

Sentencia C-162/21

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

DECISION INHIBITORIA-No constituye cosa juzgada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

DEBIDO PROCESO-Definición

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Principios generales

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías

De la aplicación del debido proceso administrativo se derivan una serie de consecuencias, tanto para la administración como para las personas. La Sala ha reconocido que de este derecho se desprenden una serie de garantías, como las que tienen las personas a: 1) conocer las actuaciones de la administración; 2) acceder ante la administración y ser oído por ella; 3) solicitar el decreto y la práctica de pruebas y controvertir las que otros soliciten y las que se practiquen; 4) ejercer el derecho de defensa; 5) impugnar los actos administrativos; y, 6) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución.

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Principios rectores que debe tener en cuenta

DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCION EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

IMPARCIALIDAD-Doble dimensión/IMPARCIALIDAD SUBJETIVA Y OBJETIVA-Distinción

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Recursos con destinación específica

SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Intervención del Estado

Conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, le corresponde al Estado

“organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes”. El Estado regula, en el marco antedicho, la administración y manejo de dichos recursos en la ley y lo somete a la inspección, vigilancia y control por la SNS. En este contexto, el preservar los recursos del SGS y garantizar que se usen para la única finalidad autorizada por la Constitución, es un propósito imperioso del Estado y concreta, además, el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, que es, conforme al artículo 1 de la Carta, uno de los fundamentos de la República de Colombia como Estado Social y Democrático de Derecho.

PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS ADELANTADOS POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Sujeción a normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Funciones

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Potestad sancionatoria

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA REINTEGRAR RECURSOS DE LA SALUD-Sujeción a las reglas del debido proceso

(...) la persona tiene la garantía de que se le comunicará lo hallado y la información pertinente y de que, con fundamento en ello, se le solicitará la aclaración del hallazgo. Estas dos actuaciones le permiten a la persona conocer el fundamento con el cual se inicia el procedimiento administrativo, los soportes o pruebas relevantes, y le dan la oportunidad de ejercer sus derechos de audiencia, defensa y contradicción por medio de las aclaraciones que considere pertinentes. La determinación de si se configuró o no una apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa sólo se adopta, luego de haber oído al interesado y con fundamento en las pruebas aportadas. Se tiene, además, que en las actuaciones antedichas no se advierte ninguna ventaja para las partes comprometidas con la decisión, ni hay un abuso de la posición dominante de la autoridad, pues la definición de si hubo o no recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, es un asunto objetivo, que se dilucida a la luz de las pruebas y que no depende de la mera voluntad de la autoridad a cargo del procedimiento.

PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS ADELANTADOS POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL

DE SALUD-Sujeción a normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye un vicio material

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Principio democrático/PROYECTO DE LEY-Coherencia en la actividad legislativa del Congreso

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Racionalización de la actividad legislativa y garante de transparencia en la elaboración de leyes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante

En estas condiciones, si bien la demanda usa un referente objetivo para establecer la materia dominante de la ley, con lo cual se supera el estándar de viabilidad, un análisis detenido e integral del asunto, como el que acaba de hacerse, revela que la materia dominante de la ley es más amplia de la que se destaca en la demanda. A partir de esta visión amplia de la materia dominante, la Sala encuentra que todos los criterios de conexidad se satisfacen. En efecto: 1) hay identidad entre la norma demandada y la ley, tanto en su materia como en las razones por las cuales se expidieron una y otra; 2) hay un vínculo objetivo y razonable entre la materia dominante de la ley y la modificación del recobro regulada en la norma demandada; 3) existe una identidad entre los fines y objetivos de la ley y los que atañen a la norma demandada; 4) la norma demandada tiene una relación indisoluble con la ley de la que hace parte.

-Expediente: D-13976

Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Ángela Rocío Rodríguez Oviedo en contra del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, “Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991,¹ con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por la ciudadana Ángela Rocío Rodríguez Oviedo en contra del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019.

I. ANTECEDENTES

A. Norma demandada

1. A continuación se transcribe la disposición demandada conforme se publicó en el Diario Oficial.

“LEY 1949 DE 2019

(Enero 8)²

Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002,3 el cual quedará así:

Artículo 3. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a

que haya lugar.

Parágrafo 1. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.”

B. Demanda

2. La versión inicial de la demanda sostenía que la norma demandada es incompatible con las normas previstas en los artículos 1, 4, 6, 29, 209 y 229 de la Constitución. Este aserto se fundó en la consideración de que dicha norma traslada una competencia propia de la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante SNS), a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante ADRES). Este traslado de la competencia, a juicio de la demanda, debilita las funciones de la SNS y, al mismo tiempo, afecta el principio de imparcialidad, pues ADRES actuaría, en ejercicio de tal competencia, como juez y parte, ya que sería la entidad que hace los pagos y el recobro de lo pagado sin justa causa. Agrega que en este caso se permite iniciar un cobro coactivo sin que haya un acto ejecutoriado.

3. La demanda fue inadmitida por Auto del 6 de octubre de 2020. La inadmisión se fundó en que la demanda no exponía adecuadamente las razones por las cuales consideraba que la norma demandada era incompatible con las normas constitucionales que señalaba como vulneradas. Esto se debía a que la argumentación hecha en la demanda: 1) no tenía certeza, en la medida en que enmarcaba la competencia atribuida a ADRES como un ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, cuando en realidad no se trata de una sanción, sino de la devolución de lo pagado en exceso, sin justa causa; 2) no tenía especificidad, dado que no se explicaba por qué era necesario, en términos constitucionales, que una actuación que puede controlarse por los jueces, debía también controlarse en un trámite administrativo por

la SNS, dado que se trata de una cuestión eminentemente objetiva, consistente en revisar errores en la gestión que pudieron dar lugar al pago de lo no debido; 3) no tenía pertinencia, pues se pretendía argumentar la inconstitucionalidad a partir de referentes legales, como el Estatuto Tributario y como el objeto de la Ley 1949 de 2019, sin alegarse un vicio de unidad de materia, y se insistió en la falta de necesidad de la norma demandada; en estas condiciones, 4) tampoco tenía suficiencia, ya que no se brindaron los elementos necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad, ni generó siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad del artículo demandado.

4. En su debida oportunidad, la demanda fue corregida. En la nueva versión, se señala que la norma demandada es incompatible con lo previsto en los artículos 29 y 158 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 13, 209 y 229. A modo de contexto se describe el procedimiento administrativo aplicable para lograr recuperar lo pagado sin justa causa. Sobre esta base se argumenta que: 1) la norma demandada no respeta las garantías constitucionales, en la medida en que faculta a un actor del sistema para actuar, simultáneamente, como árbitro del mismo, lo que a juicio de la actora sólo le corresponde a la SNS; 2) el ejercicio de la competencia por ADRES impide a la entidad a la que se le recobra los recursos el ejercicio del derecho de defensa y, en especial, del derecho a controvertir pruebas; 3) la competencia atribuida a ADRES no tiene conexidad con la materia dominante de la Ley 1494 de 2019, pues esta ley pretende fortalecer la capacidad sancionatoria de la SNS y la norma demandada la debilita; 4) pese a la existencia de un control judicial, “que probablemente llevará años hasta su final definición”, los principios constitucionales que rigen la función pública, en especial los de eficacia, economía y celeridad, requieren de una solución pronta a la controversia, como es la que en su momento daba la SNS; y, 5) la ley priva a los afectados de la posibilidad de acudir ante una autoridad, como la SNS, que resuelva de manera imparcial sus controversias.

5. Por Auto del 28 de octubre de 2020, la demanda fue admitida con fundamento en el principio pro actione. En concreto, se destacó que:

“[E]n el escrito de corrección de la demanda se subsanaron, prima facie, las falencias puestas de presente en el auto inadmisorio, pues si bien no se descartó por completo que la norma cuestionada hace referencia una potestad sancionatoria de la administración, lo cierto es que el cargo por desconocimiento del derecho al debido proceso se reestructuró a fin de

demostrar razonablemente que el diseño del procedimiento de restitución de recursos del Sistema de Salud por reconocimientos previos sin justa causa no atiende a las garantías de dicha prerrogativa fundamental. Asimismo, con el propósito de corregir la falta de pertinencia de una argumentación basada en la simple comparación entre el objeto de la ley y la disposición reprochada, se formuló un cargo por violación al principio de unidad de materia, al parecer, siguiendo los lineamientos señalados en la jurisprudencia constitucional sobre la materia.” (Énfasis propio).

C. Trámite procesal

6. Como acaba de advertirse, la demanda fue admitida por medio de Auto del 28 de octubre de 2020. En esta misma providencia, se dispuso 1) la fijación en lista del asunto; 2) la comunicación sobre el inicio del proceso a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Presidente de la República, a los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Salud y Protección Social; 3) el traslado al Procurador General de la Nación; y 4) la invitación a diversas entidades públicas y privadas, para que rindieran su concepto técnico⁴.

7. En estricto orden cronológico, se recibieron en el proceso las siguientes intervenciones: 1) la de la ciudadana Francia Cristal Cabezas, 2) la del ciudadano Abel Núñez Cardozo, 3) la de la SNS5, 4) la de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral⁶, en adelante ACEMI, 5) la de los Ministerios de Hacienda y de Salud y Protección Social⁷ y 6) el concepto del Procurador General de la Nación.

8. Por razones metodológicas, las intervenciones ciudadanas se agruparán a partir de su solicitud principal, en tres categorías: la que cuestiona la aptitud de la demanda y subsidiariamente solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada; las que consideran que la norma demandada es incompatible con la Constitución; y la que considera que la norma demandada es compatible con la Constitución. Acto seguido se analizará el concepto del Procurador General de la Nación, que solicita a la Sala inhibirse por ineptitud sustancial de la demanda.

a) Intervención que cuestiona la aptitud de la demanda y, subsidiariamente, solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada

9. De manera conjunta, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Salud y Protección Social, solicitan que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. De modo subsidiario, solicitan que, si se estudia el asunto de fondo, se declare exequible la norma demandada.

10. La ineptitud sustantiva de la demanda se presenta, aducen, porque la argumentación no satisface los mínimos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En lo que concierne al debido proceso, consideran que el cargo carece de suficiencia, en la medida en que se limita a sostener que la norma demandada es incompatible con el artículo 29 de la Constitución, en concordancia con los artículos 13, 209 y 229. Lo que hace la demanda, dicen, es plantear que hay algunas decisiones equivocadas, que han sido estudiadas por los jueces competentes, pero no muestra por qué la norma demandada es inconstitucional. En efecto, señalan, la inconstitucionalidad de una norma no puede derivarse de su aplicación errónea, sino de su propio contenido. Esta falta de suficiencia se acompaña de una falta de especificidad, pues en modo alguno se muestra cómo hay incompatibilidad entre la norma legal y la constitucional, y de una falta de pertinencia, pues los argumentos que se usan no son estrictamente constitucionales.

En cuanto a la unidad de materia, advierten que el cargo carece de certeza, en la medida en que de la circunstancia de haber eliminado una función a cargo de la SNS no se sigue que la norma demandada no guarde una relación de conexidad con la materia dominante de la ley. Para demostrarlo, dicen, a partir del artículo 1 de la Ley 1949 de 2019, que regula su objeto, se destaca que dentro de la materia dominante de la ley está, también, el redefinir las competencias de la SNS, “En materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa”.

11. Estos ministerios defienden la constitucionalidad de las normas demandadas la cual se funda en que ellas no son incompatibles con las normas previstas en los artículos 29 y 158 de la Constitución.

Frente al debido proceso, argumentan que, el debido proceso administrativo debe armonizarse con los principios de la función administrativa (art. 209 CP). Con fundamento en la Sentencia C-980 de 2010, destacan las garantías que hacen parte del debido proceso administrativo, en los siguientes términos: “(i) [a] ser oído durante toda la actuación, (ii) a la

notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso". Sobre esta base, afirman que la norma demandada prevé un procedimiento administrativo de carácter especial, respetuoso de tales garantías, a cargo del ADRES, que no tiene un alcance sancionatorio, pues su fin es determinar si ocurrió "una apropiación sin justa causa de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en caso de establecerse que sí se presentó, obtener la devolución de lo apropiado en exceso más la actualización monetaria". Este procedimiento administrativo no tiene carácter adversarial y en él no se imponen sanciones, competencia que corresponde a la SNS.

