin lugar a equívocos el objeto de la habilitación extraordinaria que se le confiere al Presidente de la República cual es la regulación de tres aspectos concretos, a saber: los flujos de caja, la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud, y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.

En la norma bajo revisión observa la Corte que el legislador en forma amplia delimita el objeto de la delegación, que es revestir al Presidente para que regule mediante normas con rango de ley lo atinente a los flujos de caja, amplitud que de ninguna manera acarrea la imprecisión u oscuridad en el señalamiento de la materia que es objeto de delegación legislativa, pues es evidente que en el contexto del mismo numeral 111.4 del artículo 111 que se analiza y en el de la Ley 715 de 2001, la regulación de los flujos de caja está referida al manejo eficiente de los recursos del sector de la salud en el ámbito territorial en procura del mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la comunidad, permitiendo un mayor acceso a los servicios que deben prestar el Estado directa o indirectamente en el campo de la salud.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 42.7 de la Ley 715 de 2001, corresponde a la Nación la vigilancia y control del manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin

perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia, recursos que son transferidos y girados en los términos de los artículos 53 y 64 del citado ordenamiento legal. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 ibidem, el Gobierno Nacional debía adoptar en los seis meses siguientes a la vigencia de la ley los mecanismos jurídicos y técnicos conducentes a la “optimización del flujo financiero de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que prevengan o impidan su desviación, indebida apropiación o retención por parte de cualquiera de los actores partícipes o intermediarios del sistema”.

Además, según los antecedentes legislativos el otorgamiento de facultades extraordinarias para la regulación de los flujos de caja en el sector de la salud, fue solicitado por el Ministro del ramo en atención a que “los recursos se diluyen en el tiempo y llegan a las entidades receptoras en un término superior a un año”. De modo, que la regulación del flujo de caja a que alude el numeral 111.4 del artículo 111 que se examina apunta a la implementación por parte del Gobierno de un procedimiento que garantice financieramente la viabilidad del sistema de seguridad social en salud, y por ende, la prestación efectiva de los servicios correspondientes, precaviendo la apropiación o retención indebidas de los recursos destinados a este fin.

Tal como lo explican los intervinientes, técnicamente el flujo de caja es un sistema que reporta no sólo la procedencia de los recursos sino también su destino final mostrando los cambios que se presentan en las diferentes cuentas de balance en un período determinado, de manera tal que a través de este sistema se puede determinar con gran claridad la fuente de los respectivos recursos y como se han utilizado los mismos, lo que a la postre permite garantizar un conocimiento total de la verdadera situación financiera de una entidad determinada. Así mismo, de conformidad con lo regulado en el Decreto 2649 de 19931 el flujo de caja es definido como uno de los estados financieros básicos que las empresas deben preparar y presentar al final de cada período contable junto con el balance general, el estado de resultados, el estado de cambios en la situación financiera (flujo de fondos) y el estado de cambios en el patrimonio (flujo de caja y proyecciones financieras). De este modo, el flujo de caja permite garantizar que los flujos de dinero que se encuentran destinados al sector salud, ingresen efectivamente a las instituciones prestadoras de los servicios de salud para las cuales han sido destinados, pues si tales recursos no son girados oportunamente a sus destinatarios estas no podrían prestar efectivamente sus servicios, incumpliendo de esta

forma con el artículo 49 de la Carta que expresamente garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Así pues, contrariamente al planteamiento del demandante, para cumplir con el requisito constitucional de la precisión no era necesario que el legislador entrara a señalar o a detallar minuciosamente en la norma habilitante -numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001- todos los aspectos relacionados con la regulación de los flujos de caja, pues de esta forma antes de ajustarse a la Carta Política estaría menguando significativamente el radio de acción que al Ejecutivo le compete en ejercicio de las facultades legislativas de carácter extraordinario.