Respecto de la unidad de materia, se indica que existe una conexión entre la norma demandada y la ley de la cual hace parte. En primer lugar, hay conexidad material, pues desde el comienzo del trámite legislativo se dejó en claro que el objeto del proyecto era modificar el modelo de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud por medio de tres ejes, uno de los cuales era el de especializar y concretar las funciones de la SNS, retirándole aquellas que no corresponden propiamente con dicho objeto de inspección, vigilancia y control. En segundo lugar, hay conexidad teleológica y causal, pues la norma demandada se inscribe en la materia dominante de la ley, que es redefinir las competencias de la SNS. En tercer lugar, hay conexidad sistémica, pues por razones de técnica legislativa, como se advierte desde el título de la ley, fue necesario modificar varias normas.

b) Intervenciones que consideran que la norma demandada es incompatible con la Constitución Política

12. La ciudadana Francia Cristal Cabezas González señala que la norma demandada afecta los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población colombiana, razón por la cual solicita que se declare su inconstitucionalidad. Argumenta que los errores en los pagos, que se deben a ADRES, no pueden trasladarse a los afiliados al sistema, que son a la

postre los afectados, cuando se hace una reducción en los pagos a las EPS. Agrega que si ADRES tiene unos procesos previos y auditados, el que se le permita hacer de manera autónoma descuentos, para subsanar sus propios errores, puede resultar contrario al debido proceso de las EPS.

13. El ciudadano Abel Núñez Cardozo considera que el ejercicio de la competencia prevista en la norma demandada por ADRES puede ser sesgado, pues no encuentra que haya imparcialidad e independencia. Este argumento lo ilustra a partir de una revisión de lo que se publica en la página web de ADRES sobre el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, en el que efectivamente constata que hay al menos siete etapas: 1) la solicitud a la EPS de aclaraciones, anexando los hallazgos; 2) la recepción de la respuesta; 3) la elaboración de un informe de auditoría; 4) el proferimiento de un acto administrativo que ordena el reintegro; 5) la presentación del recurso de reposición contra este acto; 6) la definición del recurso; y, 7) el ejercicio de la competencia prevista en la norma demandada, consistente en realizar el descuento en caso de que la EPS no pague. Si bien hay estas etapas, propone considerar el asunto a partir de tres momentos: el previo al giro, el del giro y el posterior al giro. Considera que ADRES, en tanto gestora de todo el proceso en las tres etapas, cuanta participa del giro, que está precedido de varias confirmaciones, validaciones y una auditoría de duplicados, y tiene las herramientas idóneas para evitar incurrir en un pago injustificado. En esta medida ADRES es parte activa del giro y, por tanto, del error, que ella misma busca subsanar luego, por medio de la competencia referida, lo cual le resulta llamativo, en tanto ADRES estaría revisando su propio proceder, lo cual entiende no puede ocurrir de manera imparcial e independiente. En este contexto, destaca que el Decreto 1826 de 2016 establece una regla sobre firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos de aseguramiento en salud.

14. ACEMI comienza por precisar el alcance de la demanda, para indicar que ella en realidad no se dirige contra la norma prevista en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, razón por la cual solicita a la Corte que se inhíba de pronunciarse sobre este inciso. El análisis del resto del artículo, que solicita declarar inexecutable, se hace a partir de una comparación entre el régimen legal vigente y el régimen anterior, para indicar que en este último el procedimiento preveía una doble actuación, inicialmente a cargo de ADRES y finalmente a cargo de la SNS, mientras que, en el nuevo, la actuación se concentra en ADRES. Sobre esta base, considera que en este caso debe tenerse en cuenta la Sentencia

C-607 de 2012, en la que se hacen precisiones relevantes sobre el procedimiento de reintegros, en la medida en que señala que en él eran aplicables las normas del procedimiento administrativo sancionatorio. Frente a esto, advierte que la norma demandada guarda silencio, lo que a su juicio implica desconocer lo dicho por la Corte en tal sentencia. En este contexto, advierte que ADRES, que es la autoridad responsable del procedimiento, “tiene un interés particular y directo en la gestión y decisión del asunto”. Agrega que, al permitirse a ADRES compensar todas las sumas a su favor, incluso las generadas por otros motivos, es desproporcionado y genera un riesgo de iliquidez para las EPS.

c) Intervención que considera la norma demandada es compatible con la Constitución

15. La SNS solicita que se declare exequible la norma demandada. Para fundar esta solicitud comienza por precisar lo relativo a los recursos del sector salud,⁸ para indicar que le corresponde a la administración velar por que estos recursos cumplan su finalidad y “no sean empleados para fines u objetivos distintos al establecido en la Constitución”. Luego de analizar las competencias de la SNS en el régimen anterior, arriba a las siguientes conclusiones:

“(i) la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud se circunscribía a verificar la existencia de los soportes documentales que den cuenta del hallazgo, y verificado ello proceder a ordenar el reintegro inmediato de los recursos previamente solicitados a la entidad requerida; (ii) No existía norma alguna que faculte a la Superintendencia Nacional de Salud para dirimir diferencias entre la entidad que solicita la aclaración o restitución de los recursos y el sujeto requerido, en tanto que dichas controversias debieron quedar resueltas en la primera etapa del proceso; (iii) la Superintendencia Nacional de Salud NO era la entidad encargada de la auditoría y posterior determinación del valor a reintegrar por recursos apropiados injustamente.”

16. A partir de la vigencia de la norma demandada, lo que se hace es unificar las dos etapas del procedimiento administrativo de reintegro de recursos reconocidos sin justa causa y dejar su trámite a cargo de ADRES. Esta unificación del procedimiento no es contraria a la Constitución, sino que, por el contrario, materializa los principios del debido proceso y de la función administrativa, en particular los de imparcialidad, responsabilidad, eficacia, economía y celeridad. De otra parte, dado que el procedimiento ya está regulado, no resulta

procedente aplicar las normas propias del procedimiento de cobro coactivo, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 5 del Decreto 4473 de 2006.

D. Concepto del Procurador General de la Nación

18. Destaca que la propia Corte, en la Sentencia C-496 de 2019, estableció que la competencia para investigar actos u omisiones que podrían constituir infracciones a las normas del Sistema General de Seguridad en Salud, en el procedimiento de reintegro, corresponde a la SNS y no a ADRES. Por ello, debe descartarse que la norma demandada faculte a ADRES para “sancionar o juzgar personas por conductas relacionadas con apropiaciones o reconocimientos sin justa causa.”

Para llegar a la anterior conclusión, en la sentencia referida se analizó la función de dictar el acto administrativo de reintegro de recursos, con base en el concepto dado el 7 de diciembre de 2015, en el radicado 2235, por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Y, al estudiar el procedimiento administrativo, en la sentencia en comento, la Corte destacó que él cumple con las garantías procesales, en tanto y en cuanto este procedimiento especial, dispuso:

“En lo que no esté regulado en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, se rige por las disposiciones de la parte primera de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), según el artículo 2 de esta.”

En consecuencia, la vista fiscal considera que la demanda carece de certeza, “pues no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una interpretación parcial y deducida por el demandante”. De esta falta de certeza, se sigue también la falta de especificidad y suficiencia de la demanda.

19. En cuanto al cargo sobre unidad de materia, a partir de las sentencias C-188 de 2006, C-432 de 2010, C-277 de 2011, C-133 de 2012 y C-469 de 2019, destaca que éste debe cumplir con una carga procesal mínima. Al verificar si esta carga se cumple o no por la demanda, encuentra que en ella sí se identifica la materia a la que se refiere la ley, pero no se explican “las razones que sustentan la ausencia de afinidad”, en la medida en que en el artículo 1 de la Ley 1949 de 2019, se advierte que ella también tiene por objeto “la

redefinición de las competencias de la SNS en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa”. En consecuencia, al no haberse satisfecho la aludida carga, la demanda carece de aptitud sustancial.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

20. En virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, esta Sala es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que se trata de una disposición contenida en una ley de la República⁹.

B. Cuestiones previas

21. Antes de proceder al análisis de fondo, en este caso es necesario resolver dos cuestiones previas. La primera, que se desprende del concepto del Ministerio Público, es la de cuál es el efecto que podría tener, en el presente proceso, la Sentencia C-496 de 2019, en la cual la Sala decidió inhibirse respecto de una demanda que, entre otras materias, se ocupaba de cuestionar la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, por considerar que la norma allí enunciada era incompatible con las normas previstas en los artículos 29 y 158 de la Constitución. La segunda, que corresponde a lo que se plantea en el referido concepto y, además, proponen dos intervinientes¹⁰, es la de si la demanda tiene o no aptitud sustancial.

a) La Sentencia C-496 de 2019 no hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, ni implica que en el presente proceso la Sala deba inhibirse de pronunciarse de fondo

22. El artículo 243 de la Constitución Política establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”¹¹. Con esto se busca que las decisiones de la Corporación gocen de seguridad jurídica y que los jueces no tramiten asuntos ya resueltos.¹² El mismo artículo, en su inciso segundo, señala que las normas declaradas inexecutable no pueden ser reproducidas por ninguna autoridad. Si tales normas se demandan de nuevo y subsisten las normas constitucionales con fundamento en las cuales se declaró la inexecutable, la demanda debe rechazarse por el magistrado sustanciador y, si se llega a tramitar, la Sala Plena no puede hacer otra cosa que

declarar estarse a lo resuelto en la providencia que declaró su inexecutableidad.

23. Si una nueva demanda se presenta contra una norma que ya se declaró executable, debe considerarse de manera detenida el tipo de control que se ejerció en la sentencia en la cual se hizo tal declaración.

24. En efecto, si la sentencia obedeció al ejercicio de un control oficioso, en el cual se revisa el proceso de formación y el contenido de la norma frente a toda la Constitución, de ahí que se caracterice a este control como integral, a menos que haya cambiado algún contenido de la Constitución que sea relevante para el caso, la demanda debe rechazarse por el magistrado sustanciador y, si se llega a tramitar, la Sala Plena debe declarar estarse a lo resuelto en la providencia en la cual declaró la executableidad de la norma.

25. En cambio, si la sentencia obedeció al ejercicio de un control activo por la vía de una demanda de inconstitucionalidad, es necesario considerar todas las normas constitucionales que la Corte empleó como parámetro de juzgamiento, para determinar si la nueva demanda se plantea con base en ellas o con fundamento en otras normas. Si las normas que sirven de fundamento son las mismas, el magistrado sustanciador debe inadmitir la demanda, para que se modifique este aspecto de ella y, si se llega a tramitar así, la Sala Plena debe declarar estarse a lo resuelto en la providencia en la cual declaró la executableidad, por esos cargos, de la norma demandada. Si las normas que sirven de fundamento son otras, significa que no se ha configurado respecto de ellas el fenómeno de la cosa juzgada constitucional¹³, razón por la cual la demanda debe admitirse por el magistrado sustanciador y resolverse de mérito por la Sala Plena.

26. Otro es el panorama cuando se trata de analizar una demanda respecto de normas frente a las cuales la Corte no se ha pronunciado de fondo, sino que se ha declarado inhibida, como ocurre precisamente en este caso. Las sentencias inhibitorias no hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, pues, como se precisó en la Sentencia C-666 de 1996, “[...] De la misma esencia de toda inhibición es su sentido de ‘abstención del juez’ en lo relativo al fondo del asunto objeto de proceso. Siempre consiste, por definición, en que la administración de justicia no se pronuncia, esto es, no falla, no decide, no juzga. Y, si no juzga, carece de toda lógica atribuir al acto judicial en que se consagra tal determinación -de no juzgar- el carácter, la fuerza y el valor de la cosa juzgada, que de suyo comporta la firmeza y la intangibilidad de

‘lo resuelto’.” Sin embargo, de ello no se sigue que este tipo de sentencias sean inocuas, valga decir, que no generen ninguna consecuencia.

28. Dentro de las sentencias que impiden un pronunciamiento ulterior están las que se refieren, en estricto sentido, a la competencia de la Corte. Valga decir, las que tienen que ver con situaciones objetivas, que no se desprenden de la demanda y de su contenido, sino de la norma demandada, de su posibilidad de control, del órgano competente para ejercer tal control, de la oportunidad para presentar la demanda o de la sustracción de la materia.

29. La posibilidad de control de la norma demandada es un factor relevante para establecer la competencia de la Corte. Respecto de ciertas normas, la propia Corte carece de jurisdicción y de competencia para pronunciarse.¹⁵ Este supuesto se configuró, por ejemplo, en los expedientes acumulados D-17, D-51 y D-110, en los que se demandaba la inconstitucionalidad de varios artículos de la Constitución de 1991.¹⁶ En tal virtud, en la Sentencia C-544 de 1992, la Sala se inhibió de pronunciarse sobre estas demandas en contra de la Constitución, al considerar, con fundamento en lo previsto en el artículo T59 que recogió lo expresado en la sentencia del 9 de octubre de 1990 proferida por la Corte Suprema de Justicia al revisar la constitucionalidad del Decreto 1926 de ese año, que carecía de competencia para admitirlas, tramitarlas y resolverlas y que, de hacer algún pronunciamiento, “incurriría en un abuso de poder”¹⁷. Como es obvio, ni entonces, ni ahora, es posible demandar normas que hacen parte del texto original de la Constitución Política de 1991 y que están todavía vigentes.

30. El órgano competente para controlar la norma demandada es otro factor relevante para establecer la competencia de la Corte. Existen otras normas cuyo control está atribuido por la Constitución a otro juez, como es el caso de los decretos dictados por el Gobierno cuya competencia de control judicial no le fue atribuido por la Constitución a la Corte Constitucional.¹⁸ Este supuesto se configuró, por ejemplo, en el expediente D-2712, en el cual se demandaba la inconstitucionalidad del Decreto 1133 de 1999. En la Sentencia C-644 de 2000, la Sala Plena se inhibió de pronunciarse sobre esta demanda, por considerar que carecía de competencia para ello, ya que ésta correspondía al Consejo de Estado.

31. En cuanto al órgano competente, además del fenómeno expuesto, hay claridad en torno a que la Corte no es competente para pronunciarse respecto de decretos

administrativos reguladores y reglamentarios¹⁹ y ha habido cierta controversia en torno a otros decretos,²⁰ la cual ha venido resolviéndose por la Sala conforme a la doctrina de las competencias atípicas.²¹

32. La oportunidad de presentar la demanda es también un factor relevante para establecer la competencia de la Corte. Esta oportunidad está limitada en algunos casos por la propia Constitución, como ocurre en los artículos 242 y 379, en los cuales se establece un término de caducidad. Si se configura el fenómeno de la caducidad, la Corte no puede ya pronunciarse, porque carece de competencia. Este supuesto se configuró, por ejemplo, en el expediente D-8296, en el que se demandaba el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2009. En la Sentencia C-395 de 2011, la Sala Plena se inhibió de pronunciarse, por haberse configurado el fenómeno de la caducidad de la acción.

33. La sustracción de materia es una contingencia que también impacta, como factor relevante, para establecer la competencia de la Corte. Las normas objeto de control de constitucionalidad están sujetas a múltiples vicisitudes, como la derogación²² y la subrogación²³ y, además, en ciertos casos puede haber otro tipo de dificultades, como por ejemplo la de la existencia de una omisión legislativa absoluta, la cual no es objeto de control.²⁴

34. Dentro de las sentencias que no impiden un pronunciamiento ulterior están las que se refieren, en sentido amplio, a la competencia de la Corte. En realidad, no se trata de situaciones objetivas ajenas a la demanda, como en el tipo anterior de sentencias inhibitorias, sino a situaciones que se predicen de la demanda. Por tanto, la Corte no tendría competencia para pronunciarse porque ella no se ha activado de manera adecuada por la demanda, de tal suerte que, si se llegare a presentar una demanda con aptitud sustancial, la Corte no tendría ningún obstáculo, en cuanto atañe a su competencia, para pronunciarse de fondo²⁵.

35. En este preciso contexto que se refiere a la ineptitud sustancial de la demanda, debe precisarse que los reparos se predicen exclusivamente de ella. Estos reparos resultan de establecer si la demanda cumple o no con los requisitos previstos en los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991. En cuanto atañe al requisito del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha fijado que la argumentación debe satisfacer unos mínimos de

claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.²⁶ Si estas exigencias y, en general, los requisitos aludidos se cumplen, la Corte debe proferir una decisión de fondo.²⁷

36. Así, pues, la sentencia inhibitoria se circunscribe de manera estricta a la demanda y, en rigor, a sus deficiencias. Por ello, este tipo de sentencias no produce, de manera necesaria, ningún efecto en el análisis de posteriores demandas. Cada demanda debe analizarse de manera separada y sólo si hay una semejanza significativa con la que generó la sentencia inhibitoria, puede llegar a ser relevante para establecer la aptitud de la demanda al análisis de dicha sentencia.

37. En la Sentencia C-496 de 2019 se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3 y 7 de la Ley 1949 de 2019. Esta demanda fue inadmitida por el magistrado sustanciador por Auto del 21 de marzo de 2019.²⁸ Al presentarse en tiempo el escrito de corrección, el magistrado sustanciador decidió admitirla, “en aplicación del principio *pro actione*”, por medio de Auto del 30 de abril de 2019. En lo que atañe al artículo 7 de dicha ley, que es lo que importa en este caso, debe precisarse que la demanda admitida propuso tres cargos: 1) la competencia atribuida a ADRES es incompatible con lo previsto en el artículo 29 de la Carta, en tanto le permite a este órgano obrar como juez y parte, dejando a su libre arbitrio determinar la imputación y definición de la causa que ella misma motivó y de la cual es parte activa; 2) el concentrar la instrucción y la decisión en ADRES, que no tiene competencias sancionatorias, resulta incompatible con los principios del artículo 209 *ibidem*; y, 3) el contenido de la norma demandada no tiene conexidad con la ley en la que se inserta, con lo cual se desconoce el mandato de los artículos 158 y 169 Superiores, pues no se encamina al propósito central de la ley, que es fortalecer la capacidad institucional de la SNS. Si bien, respecto del artículo en comento, un interviniente consideró que la demanda no tenía aptitud sustancial,²⁹ los demás solicitaron que se declarase la exequibilidad o la inexecuibilidad de la norma demandada.³⁰

38. Empero, la sentencia que puso término al proceso, esto es, la citada C-496 de 2019, concluyó en la ineptitud sustancial de la demanda en lo que tiene que ver con el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, a partir del análisis de la segunda cuestión preliminar³¹ y, dentro del análisis de la tercera cuestión preliminar³², al revisar el tercer cargo de inconstitucionalidad.³³ En el primer análisis, relativo a la unidad de materia, se reconoce que la demanda identifica la materia dominante de la ley, pero “encuentra que no [se] explicó las

razones que sustentan la ausencia de afinidad”³⁴. En el segundo análisis, relativo a la vulneración de los artículos 29 y 209, se estableció que la argumentación era clara y pertinente, pero no cierta, específica y suficiente.³⁵

39. Una vez fijados los elementos relevantes de la demanda sub examine³⁶ y de la demanda que se consideró sin aptitud sustancial en la Sentencia C-496 de 2019³⁷, la Sala encuentra que entre una y otra hay importantes diferencias. Algunas de ellas pueden agruparse del siguiente modo:

a) Aunque en ambas demandas se censura la totalidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, las normas que se estiman conculcadas son diferentes. En la demanda actual se señalan, como vulnerados, los artículos 13, 29, 158, 209 y 229 de la Constitución. En la demanda anterior, se señalaban como vulnerados los artículos 29, 158 y 209 *ibidem*.

b) En segundo lugar, aun cuando en las dos demandas se enuncia que el artículo 7 demandado es violatorio del derecho al debido proceso, en la que en esta oportunidad se revisa se hizo particular énfasis en el proceso administrativo. Además de resaltar que la norma atacada era contraria al derecho de defensa y al principio de imparcialidad, la demandante resaltó que, si bien el acto administrativo resultante tiene control judicial, el dejar la decisión del asunto en cabeza de los órganos judiciales puede afectar los principios de eficacia, economía y celeridad, que rigen el ejercicio de la función pública. Así lo expresó en sus términos:

“Si bien es cierto que las decisiones que tome la ADRES, tiene un posterior control vía judicial, también es cierto que este proceso probablemente llevará años hasta su final definición. Es por ello que acertadamente ha dicho el Despacho y también lo determina la normatividad actual, se ha pretendido que opere una administración más rápida y efectiva, por tanto, esta deberá actuar en virtud de los principios superiores de eficacia, economía y celeridad, entre otros, que rigen la función pública”.³⁸

c) Por último, en lo referido al cargo relativo a la unidad de materia, la demanda que en esta oportunidad se analiza sí explica las razones por las cuales considera que no hay conexidad entre la norma demandada y la materia dominante de la ley de la cual hace parte. En efecto, parte por sostener que entre la Ley (vista en su conjunto) y el artículo 7 enjuiciado, existe una falta de secuencia lógica que desconoce lo previsto en el artículo 158 de la Constitución.

Ello –sugiere– deriva en una falta de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. Argumentos que la demandante procuró sustentar en el cuerpo de su escrito.

40. En estas condiciones, la Sala concluye que la Sentencia C-496 de 2019, en la cual la Corte se inhibió de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 no hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y, además, dadas las diferencias ya indicadas entre la demanda allí analizada y la que ahora se examina, el que la Corte se hubiera inhibido en dicha ocasión no implica que deba hacerlo, por ese motivo, en el presente proceso.

b) La aptitud sustancial de la demanda

41. El anterior análisis permite comprender el sentido y alcance de los cargos presentados en la demanda sub examine, que fue admitida por el magistrado sustanciador. Corresponde ahora establecer si dichos cargos tienen o no aptitud sustancial, pues dos intervinientes y el Ministerio Público consideran que no la tienen.

42. Antes de analizar los argumentos de dichos intervinientes y del Ministerio Público, la Sala debe hacer dos precisiones.

43. La primera es la de que, como ya se dijo al estudiar las sentencias inhibitorias, estas sentencias son excepcionales,³⁹ dado que, si es la propia Corte, por medio de uno de sus magistrados, que oficia de sustanciador del proceso, la que admite una demanda, lo esperable es que se profiera una decisión de mérito, y no una inhibición. Por tanto, para fundar una sentencia inhibitoria por inaptitud sustancial de la demanda se requiere que esta última sea manifiesta, valga decir, que la demanda no satisfaga unas condiciones mínimas. Este examen de viabilidad no puede ser tan estricto como para hacer nugatorios el derecho político fundamental de los ciudadanos a interponer acciones en defensa de la Constitución (art. 40.6) y su derecho, también fundamental, de acceder a la justicia (art. 229)⁴⁰. Y mucho menos puede serlo si se aplica el principio pro actione, que de manera evidente favorece la admisión de las demandas y la decisión de mérito sobre las mismas. Vale señalar que, no obstante lo antedicho, esta Corte ha manifestado que la admisión de una demanda (decisión tomada por un magistrado sustanciador) no compromete per se la posición de la Sala Plena.⁴¹

44. La segunda es la de que el análisis sobre la aptitud de la demanda no es un análisis sobre la prosperidad de la misma, sino sólo sobre su viabilidad. Se trata, pues, de establecer si la demanda permite o no activar la competencia de la Corte, para que el control de constitucionalidad pueda ejercerse, pero no se trata de definir, en este análisis preliminar, si los cargos de la demanda están llamados a prosperar o no.

45. La intervención de ACEMI solicita una inhibición parcial, en la medida en que entiende que la demanda no se dirige contra la norma prevista en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, pues en ella se alude a la obligación que tiene el actor del sistema, de reintegrar los recursos cuando advierta que la apropiación o reconocimiento de los mismos se ha producido sin justa causa. Esta solicitud no se funda en una carencia de aptitud de la demanda, sino en la determinación de lo que sería su sentido y alcance, cuestión que debe examinarse al momento de establecer la prosperidad o no de los cargos, y no al momento de estudiar su viabilidad. De hecho, esta circunstancia, en sí misma considerada, no afecta en modo alguno la viabilidad de la demanda, pues el propio interviniente así lo reconoce y apoya, al solicitar que se declare la inexecutable del resto del referido artículo.

46. La intervención conjunta de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Salud y Protección Social sostiene que la demanda no satisface los mínimos argumentativos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En cuanto al cargo sobre unidad de materia, sostiene que no tiene certeza, porque de la circunstancia de haber eliminado una función de la SNS, no significa en sí mismo, que la norma demandada no tenga conexidad con la materia dominante de la ley. En cuanto al cargo restante, considera que la demanda se funda en problemas de aplicación de la ley y no en su contenido normativo, lo que, a su juicio, genera su falta de certeza, pertinencia y especificidad.