Por tanto, y con fundamento en las razones anteriormente expuestas, encuentra la Corte infundada la acusación formulada por el demandante, pues como ha quedado suficientemente demostrado el legislador al autorizar extraordinariamente al Gobierno para que expida normas que regulen los flujos de caja en el sector de la salud no incurrió en imprecisión alguna, pues en forma clara e inequívoca lo habilitó para implementar un sistema orientado a garantizar financieramente la viabilidad del régimen de Seguridad Social en Salud en el sector territorial.

Por las razones expuestas la Corte declarará la exequibilidad del numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, decisión cuyos efectos quedan circunscritos al cargo analizado en la presente providencia.

## VI. DECISION

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 EXEQUIBLE, por el cargo analizado en la presente sentencia el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1028/02

Referencia: expediente D-4087

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Como quiera que en relación con la Ley 715 de 2001, tanto en las sentencias C-617 de 2002 y C-618 de 2002, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexecutable por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad aclaro mi voto en el sentido de que, por las mismas razones expuestas en los salvamentos de voto a las dos sentencias anteriormente mencionadas, sigo considerando que es igualmente inexecutable el numeral 111.4 del artículo 111 de la misma ley, posición de aclaración que asumo en esta oportunidad para respetar esos fallos, aunque sigo discrepando de las decisiones allí contenidas.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado.

Salvamento de voto a la Sentencia C-1028/02

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE PRESTACION DE SERVICIOS DE EDUCACION Y SALUD-Vulneración (Salvamento de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo en esta oportunidad mi voto en relación con la declaración de inexecutable del numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por cuanto además de las razones expuestas en el salvamento de voto a las Sentencias C-617 y C-618 de 2002 en cuanto a la inconstitucionalidad integral de la Ley 715 de 2001, la norma legal cuya declaración de inexecutable se hizo por la Corte en la Sentencia C-1028 de 27 de noviembre del año en curso, como otras normas contenidas en la

misma ley y a las cuales se hizo referencia en los salvamentos de voto anotados, se encuentra afectada de inconstitucionalidad por ostensible violación del principio de la unidad de materia.

Por ello, según ya se dijo en el salvamento de voto aludido, se reitera que:

“Conforme al artículo 158 de la Constitución Política los proyectos de ley deben referirse “a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, exigencia constitucional respecto de la cual se dijo por la Corte en Sentencia C-025 de 4 de febrero de 1993, que “se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de sus comportamientos prescritos. El Estado Social de Derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”, razón esta por la cual, ese vicio, si existe en una ley, “no es subsanable” según expresó la Corte en la sentencia citada y, “por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley” (magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

Es claro para el suscrito magistrado que si la Ley 715 de 2001 tuvo como finalidad esencial dictar normas en materia de recursos y competencias según lo dispuesto por los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política en razón de la reforma introducida a los dos últimos por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, así como dictar disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales, resulta extraño por entero a la materia de la ley mencionada el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, en lugar de que el legislador lo haga, se expidan por el Gobierno Nacional “normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su

utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país”, facultades extraordinarias estas que se otorgaron a último momento por el Congreso de la República según se desprende de los antecedentes legislativos de la Ley 715 de 2001 en ese punto.

Desde luego, lo normal es que el legislador cumpla con su función de legislar y que, sólo de manera excepcional “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”, habilite al ejecutivo para que actúe como legislador extraordinario.

Si se cumplen los requisitos constitucionales en cuanto a que dichas facultades extraordinarias sean otorgadas en la hipótesis mencionada, de manera precisa y clara y por un término máximo acorde con lo establecido por la Carta, nada habría que objetar. Pero lo que aquí ocurre es que las facultades aludidas, lo mismo que las que se concedieron en el mismo artículo para la expedición de un nuevo régimen de carrera docente y administrativa, nada tienen de relación con la materia dominante y específica de la Ley 715 de 2001, razón esta por la cual resultan inexecutable, las dos, aún en la hipótesis de que la Ley 715 de 2001 no fuera inexecutable en su totalidad, como se dijo en el salvamento de voto a las Sentencias C-617 y C-618 de 8 de agosto de 2002.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

1 Decreto No. 2649 de 1993 “Por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”