Respecto de lo primero, destaca la Sala que en la demanda fueron expuestas las razones en cuya virtud se estimó que el artículo demandado desconocía el principio de unidad de materia. Para ello se acudió a la metodología que ha sido usada por esta Corte, pues, en efecto, la demandante intentó establecer cuál era la materia dominante de la Ley 1949 de 2019 (acudiendo a lo contenido en su artículo 1). Luego delimitó el contenido del artículo 7 demandado y con ello concluyó la inexistencia de una conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. Con ello satisfizo los requisitos de claridad y de especificidad, en

tanto expuso de qué manera el artículo demandado desconocía el artículo 158 de la Constitución Política. Adicionalmente, cabe advertir que, con lo dicho, la actora propició una mínima duda sobre la constitucionalidad de la medida, acreditando, por tanto, los requisitos de pertinencia y de suficiencia. Esa mínima duda habrá de disiparse a partir del respectivo análisis de fondo que emprenderá la Sala.

De otro lado, vale señalar que es posible que ese contenido no sea el único que pueda tenerse como materia dominante, o que no se haya usado otros métodos para determinar esta última, pero ello no afecta la viabilidad de la demanda, sino que puede afectar, eventualmente, su prosperidad. En realidad, no es posible afirmar que lo dicho por la demanda no se funda en el contenido objetivo de la ley, así este contenido pueda ser más amplio o complejo.

Respecto de lo segundo, la Sala encuentra que, si bien la demanda presenta algunos escenarios hipotéticos con fundamento en elementos empíricos, lo cierto es que también cuestiona lo que entiende como vacíos o carencias del procedimiento administrativo previsto en la norma demandada, que en su propio texto no tiene una regulación completa e integral y que parece exigir, para su adecuada comprensión, acudir a otras normas y, sobre esta base establecer si se respetan o no las garantías procesales, en especial en cuanto atañe al derecho de defensa y al principio de imparcialidad.

Finalmente, si se examinan estas materias a la luz de lo que es exigible a un ciudadano cualquiera, que es el estándar propio de la viabilidad de la demanda, y no del estándar de un experto en la materia, los dos cargos planteados son viables.

47. Por último, debe destacar la Sala que el concepto del Ministerio Público, que había solicitado una decisión de mérito en el proceso anterior, que culminó con la inhibición de la Sala, se funda en lo que se denomina el “estándar de la jurisprudencia vigente”. Con fundamento en este estándar, que aprecia a partir de la Sentencia C-496 de 2019, cuyos argumentos centrales sigue, es que se solicita la inhibición.

Frente a este argumento debe destacarse que, conforme a la conclusión a la que se llegó en el análisis anterior,⁴² la demanda sub examine tiene diferencias relevantes respecto de la analizada en dicha sentencia. Debido a estas diferencias, la Sala encuentra que dichos argumentos, que se plantearon exclusivamente al considerar tal demanda, no pueden

plantearse de la actual demanda, dado que, como acaba de mostrarse,⁴³ esta última plantea dos cargos que son viables.

C. Problemas jurídicos y esquema de resolución

48. En razón de los dos cargos admitidos, corresponde a la Sala determinar: 1) si la norma demandada, al regular el procedimiento administrativo aplicable para el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa por el ADRES, es compatible con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución; y, 2) si esta norma, al presuntamente eliminar una competencia legal de la SNS y concentrar dicho procedimiento en ADRES, es compatible con lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución.

49. Para el análisis de los anteriores problemas jurídicos, en la presente sentencia se procederá del siguiente modo. En primer lugar, el análisis se hará de manera separada. En el análisis de cada uno de estos problemas jurídicos se seguirá la siguiente estructura: 1) exposición del cargo, 2) presentación del parámetro de juzgamiento y 3) análisis del cargo y conclusión.

50. En el parámetro de juzgamiento del primer problema jurídico, la Sala dará cuenta y reiterará su doctrina sobre el debido proceso administrativo y, en especial, sobre el derecho de defensa y el principio de imparcialidad, y su relación con los principios de la función pública y con el derecho a acceder a la justicia; y, recordará su doctrina sobre los recursos del sistema general de salud, su administración y manejo, en especial en lo relativo al reintegro de los mismos. A su turno, en el parámetro de juzgamiento del segundo problema jurídico, la Sala presentará y reiterará su doctrina sobre el principio de unidad de materia, su alcance y contenido, su finalidad, sus criterios y la metodología para su juzgamiento.

D. Análisis del primer problema jurídico, relativo a la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución Política

a) Exposición del cargo

51. Luego de describir lo que denomina “proceso integral de restituciones”, la demanda considera que en el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 “se presenta un incumplimiento parcial o superficial de las garantías constitucionales contempladas en la Carta”, porque, a su juicio,

todos los partícipes del sistema, dentro de los cuales incluye a ADRES, están “en igual posición frente a la ley”, por lo que atribuir la competencia de los recobros a ADRES desconocería el debido proceso. En este contexto, el hacer descuentos directos a los pagos, lo considera como una sanción, que se impone sin que se haya respetado la garantía de las EPS y EOC “a defenderse, a controvertir pruebas y a ser presunto inocente”.

52. Considera también que en la norma demandada se desconocen los principios de la función administrativa, en especial los de eficacia y economía, porque con el trámite previsto no se dinamiza la tarea administrativa, ya que la resolución de las controversias se deja en manos de una autoridad judicial, luego del trámite de un proceso. Además, los afectados no podrían tener un proceso objetivo y garantista, pues ADRES tiene, a su juicio, un interés que la impide ser imparcial, ya que la apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa es imputable a ADRES. Debido a este interés, considera que la norma demandada no respeta el principio de imparcialidad.

b) Parámetro de juzgamiento

(i) El debido proceso administrativo y, en especial, las garantías del derecho de defensa y el principio de imparcialidad, y su relación con los principios de la función pública y con el derecho a acceder a la administración de justicia

El debido proceso administrativo

53. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplica “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Al interpretar este artículo, la Corte ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.⁴⁴

54. El debido proceso administrativo “no es un concepto absoluto”,⁴⁵ sino que “presupone distinciones ordenadas por la propia Carta y por la ley, siempre que sean adecuadas a la naturaleza de la actuación de las autoridades públicas”.⁴⁶ El debido proceso administrativo no es idéntico al debido proceso judicial, de tal modo que no se pueden trasladar de manera mecánica las garantías de este último al primero.⁴⁷

55. El debido proceso administrativo se aplica a todas las actuaciones administrativas y debe garantizar “(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y, (iv) los derechos fundamentales de los asociados.”⁴⁸

56. De la aplicación del debido proceso administrativo se derivan una serie de consecuencias, tanto para la administración como para las personas. La Sala ha reconocido que de este derecho se desprenden una serie de garantías, como las que tienen las personas a: 1) conocer las actuaciones de la administración; 2) acceder ante la administración y ser oído por ella; 3) solicitar el decreto y la práctica de pruebas y controvertir las que otros soliciten y las que se practiquen; 4) ejercer el derecho de defensa; 5) impugnar los actos administrativos; y, 6) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución.⁴⁹

57. Al hacer un análisis más detallado de las citadas garantías, la Sala describió las siguientes: 1) a acceder y ser oído durante toda la actuación; 2) a que se practique en debida forma la notificación de las decisiones; 3) a que el procedimiento se tramite sin dilaciones injustificadas; 4) a que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del mismo hasta su culminación; 5) a que la actuación la adelante la autoridad competente, con el respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico; 6) a gozar de la presunción de inocencia; 7) a ejercer los derecho de defensa y contradicción; 8) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, 9) a impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda.⁵⁰

58. La Corte ha sido especialmente cuidadosa al referirse al debido proceso administrativo en contextos sancionatorios⁵¹ pero, en todo caso, también ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de los procedimientos administrativos. Este margen, que incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos, está sometido a unos límites, pues “esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la

igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria”⁵².

El derecho de defensa

59. Como acaba de verse, del derecho fundamental a un debido proceso administrativo⁵³ se desprende la garantía a ejercer tanto el derecho de defensa como el derecho de contradicción.⁵⁴ Esta garantía se predica de cualquier procedimiento administrativo,⁵⁵ aunque suele considerarse con más cuidado cuando se trata de un procedimiento administrativo sancionatorio o de cualquiera otro en el cual se investigue y juzgue la conducta como sucede v.gr. en los procesos administrativos disciplinarios o en los procesos de responsabilidad fiscal.⁵⁶

El principio de imparcialidad

61. Este principio, como ya se indicó,⁵⁹ debe garantizarse en el procedimiento administrativo. En el contexto del procedimiento judicial,⁶⁰ que es en el que se ha examinado con mayor profundidad por la Corte, se ha considerado el principio de imparcialidad, junto a la honestidad y honorabilidad del juez, como “presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos”.⁶¹ Así mismo se ha destacado que el principio de imparcialidad tiene una dimensión subjetiva y otra objetiva. La primera tiene que ver con la probidad e independencia del juez, que no debe inclinarse a favorecer o perjudicar a ningún sujeto procesal. La segunda se relaciona con el que juez no debe tener contacto anterior con el asunto que debe decidir.⁶²

62. El principio de imparcialidad en el contexto del proceso judicial se predica incluso si la autoridad que cumple la función judicial es administrativa.⁶³ Así mismo, en materias como la disciplinaria y la de responsabilidad fiscal, el principio de imparcialidad es especialmente importante,⁶⁴ como en general lo es en los procedimientos administrativos sancionatorios. En torno a este principio convergen el mandato del artículo 29 de la Constitución y el del

artículo 209 ibidem, pues el principio de imparcialidad es, también, uno de los principios que rige la función administrativa. Esta convergencia es relevante, así no se trate de procedimientos administrativos sancionatorios, como lo puso de presente la Sala en la Sentencia C-1265 de 2005, al precisar que el principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo implica, para las autoridades públicas, el deber de “atender los asuntos de su competencia sin otorgar ventajas a alguna de las partes comprometidas con la decisión y la obligación de actuar sin abusar de la posición dominante que el ordenamiento jurídico eventualmente concede a los órganos estatales”.⁶⁵

(ii) Los recursos del sistema general de salud, su administración y manejo, en especial en lo relativo al reintegro de los mismos

63. Los recursos del sistema general de salud, en adelante SGS, tienen una restricción para su uso, impuesta directamente por la Constitución. En efecto, en el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta se prevé que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”⁶⁶ Al interpretar este inciso, la Sala ha dejado en claro que los recursos del SGS tienen una destinación específica,⁶⁷ que no permite destinarlos ni emplearlos para fines distintos a los propios del sistema⁶⁸ por una parte y, por otra, ha destacado que “Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento —de aplicación inmediata— a previsiones o restricciones de jerarquía legal”.⁶⁹

64. Conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, le corresponde al Estado “organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes”. El Estado regula, en el marco antedicho, la administración y manejo de dichos recursos en la ley y lo somete a la inspección, vigilancia y control por la SNS.⁷⁰ En este contexto, el preservar los recursos del SGS y garantizar que se usen para la única finalidad autorizada por la Constitución, es un propósito imperioso del Estado y concreta, además, el principio de prevalencia del interés general sobre el particular, que es, conforme al artículo 1 de la Carta, uno de los fundamentos de la República de Colombia como Estado Social y Democrático de Derecho.

65. Al estudiar de manera puntual el tema del recobro de los recursos del SGS, en las

Sentencias C-607 de 2012 y C-496 de 2019, con motivo de demandas contra la regulación legal anterior y la actual, la Sala tuvo la oportunidad de hacer algunas precisiones relevantes para este caso, como pasa a verse.

66. La Sentencia C-607 de 2012 se aproxima a las reglas sobre reintegro de los recursos del SGS a partir de un amplio marco normativo. En efecto, emplea los artículos 48, 49, 334, 365, 366, 367, 368 y 369 de la Constitución, los artículos 154, 220, 221, 222, 223, 230 y 233 de la Ley 100 de 1993, la Ley 715 de 2001 y el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, para fijar el contexto de la norma demandada, que lo era esta última. En este contexto, la sentencia establecerá que la norma demandada no es incompatible con el derecho a un debido proceso administrativo, en la medida en que en ella se regulan algunos elementos del procedimiento administrativo aplicable y, en lo demás, se aplica la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011.⁷¹

67. La Sentencia C-496 de 2019,⁷² pese a ser inhibitoria, también acoge lo que la sentencia antedicha planteó como ratio, es decir, que el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 regula algunos elementos del procedimiento administrativo aplicable y que, en lo demás, se aplica la parte primera del citado Código contenido en la Ley 1437 de 2011. En esta sentencia se hacen, además, dos importantes precisiones sobre la norma demandada: 1) se deja en claro que “[e]n ningún aparte del artículo cuestionado se le asigna a la ADRES la competencia de sancionar, ni mucho menos de juzgar, las actuaciones de las personas involucradas en apropiaciones o reconocimientos sin justa causa”; y 2) se afirma que, por el contrario, este procedimiento se establece “en claro desarrollo de funciones administrativas”, al punto de ser un “procedimiento especial”.

c) Análisis del cargo y conclusión: la norma demandada no es incompatible con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política

68. Antes de proceder al análisis del cargo, sin perjuicio de las precisiones que ya ha hecho la Sala en las citadas sentencias,⁷³ es necesario revisar la norma anterior para luego confrontarla con la norma vigente que es la demandada en este proceso.

En efecto, el texto del artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, decía:

“Artículo 3. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

“Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

“En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

Ahora, la norma vigente de conformidad con la modificación efectuada por el artículo 7° de la Ley 1949 de 2019, dice lo siguiente:

“Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos,

ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

“Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

“Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

“En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

“Parágrafo 1°. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al

Consumidor (IPC).

“Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.”

Así, se destaca un elemento relevante de la norma demandada, a partir del contexto de la norma que ella modifica. La norma demandada no elimina por completo las competencias que tenía la SNS en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, sino que modifica dicha competencia, para circunscribirla a un contexto de investigaciones administrativas y de eventuales sanciones. Para apreciar el alcance de la modificación, es preciso considerar, con base en las normas transcritas, cuál era la competencia de la SNS según la norma anterior y cuál es la competencia de esa misma entidad en la norma demandada.

69. En primer lugar, según la norma anterior, cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detectare que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señalara el reglamento, solicitaría en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procedería a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Solo cuando la situación no fuera subsanada o aclarada en el plazo señalado se informaría de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud la cual entonces ordenaba el reintegro inmediato de los recursos y adelantaría las acciones que considera pertinentes.

Entonces, en la norma anterior, el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud se activaba cuando la situación no hubiere sido subsanada o aclarada en el plazo señalado y se le informara de manera inmediata y con las pruebas correspondientes. Este informe debía hacerse entonces cuando: 1) El administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, hubiere detectado que se presentó una apropiación sin justa causa de recursos del sector salud; 2) El

administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, hubiere solicitado en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procedería a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho; y, 3) a quien se le hubiera hecho la solicitud no hubiere subsanado o aclarado la situación pertinente en el plazo señalado. Si se daban los anteriores presupuestos, el administrador fiduciario del FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, debía informar “de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.

70. Nótese la complejidad de la competencia de la SNS. En realidad, se trata de dos actuaciones totalmente separables: 1) ordenar el reintegro inmediato de los recursos, que es una competencia puramente administrativa; y, 2) adelantar las acciones que considere pertinentes, que es una competencia administrativa sancionatoria.

71. El artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 fue objeto de demanda de inconstitucionalidad en el expediente D-8857. En la Sentencia C-607 de 2012, la Corte declaró exequible la expresión: “ordenará el reintegro inmediato de los recursos”, por el cargo allí estudiado. En ese proceso se cuestionaba que la competencia, en ese momento en cabeza de la SNS, vulneraba el debido proceso.⁷⁴

72. La Sala señaló que no había tal vulneración, porque no era necesario establecer en el referido artículo todos los elementos del procedimiento administrativo. En efecto, en el artículo original se regulaban algunos elementos de este procedimiento, como ya se ha visto y, respecto de los demás, debía aplicarse lo previsto en el artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, conforme al cual: “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” Además, la Corte puso de presente que literal c) del artículo 40 de la Ley 1122 de 2007 hacía una remisión al Código Contencioso Administrativo, que al momento de dictarse la sentencia ya había sido reemplazado por el nuevo Código contenido en la Ley 1437 de 2011, para

regular los procedimientos sancionatorios adelantados por la SNS.

73. El considerar en el análisis a los procedimientos sancionatorios no era algo secundario, sino que resultaba necesario en vista de las dos competencias atribuidas a la SNS,⁷⁵ una de las cuales, la segunda, era efectivamente de carácter sancionatorio. Por ello, es comprensible que en la sentencia en comento se hubiera aludido a la Ley 1122 de 2007, para dar cuenta de la ratio de la decisión, al punto de afirmarse que dicho procedimiento, refiriéndose al establecido en el Código contenido en la Ley 1437 de 2011, “no sólo es aplicable en relación con la actuación que se surte ante la Superintendencia Nacional de Salud, sino que se aplica desde el requerimiento mismo adelantado por el administrador fiduciario del FOSYGA.”⁷⁶

74. Es probable que una lectura superficial, comprensible cuando quien la hace es un ciudadano sin conocimientos jurídicos, acerca de la competencia compleja existente en la norma legal anterior y, por ello mismo, de la sentencia que la juzga, haya llevado a varias personas, incluso a la ciudadana demandante en este proceso a considerar que el procedimiento administrativo previsto en la norma demandada es de tipo sancionatorio, sin hacer las distinciones que la ley sí contempla.

75. Fijado, entonces, el contexto de la norma anterior, la Sala debe empezar el análisis del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, con la advertencia de que en él se mantiene una competencia a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud. Esta competencia, prevista en el inciso cuarto de este artículo, es la de adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar, a partir del informe que de manera inmediata y con las pruebas correspondientes, ahora debe enviarle la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES o quien haga sus veces, o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando “identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema”. En cuanto atañe a esta precisa competencia y su ejercicio, sí es necesario concluir que existe una norma que prevé y regula una competencia y un procedimiento sancionatorio, respectivamente.

76. Sin embargo, la demanda no cuestiona esta competencia, ni su ejercicio. De hecho,

ni siquiera se refiere a ella. Por el contrario, se centra exclusivamente en la competencia que ahora se le atribuye a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en reemplazo de la que ejercía el administrador fiduciario del Fosyga, porque la demanda no cuestiona tampoco esa misma competencia o actividad que antes y ahora se ejerce igualmente por una autoridad o una entidad pública como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Téngase presente que con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) – ADRES, como una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo y los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Mediante el Decreto 1429 de 2016 (septiembre 1), se modificó su estructura y se dictan otras disposiciones, entre ellas las que determinan sus funciones.

77. Ahora bien, en estas condiciones, la aproximación al sentido y alcance del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 debe empezar por distinguir que en él se regulan dos procedimientos distintos.

Uno de tipo puramente administrativo, con la finalidad de obtener el reintegro de los recursos el cual puede adelantar tanto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES o quien haga sus veces, como cualquier entidad o autoridad pública, cuando en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, dentro del cual: (i) solicita la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual le debe remitir la

información pertinente; (ii) analiza la respuesta dada por la misma; y, (iii) en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, mediante acto administrativo ordena su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Una vez quede en firme dicho acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES o quien haga sus veces, o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar deben ser actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Finalmente, cuando la citada apropiación o reconocimiento sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este debe reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

Otro, distinto, es el proceso administrativo sancionatorio que corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud y que consiste en adelantar las investigaciones a que haya lugar, a partir del informe que de manera inmediata y con las pruebas correspondientes, debe enviarle la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES o quien haga sus veces, o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivos de infracciones de las normas del Sistema.

78. En cuanto al procedimiento administrativo a cargo de ADRES, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que ya fue calificado por la Sala como especial,⁷⁷ se tiene que la norma demandada establece los siguientes elementos: 1) la competencia para adelantarlos, que está en cabeza de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud; 2) el fundamento para iniciarlo, que es el haber detectado que se presentó una apropiación sin justa causa de los recursos del SGS; 3) la comunicación de lo hallado y de la

información pertinente al interesado; 4) de manera simultánea a la antedicha comunicación, la solicitud de aclaración del hallazgo; 5) el análisis de la respuesta dada por el interesado; y, 6) con base en lo anterior, la determinación de si se configuró o no una apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, que de ocurrir da lugar a ordenar su reintegro, actualizando el valor con el índice de precios al consumidor (inciso primero). Sólo cuando el acto administrativo que ordena el reintegro está en firme, ADRES o quien haga sus veces, o la entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, podrá compensar el valor del reintegro “contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad”, sin perjuicio que, cuando la citada apropiación o reconocimiento sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este debe reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

79. Así entonces, antes de regular el procedimiento administrativo sancionatorio, a cargo de la SNS, la norma demandada establece el deber, para quien haya recibido los recursos, de reintegrarlos actualizados con el índice de precios al consumidor, cuando advierta que ellos le han sido entregados sin justa causa (inciso tercero).

En cuanto al procedimiento ante la SNS la norma demandada establece los siguientes elementos: 1) la competencia para adelantarlos, que está en cabeza de la SNS; 2) el fundamento para iniciarlo, que es el informe que debe rendir de manera inmediata ADRES, con las pruebas correspondientes, cuando encuentre en el procedimiento de reintegro actos u omisiones que puedan constituir infracciones de las normas del Sistema (inciso cuarto).

80. Además de regular los dos procedimientos antedichos, la norma demandada prevé en su párrafo 1, que en realidad es un párrafo único, un régimen de transición, conforme al cual los procesos que, al entrar en vigencia la ley, ya hubieren sido allegados a la SNS culminarán su trámite con arreglo a la norma anterior, mientras que aquellos que no hayan sido recibidos por la SNS, al entrar en vigencia la ley, se tramitarán con arreglo a la nueva norma.

81. Fijado así el sentido y alcance de la norma demandada, antes de proceder a su juzgamiento, corresponde advertir, como ya lo hizo la Sala en las Sentencias C-607 de 2012 y C-496 de 2019,⁷⁸ que, si bien la norma demandada no regula de manera integral el

procedimiento aplicable, lo que no está regulado en ella se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, conforme a lo previsto en su artículo 2. En efecto, en el inciso primero de este artículo se prevé que las normas de la parte primera de este Código se aplicarán a todos los organismos y entidades que cumplan funciones administrativas, dentro de los que están la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud – SNS. Y en el inciso tercero del mismo artículo se dispone que “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” En cuanto atañe al procedimiento sancionatorio, como el regulado en cabeza de la SNS, esta misma ley en su artículo 47 prevé que: “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.

82. Por lo tanto, el análisis del cargo debe partir de la base de reconocer que la ley regula de manera integral todas y cada una de las etapas tanto del procedimiento administrativo especial -a cargo de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- y del procedimiento administrativo sancionatorio -a cargo de la SNS-. Y, en consecuencia, la Sala destaca que no se vulnera el derecho al debido proceso administrativo, en cuanto atañe a la eventual falta de regulación integral del procedimiento aplicable.

83. El análisis del procedimiento administrativo especial a cargo de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a lo planteado en el cargo sobre el derecho de defensa y el principio de imparcialidad, debe empezar por lo que se regula en la norma demandada y proseguir por lo que se regula en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011.

84. En cuanto a lo primero, se tiene que la persona tiene la garantía de que se le

comunicará lo hallado y la información pertinente y de que, con fundamento en ello, se le solicitará la aclaración del hallazgo. Estas dos actuaciones le permiten a la persona conocer el fundamento con el cual se inicia el procedimiento administrativo, los soportes o pruebas relevantes, y le dan la oportunidad de ejercer sus derechos de audiencia, defensa y contradicción por medio de las aclaraciones que considere pertinentes. La determinación de si se configuró o no una apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa sólo de adopta, luego de haber oído al interesado y con fundamento en las pruebas aportadas. Se tiene, además, que en las actuaciones antedichas no se advierte ninguna ventaja para las partes comprometidas con la decisión, ni hay un abuso de la posición dominante de la autoridad, pues la definición de si hubo o no recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, es un asunto objetivo, que se dilucida a la luz de las pruebas y que no depende de la mera voluntad de la autoridad a cargo del procedimiento.

Debe advertirse que el interés de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no es recuperar unos recursos propios, o que puedan de algún modo beneficiarlo, sino el interés general de cumplir con un mandato constitucional imperioso y perentorio, como es el de que los recursos del SGS no puedan emplearse para otros fines, diferentes a los de dicho Sistema.

85. En cuanto a lo segundo, se tiene que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011 establece un régimen de conflictos de interés y unas causales de impedimento y recusación (artículo 11), que garantizan el principio de imparcialidad y que permiten al interesado recusar a la autoridad, cuando considere que hay motivo fundado para ello; también prevé la posibilidad de intervenir en el proceso, incluso para terceros (artículo 38) y, lo que es más relevante, la oportunidad de aportar, pedir y controvertir pruebas (artículo 40) e incluso de expresar las opiniones que se tengan antes de tomar la decisión (artículo 42).

86. Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que el cargo planteado contra la norma demandada, en cuanto atañe al procedimiento administrativo especial a cargo de ADRES, o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no prospera, pues no hay vulneración alguna del derecho de defensa y del principio de imparcialidad.

87. Si bien la demanda deja de lado en su argumentación referirse al procedimiento administrativo sancionatorio a cargo de SNS, que está regulado en la norma demandada, sin perjuicio de la aplicación de las normas del Código contenido en la Ley 1437 de 2011, la Sala considera necesario estudiar el cargo respecto de él, en la medida en que la demanda y la sentencia se referirán a todo el contenido del artículo.

Antes de proceder al correspondiente análisis, debe destacarse que ni el deber a cargo de quienes hacen parte del Sistema, previsto en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, ni el régimen de transición que se regula en el parágrafo 1 del mismo artículo, resultan ser incompatibles con la Constitución, conforme al análisis del presente cargo.

88. Para el análisis del procedimiento administrativo sancionatorio a cargo de la SNS, conforme a lo planteado en el cargo sobre el derecho de defensa y el principio de imparcialidad, se seguirá la misma metodología usada en el análisis del otro procedimiento, esto es: empezar por lo que se regula en la norma demandada y proseguir por lo que se regula en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011.

89. En cuanto a este procedimiento, la norma demandada tiene menos previsiones, pues se limita a establecer la competencia para adelantarlos y el fundamento para iniciarlos. Con todo, se puede advertir que del informe remitido por ADRES o de quien haga sus veces, o de cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y de las pruebas en que se sustenta, debe darse noticia al interesado, para que pueda conocerlos.

90. En cuanto a lo regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, se tiene que, si se llega a establecer, luego de las averiguaciones preliminares, que existe mérito para adelantar un proceso sancionatorio, así se le debe comunicar al interesado. Si se llega a formular cargos, esto debe hacerse por medio de un acto administrativo, señalando con claridad y precisión, los hechos que los originan, las personas investigadas, las normas que se habrían vulnerado y las sanciones que procederían. Los interesados tienen 15 días para presentar sus descargos y para solicitar o aportar pruebas (artículo 47). Lo relativo al período probatorio, a la oportunidad de presentar alegatos, al contenido de la decisión y a la graduación de las

sanciones, está previsto en los artículos 48, 49 y 50 de la ley. Incluso se prevé la caducidad de la facultad sancionatoria, en el artículo 52 ibidem.

91. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala encuentra que en el procedimiento administrativo sancionatorio a cargo de SNS no hay vulneración alguna al derecho de defensa y al principio de imparcialidad.

E. Análisis del segundo problema jurídico, relativo a la vulneración del artículo 158 de la Constitución Política

a) Exposición del cargo

92. La demanda asume que el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, al modificar el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 200279, despoja a la SNS de una de sus competencias, para concentrar todo el procedimiento administrativo de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. La demanda cuestiona lo relativo a la competencia que se preveía en el inciso primero del artículo 3 del referido Decreto, conforme a la cual, si la situación no es subsanada o aclarada en el plazo señalado, de ello debía informarse a la SNS, “quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes”.

93. Sobre la base de que la norma demandada ya no prevé la antedicha competencia a cargo de la SNS, pues ahora no debe informarse a la SNS para que ordene el reintegro inmediato de los recursos, la demanda sostiene que dicha norma no tiene una relación de conexidad con la materia dominante de la ley. Para argumentar lo dicho, afirma que esta materia dominante, según se aprecia en el inciso primero del artículo 1 de la ley, relativo a su objeto y alcance, es “el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria”; sostiene que el eliminar una competencia a cargo de la SNS, en lugar de fortalecer su capacidad, la debilita. Este argumento lo desarrolla a partir de los criterios de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica, en los siguientes términos:

“Como complemento de lo que se ha expuesto, realizaré una breve exposición de la inexistencia de las razones de conexidad, por las cuales dentro de la Ley 1949 de 2019,

violan la Carta Magna en su artículo 158, así: // Causal: No hay identidad entre la Ley 1949 de 2019 y el artículo 7º de la misma, mientras que, si la hay con los demás artículos, pues todo versa sobre la temática sancionatoria.// Temática: No existe vinculación objetiva y razonable entre la generalidad de la norma (fortalecimiento de facultad sancionatoria), y la especificidad del artículo 7º, es decir, el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. // Sistemática: No se evidencia una construcción entre todos los artículos de la norma demandada, toda vez que desde la lectura de las consideraciones de la misma hasta el artículo 6º hay concordancia, mientras que al llegar al artículo 7º se interrumpe la conexión sistemática. // Teleológica: No se encuentra una conexidad entre los objetivos de la norma, es decir, fortalecimiento sancionatorio de la SuperSalud, y el artículo objeto de demanda, pues se trata de una delegación propia de la naturaleza de la Superintendencia.”

b) Parámetro de juzgamiento: El principio de unidad de materia, su alcance y contenido, su finalidad, sus criterios y la metodología para su juzgamiento

Alcance y contenido

94. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política consagran el principio de la unidad de materia. Esta Corte, al interpretar los dos artículos referidos, ha establecido que de ellos se derivan dos mandatos específicos que el legislador debe cumplir en ejercicio de su función: 1) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de las que se va a ocupar la respectiva ley (art. 169 de la C.P.); y, paralelamente, 2) mantener una estricta relación y conexidad interna –desde una perspectiva sustancial– entre las normas que harán parte de la ley, y entre estas y la materia general del estatuto legal, de suerte que resultan inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible mantener tal relación de conexidad (art. 158 de la C.P.).⁸⁰

95. Así las cosas, la unidad normativa se vulnera cuando las disposiciones contenidas en una ley: “no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de la legislación”, o “no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.⁸¹ Este principio, entonces, no es un límite competencial a las cámaras respecto de un contenido material determinado, sino una restricción al ejercicio de la competencia para legislar, en el sentido de que debe ejercerse dentro de contexto temático prefijado⁸². Por esta razón, la Corte ha destacado que la violación de la unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal,

pues el juicio que debe adelantar el juez constitucional involucra un escrutinio sobre la coherencia entre el contenido normativo del precepto acusado y la materia general del estatuto normativo en el que la disposición se encuentra integrada⁸³⁸⁴. De ahí que a la acción de inconstitucionalidad por violación al principio de unidad de materia no se le aplique el término de caducidad por vicios de forma establecida en el artículo 242.3 de la Constitución.⁸⁵

96. Finalidad. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en: 1) la salvaguarda del principio democrático; 2) la transparencia y publicidad del proceso legislativo; y, 3) la racionalización de la función legislativa.

97. En primer lugar, es evidente que el proceso de deliberación democrática presupone un debate serio e informado, que gira en torno a temáticas previamente definidas y sobre las cuales los congresistas (independientemente de su filiación política y de las mayorías imperantes) tienen la posibilidad de debatir. En ese orden de ideas, y como lo ha señalado reiteradamente la Sala, este principio busca evitar que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera anónima y sorpresiva, asuntos totalmente ajenos a los que sirvieron de soporte para impulsar la actividad legislativa, pues esto último anularía la coherencia del debate público y la legitimidad del procedimiento deliberativo propio del Congreso de la República.⁸⁶

98. En segundo lugar, la unidad de materia permite que exista transparencia y publicidad de las iniciativas que cursarán en el Congreso y que, por esa vía, impactarán a la ciudadanía. Por ende, este principio preserva el control ciudadano de la agenda legislativa, ya que abona el terreno propicio para que los diferentes sectores de la sociedad influyan en la discusión de los proyectos y ejerzan control sobre la manera en que sus representantes votan los mismos⁸⁷. Adicionalmente, el orden temático permite que los destinatarios de las normas tengan un grado mayor de certeza sobre la coherencia interna de las obligaciones que de ellas se derivan, con lo cual también se preserva la seguridad jurídica⁸⁸.

99. En tercer lugar, la unidad de materia contribuye a racionalizar el proceso legislativo, pues obliga a que las disposiciones de un estatuto normativo tengan un núcleo temático común e identificable⁸⁹. Esto, como lo ha precisado la Sala, permite que los miembros del Congreso “se concentren en estudiar, evaluar, valorar e investigar un solo asunto, en lugar

de dispersarse a lo largo de múltiples temas, lo que le podría restar profundidad y seriedad al proceso de construcción de las leyes y conllevar a que se aprueben normas de manera menos rigurosa y reflexiva.”⁹⁰

100. Ahora bien, la Corte también ha considerado que el análisis del principio de unidad de materia, que se funda en las antedichas finalidades constitucionales, no puede ser en extremo rígido, pues de ello se seguiría límite inadmisibles de la actividad legislativa⁹¹. Por tal motivo, ha interpretado el vocablo “materia” a partir de una perspectiva amplia y global, de tal suerte que “permita comprender diversos temas cuyo límite [sea] la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”⁹². Por tanto, un estatuto normativo puede tener varios contenidos temáticos sin resultar incompatible con la Constitución, siempre y cuando estos últimos se relacionen objetiva y razonablemente con la materia de la respectiva ley.⁹³

Criterios de conexidad

101. Con el ánimo de identificar si efectivamente existe una relación de conexidad entre la parte y el todo, o sea, entre los preceptos normativos y la materia dominante de la ley, la Sala ha decantado cuatro criterios de conexidad, para establecer si dicha relación existe o no. Tales criterios son:

102. El criterio de conexidad causal. Este criterio se refiere a la identidad que debe existir entre la ley y cada una de sus disposiciones. En concreto, lo que se espera es que las razones por las cuales se expidió la ley sean las mismas que dieron lugar a la consagración de cada uno de los artículos en particular.

103. El criterio de conexidad temática. Este criterio alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley, y la materia o asunto sobre el que versa una disposición en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos.

104. El criterio de conexidad teleológica. Este criterio se define a partir de la identidad de objetivos y fines que persiguen tanto la ley en general como cada una de sus disposiciones en particular.

105. El criterio de conexidad sistemática. Este criterio se entiende como “la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley”, de suerte que puedan constituir un cuerpo organizado. En otras palabras, atiende a la relación indisoluble que debe mediar entre las partes y el todo.

106. Metodología para su juzgamiento. Una vez identificadas los posibles vínculos que pueden existir entre la materia de ley y sus disposiciones, la Sala ha definido una metodología para determinar si, en un caso concreto, se vulnera el principio de unidad de materia. Esta metodología tiene dos etapas⁹⁴.

107. En la primera etapa se debe determinar cuál es el alcance material o el núcleo temático de la ley que contiene el precepto normativo acusado, para lo cual se puede acudir: 1) a los antecedentes legislativos (v.gr. a la exposición de motivos, a las ponencias del proyecto de ley y a las gacetas del congreso en las que consten los respectivos debates); 2) al propio título o epígrafe de la ley; o, 3) al contexto o contenido básico del estatuto legal que se examina.

108. Luego de fijar el contenido temático de la ley, en la segunda etapa se debe verificar si, en atención a los criterios de conexidad ya indicados, efectivamente existe un vínculo objetivo y coherente entre las normas demandadas y el núcleo temático identificado en la primera etapa del análisis.⁹⁵

109. Esta metodología permite lograr un equilibrio⁹⁶ en el análisis de constitucionalidad, cuyo ejercicio “no debe ser excesivamente exigente ni extremadamente deferente”, pues este análisis “no puede desconocer el amplio margen de configuración otorgado al Congreso, pero tampoco las exigencias mínimas de racionalidad legislativa que se asocian con el cumplimiento del principio.”⁹⁷

c) Análisis del cargo y conclusión: la norma demandada no es incompatible con la norma prevista en el artículo 158 de la Constitución

110. Para determinar el alcance material o el núcleo temático de la ley, la Sala acudirá a las tres herramientas previstas en la metodología indicada y, en consecuencia, estudiará los antecedentes legislativos de la norma demandada, analizará el título de la ley y considerará el contexto o contenido básico de ésta.

En cuanto a los antecedentes legislativos, se tiene que el proyecto de ley 198/18 Senado y 252/18 Cámara, inició su trámite en el Senado de la República. En la exposición de motivos del proyecto⁹⁸ se observan tres elementos relevantes para este proceso: 1) el artículo 7, con algunas diferencias en su redacción, hace parte del texto del proyecto y, en esta redacción original, prevé que ADRES, o quien haga sus veces, o cualquier entidad o autoridad pública que participe o actúe en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es competente para ordenar el reintegro de los recursos; 2) el título del proyecto es el mismo que a la postre tendrá la ley; y, 3) el objeto y alcance del proyecto, fijado en su artículo 1, es el mismo que aparece establecido en el artículo 1 de la ley.

111. En la exposición de motivos del proyecto, las medidas adoptadas en el artículo 7, se relacionan en el segundo capítulo, denominado “Especialización y concentración de las funciones de la Superintendencia”. En este capítulo, se propone de manera específica, “ajustar ciertas competencias que no corresponden propiamente con el objeto y las atribuciones que desempeña este organismo”, entre las cuales están la que corresponde a “los procesos de reintegro de recursos provenientes de la ADRES”. Se argumenta que las controversias sobre los reintegros son de “carácter técnico” y no corresponden a la misión propia de la SNS, que es realizar la inspección, la vigilancia y el control y que, por otra parte, la SNS:

“i) No administra las bases de datos que deben mantener actualizadas las entidades promotoras de salud;

ii) No realiza las operaciones financieras para garantizar la liquidez y el pago oportuno a las entidades promotoras de salud o CCF;

iii) No efectúa la liquidación mensual de afiliados, ni los procesos de compensación o solidaridad dentro del Sistema General de Seguridad Social;

iv) No determina si un medicamento o tecnología está incluido o no en el plan de beneficios en salud con cargo a la UPC (POS);

v) No ordena prestaciones no incluidas en el plan de beneficios;

vi) No define si un recobro es procedente o no, o en qué porcentaje se debe recobrar”.

112. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala no considera necesario profundizar en el análisis de los antecedentes legislativos,⁹⁹ para establecer que la norma demandada hizo parte del proyecto de ley desde el comienzo del trámite legislativo y respondía de manera precisa a los motivos con fundamento en los cuales se presentó el proyecto.

113. El título de la ley, que se mantuvo inalterado durante todo el trámite del proyecto, permite establecer que la materia dominante de la ley tiene dos referentes objetivos: 1) consiste en adicionar y modificar algunos artículos y 2) estos artículos están contenidos en las Leyes 1122 de 2007¹⁰⁰ y 1438 de 2011.¹⁰¹ A partir de este título, no es posible sostener que la materia de la ley se circunscriba sólo a fortalecer la capacidad institucional de la SNS, sino que es más amplia en su alcance, pues consiste en adicionar y modificar algunos artículos de normas que reforman y modifican el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

114. Los anteriores análisis brindan un contexto adecuado para comprender el contenido de la ley, en especial lo relativo a su artículo 1. Si bien en el primer inciso de este artículo se dice que la ley tiene por objeto fortalecer la capacidad institucional del SNS, en el inciso segundo se señala que la ley también tiene por objeto redefinir las competencias de la SNS “en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa”. Además de estos dos objetos, la ley también tiene otros, como modificar las normas sobre términos procesales, respecto de la función jurisdiccional y de conciliación de la SNS, y mitigar los efectos negativos de los procesos de reorganización en el flujo de recursos y pago de las acreencias de las entidades que intervienen en ellos.

115. Como lo estableció la Sala, al fijar el sentido y alcance del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, con motivo del análisis de cargo anterior, la norma demandada no elimina la competencia que la norma anterior atribuía a la SNS, sino que la modifica.¹⁰² La modificación consiste en que ya no le corresponde a la SNS ordenar el reintegro de los recursos, sino adelantar las investigaciones administrativas cuando haya lugar a ello, con fundamento en el informe que le remita ADRES cuando “identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema”.

116. En estas condiciones, si bien la demanda usa un referente objetivo para establecer

la materia dominante de la ley, con lo cual se supera el estándar de viabilidad, un análisis detenido e integral del asunto, como el que acaba de hacerse, revela que la materia dominante de la ley es más amplia de la que se destaca en la demanda. A partir de esta visión amplia de la materia dominante, la Sala encuentra que todos los criterios de conexidad se satisfacen. En efecto: 1) hay identidad entre la norma demandada y la ley, tanto en su materia como en las razones por las cuales se expidieron una y otra; 2) hay un vínculo objetivo y razonable entre la materia dominante de la ley y la modificación del recobro regulada en la norma demandada; 3) existe una identidad entre los fines y objetivos de la ley y los que atañen a la norma demandada; 4) la norma demandada tiene una relación indisoluble con la ley de la que hace parte.

117. Incluso si la materia de la ley fuese más reducida, como lo asume la demanda, el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 no elimina, sino que modifica la competencia de la SNS. Esta modificación, que le permite a la SNS concentrarse en adelantar las investigaciones administrativas cuando haya lugar a ello, no puede tenerse, por el mero hecho de quitarle la competencia para ordenar el reintegro de recursos, como algo que no pueda enmarcarse en la finalidad de fortalecer la capacidad institucional de la SNS en materia sancionatoria. Por el contrario, el quitar a la SNS una competencia que no es sancionatoria, como ordenar el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, para concentrar la tarea de la SNS en adelantar las investigaciones administrativas respecto de actos u omisiones que podrían constituir infracciones a las normas del sistema, lo que hace es fortalecer dicha capacidad, al centrar la tarea de la SNS en lo que corresponde, es decir, en materia sancionatoria, y no distraerla en otras tareas, que no son sancionatorias y para las cuales, como se deja en claro en la exposición de motivos del proyecto de ley, no tiene las herramientas necesarias para llevarlas a cabo.

118. Por las anteriores razones, este cargo no prospera.

III. 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 la EXEQUIBILIDAD del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, por los cargos relacionados con el presunto desconocimiento del debido proceso administrativo y con la violación del principio de unidad de materia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-162/21

Referencia: D-13976

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 “Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Sala Plena, me permito aclarar el voto en relación con la Sentencia C-162 de 2021, pues si bien estoy de acuerdo con la exequibilidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019 por los cargos analizados, estimo necesario efectuar algunas precisiones en relación con la parte motiva de la decisión. En concreto, frente al estudio de la aptitud sustantiva de la demanda y la integración normativa tácita de la norma acusada que realizó la sentencia.

2. En relación con el primer aspecto, al analizar la aptitud sustantiva de la demanda el fallo acude insistentemente al término de “viabilidad” de los cargos y, por el contrario, se abstiene de realizar una reiteración expresa de la jurisprudencia constitucional alusiva a las condiciones que se deben cumplir para satisfacer el concepto de la violación.¹⁰³

3. La Corte Constitucional se ha ocupado en distintas oportunidades del tema de los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo. Partiendo del contenido del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, para que exista demanda en forma y, en esa medida, la Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, el promotor de la solicitud, además de (i) tener que señalar las normas que se acusan como inconstitucionales y (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, (iii) debe exponer las razones o motivos por los cuales la norma atacada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.

4. Para dar por acreditado el requisito de exposición de las razones de la acusación, la jurisprudencia constitucional en vigor no ha acudido a un estándar de “viabilidad” del cargo; en su lugar, ha reiterado y aplicado los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia como presupuestos del concepto de la violación.¹⁰⁴ Estas condiciones buscan salvaguardar el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, mediante la sistematización y formulación de criterios uniformes que los ciudadanos puedan observar al momento de presentar una demanda, de modo que su admisión y decisión no dependa del punto de vista del despacho al que sea repartida, sino de la satisfacción de unas pautas argumentativas mínimas, seguidas y respetadas por todos los miembros de la Corte.

5. La exigencia de estos requisitos responde al carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, a la imposibilidad de asumir por este medio el estudio de constitucionalidad oficioso del ordenamiento jurídico, a la importancia de los pronunciamientos de esta Corporación¹⁰⁵ y al imperativo de salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta, lo cual solo puede hacerse adecuadamente a partir de argumentos razonables que permitan un debate ponderado y calificado de la cuestión.

6. Por estas razones, en virtud de los deberes de coherencia y consistencia argumentativa con los fallos previos de la Corte, estimo que la Sentencia C-162 de 2021 debió reiterar la jurisprudencia relativa a los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda y prescindir del empleo de categorías dogmáticas que no son propias de este análisis, como el de “viabilidad” de los cargos, el cual es extraño a este análisis e introduce distorsiones a la jurisprudencia constitucional.

7. Por otra parte, si bien en su acusación la accionante aludió genéricamente a la violación del artículo 9 de la Ley 1949 de 2019, en el texto de la demanda y su corrección solo subrayó como atacados algunos de sus apartes,¹⁰⁶ transcribió únicamente los dos primeros incisos de la norma y dejó por fuera dos incisos más y el párrafo 1º de esta. Pese a lo expuesto, la sentencia asumió el examen integral de la norma sin precisar las razones por las cuales procedía la integración de la unidad normativa.¹⁰⁷

8. En mi criterio, el fallo debió reiterar y aplicar la jurisprudencia constitucional sobre la materia. De esta manera, pudo precisar que en determinadas circunstancias es posible extender el estudio de constitucionalidad a otras normas u apartes normativos que inicialmente no fueron demandados. En particular, (i) cuando un ciudadano demanda una disposición que no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido con el de otro precepto que no fue acusado; (ii) en aquellos casos en que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron atacadas; y (iii) cuando el precepto censurado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad.¹⁰⁸

9. Sin embargo, como en el presente asunto las falencias argumentativas recién anotadas no resultaban trascendentales para la resolución de fondo de los cargos propuestos, acompañó el fundamento y sentido de la decisión adoptada en esta oportunidad.

10. En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de aclarar el voto a la Sentencia C-162 de 2021.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-162/21

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo este salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. La sentencia de la que me aparto parcialmente sostuvo que no se había configurado la transgresión del principio de unidad de materia en la medida que los criterios de conexidad previstos en la jurisprudencia se satisfacen.

Por una parte, la Sala Plena sostuvo que, en la exposición de motivos del proyecto de ley, se advirtió desde el inicio del trámite legislativo la necesidad de realizar algunas modificaciones relacionadas con la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud –SNS–, entre otras, la relacionada con los procesos de reintegro de recursos provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –Adres–. Por otra parte, afirmó que el alcance de la materia dominante de la ley es más amplio, pues no se circunscribe únicamente al fortalecimiento de la capacidad institucional de la SNS. En criterio de la Sala, la Ley 1949 de 2019 adiciona y modifica algunos artículos de normas que reforman y modifican el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Aunque comparto la decisión de declarar la exequibilidad del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, «por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones», considero que el fundamento de la decisión debió circunscribirse únicamente a la vulneración del derecho al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución, por lo que era necesario inhibirse respecto del cargo formulado por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia. Esto, por cuanto el referido cargo carece de pertinencia, tal como se explica enseguida:

1. El principio de unidad de materia. De conformidad con los artículos 158 y 169 de la Constitución, «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella». Esta Corte ha establecido que se vulnera este principio cuando las disposiciones contenidas en una ley «no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de la legislación» o «no guardan relación

interna con el contenido global del articulado».

1. La carga argumentativa mínima para la estructuración del cargo por vulneración de la unidad de materia. La Corte Constitucional ha establecido que la formulación del cargo por transgresión de este principio, además de cumplir los requisitos para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad, establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001, debe, adicionalmente, satisfacer una carga argumentativa mínima. Dicha carga consiste en el deber de (i) identificar la materia de la ley; (ii) identificar las disposiciones que no tienen relación de conexidad temática o sistemática con la ley; y (iii) explicar las razones por las cuales no existe conexidad¹⁰⁹.

1. El cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia carece de pertinencia. De conformidad con la Sentencia C-1052 de 2001, la pertinencia del cargo hace referencia a que «el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado».

1. El cargo planteado por la demandante en el expediente D-13976. En criterio de la demandante, el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, al modificar el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, despoja a la SNS de una de sus competencias en el proceso de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa para concentrar todo el desarrollo del procedimiento administrativo en la Adres. A juicio de la actora, la norma no tiene una relación de conexidad con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la SNS en materia sancionatoria. Asimismo, asume que la facultad de la Adres, consistente en realizar los descuentos por recursos apropiados o reconocidos sin justa causa en el reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una sanción en contra de las entidades promotoras de salud -EPS- y las entidades obligadas a compensar -EOC-. Bajo este entendido, la demanda es admitida por un cargo de violación al debido proceso y otro por unidad de materia. A partir de la asunción de que este proceso administrativo es de

carácter sancionatorio, se generan problemas de aptitud del cargo por unidad de materia.

1. Considero que, en el caso sub examine, el cargo por vulneración de unidad normativa es impertinente. Esto es así porque el análisis de la norma demandada parte del punto de vista subjetivo de la demandante, pues sus argumentos se fundan en que el proceso de reintegro de recursos es de carácter sancionatorio, lo que la lleva a concluir que no existe unidad de materia entre la disposición atacada y la materia dominante de la Ley en la que se incorpora.

1. Al analizar las materias que regula la Ley 1949 de 2019, se observa que su unidad temática se estructura en torno a dos propósitos: i) fortalecer la capacidad institucional de la SNS y ii) adicionar y modificar algunos artículos de normas que reforman y modifican el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Lo anterior evidencia que el objeto de la ley no consiste en la modificación de las competencias sancionatorias de la SNS. Como consecuencia de esto, es evidente que el demandante parte de una interpretación subjetiva que cuestiona los efectos prácticos de la norma, pero no ofrece razones sobre su presunta inconstitucionalidad, pues existe claridad suficiente para establecer que con esta ley se modifican las competencias de la SNS relacionadas con el reintegro de recursos de la Adres.

1. Por las razones descritas, considero que existe ineptitud sustancial de la demanda por el cargo de transgresión de la unidad normativa, razón por la cual la Sala Plena debió declararse inhibida para efectuar un pronunciamiento de fondo en relación con dicho cargo.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 Diario Oficial No. 50.830, Enero, 08 de 2019, p. 4.

3 Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación. Diario Oficial No. 44.840, de 20 de junio de 2002.

4 Las entidades invitadas a rendir su concepto técnico fueron: la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia Nacional de Salud, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y las Facultades de Derecho

de las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda,

5 Interviene el ciudadano José Antonio Carrillo Barreiro, en su condición de apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud.

6 Interviene el ciudadano Gustavo Morales Cobo, en su condición de presidente ejecutivo de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral.

7 Intervienen las ciudadanas Ángela Patricia Parra Carrascal y Andrea Elizabeth Hurtado Neira, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, respectivamente.

8 Esta precisión se hace a partir del artículo 48 de la Constitución, de los artículos 156 y 182 de la Ley 100 de 1993, del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 y de la Sentencia SU-480 de

1997.

9 “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

10 Supra 10 y 14.

11 Constitución Política. Artículo 243, inciso primero.

12 Cfr., Sentencia C-228 de 2015.

13 Cfr., Sentencia C-265 de 2019.

15 En la Sentencia T-713 de 2013 se define la falta de jurisdicción o competencia como “la absoluta carencia de facultades por parte del juez para administrar justicia”.

16 En el expediente D-17 se demandan los artículos 2 y 59 transitorio de la Constitución; en el expediente D-51 se demanda el artículo 59 transitorio de la Constitución; y en el expediente D-110 se demandan el artículo 380 y 59 transitorio de la Constitución.

17 Cfr., Sentencia C-544 de 1992.

18 Constitución. Artículo 237, numeral 2.

19 Cfr., Sentencias C-453 de 1999, C-698 de 2000, C-1269 de 2000, C-643 de 2002, C-007 de 2003, C-046 de 2004, C-480 de 2007, C-1190 de 2008 y C-201 de 2020.

20 Cfr., Sentencia C-042 de 1995.

21 Cfr., Sentencias C-049 de 2012 y C-352 de 2017.

22 Cfr., Sentencias C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-520 de 1999, C-521 de 1999, C-207 de 2000.

23 Cfr., Sentencia C-156 de 2013.

24 Cfr., Sentencias C-041 de 2002, C-155 de 2004, C-831 de 2007, C-1011 de 2008, C-314 de 2009, C-442 de 2009, C-330 de 2013, C-351 de 2013, C-072 de 2014, C-767 de 2014, C-289 de 2019 y C-122 de 2020.

25 Cfr., Sentencia C-374 de 2002, C-258 de 2008, C-146 de 2017, C-351 de 2017, C-106 de 2018, C-250 de 2019, C-265 de 2019 y C-118 de 2020.

26 Cfr., Sentencia C-330 de 2013. “(i) claras, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente puede atribuírseles; (iii) específicas, desechándose por tanto los argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, al plantear la oposición abstracta entre la ley y la Constitución; y no a indagar la conveniencia o corrección de las decisiones legislativas observadas desde un parámetro distinto a los mandatos del Texto superior; y (v) suficientes, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la Ley, tomando en cuenta que, en virtud de su origen democrático, esta se presume constitucional”.

27 Cfr., Sentencia C-250 de 2019.

28 La inadmisión de la demanda se fundó en dos motivos: 1) la argumentación no satisfacía los requisitos propios de los cargos de unidad de materia y de omisión legislativa relativa; y 2) respecto de la vulneración de los artículos 29, 209, 277, 278 y 333, el discurso carecía de certeza, especificidad y suficiencia.

29 El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Corte inhibirse y, de manera subsidiaria, declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

30 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario, ADRES y el Procurador General de la Nación solicitaron que se declarara la exequibilidad y la ciudadana Estephany Romero Latorre solicitó que se declarara la inexequibilidad.

31 Fundamento jurídico 6.3.

32 Fundamento jurídico 6.4.

33 Fundamento jurídico 6.4.4.

34 Esta afirmación se funda en la circunstancia de que, a juicio de la Sala, no se tuvo en cuenta otros ejes temáticos de la ley.

35 Se afirma que no era cierta, porque se funda en una lectura subjetiva y fraccionada de la norma, “desatiende su redacción, desconoce el objeto que regula y no toma en cuenta el contexto normativo en el que se encuentra”. Esto ocurre porque se pasa por alto que la SNS sigue siendo competente para adelantar las investigaciones administrativas que corresponda, respecto de actos u omisiones que puedan constituir infracciones a las normas del SGSSS; porque no tiene en cuenta que existe un procedimiento para proferir la orden de reintegro y que dicho procedimiento respeta las garantías procesales, pues en lo no previsto en la norma demandada se debe aplicar lo previsto en la primera parte del CPACA. En estas condiciones, se sostiene que tampoco era específica, porque la argumentación se funda en posibles problemas en la aplicación de la norma, pero no en la norma misma. Así, la demanda no logra generar siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

36 Supra 4 y 5.

37 Supra 37 y 38.

38 P. 9.

39 Supra 27.

40 Cfr., Sentencias C-471 de 2006, C-988 de 2006, C-990 de 2006, C-1033 de 2006, C-111 de 2007, C-314 de 2007, C-316 de 2007, C-645 de 2012, C-386 de 2014, C-957 de 2014 y C-052 de 2015.

41 Sobre el particular, esta Corte precisó, en la Sentencia C-623 de 2008, que: “[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón

por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.”

42 Supra 40.

43 Supra 46.

44 Cfr., Sentencia C-980 de 2010 y C-012 de 2013.

45 Cfr., Sentencia C-599 de 1992.

46 Cfr., Sentencia C-599 de 1992.

47 Cfr., Sentencias C-034 de 2014 y C-594 de 2014.

48 Cfr., Sentencias C-089 de 2011, C-331 de 2012, C-085 de 2014 y C-600 de 2019.

49 Cfr., Sentencias C-1189 de 2005, C-431 de 2010, C-331 de 2012, C-758 de 2013 y C-038 de 2020.

50 Cfr., Sentencia C-980 de 2010, reiterada en la Sentencia C-034 de 2014.

51 Cfr., Sentencias C-637 de 2000 y C-600 de 2019.

52 Cfr., Sentencia C-204 de 2003, reiterada en las Sentencias C-331 de 2012, C-400 de 2013 y C-361 de 2016.

53 Cfr., Sentencia T-575 de 2011.

54 Supra 56 y 57.

55 Cfr., Sentencias SU-077 de 2018 y T-132 de 2019.

56 Cfr., Sentencias C-893 de 2006 y C-034 de 2014.

57 Cfr., Sentencia C-432 de 1996.

58 Cfr., Sentencia C-633 de 2014.

59 Supra 55.

60 En el ámbito arbitral, este principio se analiza, entre otras, en la Sentencia C-538 de 2016.

61 Cfr., Sentencia C-496 de 2016.

63 Cfr., Sentencias C-1461 de 2000, C-200 de 2002, C-1071 de 2002, C-436 de 2013 y C-178 de 2014.

64 Cfr., Sentencia C-315 de 2012.

65 Fundamento jurídico 6.

66 Cfr., Sentencias C-349 de 2004, C-341 de 2007, C-978 de 2010, C-607 de 2012 y C-200 de 2020.

67 Cfr., Sentencia SU-480 de 1997.

68 Cfr., Sentencia C-978 de 2010.

69 Cfr., Sentencia C-714 de 2008, reiterada en la Sentencia C-978 de 2010.

70 Cfr., Sentencias C-516 de 2004, C-1041 de 2007, T-760 de 2008, C-252 de 2010, C-197 de 2012 y C-607 de 2012.

71 Infra 71 y 72.

72 Supra B, b).

73 Supra 66 y 67.

74 El problema jurídico planteado en la sentencia por la Sala (fundamento jurídico 3.3.), fue el siguiente: “Debe entonces resolverse si el legislador extraordinario, al expedir el artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, incurrió en una violación al debido proceso, al no establecer un procedimiento específico que debe seguir la Superintendencia Nacional de Salud, para

ordenar el reintegro inmediato de los recursos de la salud apropiados o reconocidos sin justa causa. Para resolver el problema jurídico puesto a consideración de la Sala, deberá analizarse la especial obligación de regulación y control por parte de las autoridades públicas frente a los recursos del sistema general de la seguridad social.”

75 Supra 70.

76 Esto se refuerza con el argumento de que en la Sentencia C-510 de 2004, se había establecido que “las actividades de encargo fiduciario administrador del FOSYGA han de entenderse sujetas al derecho público, al desarrollar funciones administrativas”:

77 Supra 67.

78 Supra 66 y 67.

79 “ARTÍCULO 3. Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes. // Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho. // En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.”

80 Cfr. Sentencias C-886 de 2002 y C-540 de 2012, reiteradas en la Sentencia C-721 de

2015.

81 Cfr. Sentencias C-390 de 1996, C-570 de 2003, C-188 de 2006, C-812 de 2009 y C-133 de 2012, reiteradas en la Sentencia C-830 de 2013.

82 Cfr. Sentencia C-077 de 2012, reiterada en la Sentencia C-830 de 2013.

83 Cfr. Sentencias C-292 de 2012, C-721 de 2015, C-428 de 2019 y C-438 de 2019.

84 En la Sentencia C-428 de 2019 la Sala Plena sostuvo que a partir de una interpretación teleológica de los artículos 158 y 169 de la Constitución es posible confirmar que la infracción a la unidad de materia es de naturaleza material y no formal, habida cuenta de que cuando este principio se irrespeta es probable que la ciudadanía advierta tal circunstancia tiempo después de la correspondiente aprobación de la ley. “Por tanto, el término de caducidad de un año no es razonable porque limita las posibilidades de demandar las normas que, justamente por transgredir la unidad de materia, solo son conocidas algún tiempo después de aprobadas”.

85 Cfr. Sentencias C-026 de 2020, C-068 de 2020 y C-493 de 2020.

86 Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012, C-830 de 2013, C-313 de 2014, C-683 de 2014, C-721 de 2015, C-359 de 2016.

87 Cfr. Sentencias C-359 de 2016 y C-428 de 2019.

88 Cfr. Sentencias C-721 de 2015, C-359 de 2016, C-428 de 2019, C-438 de 2019.

89 Cfr. Sentencias C-896 de 2012, C-721 de 2015, C-007 de 2018, C-438 de 2019.

90 Cfr. Sentencia C-428 de 2019.

91 Cfr. Sentencia C-380 de 2013, C-313 de 2014, C-154 de 2016, C-007 de 2018, C-493 de 2020.

92 Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-830 de 2013, C-044 de 2015, C-121 de 2020.

93 Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-407 de 1994, C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-432 de 2010, C-830 de 2013, C-044 de 2015, C-438 de 2019.

94 Cfr. Sentencias C-830 de 2013, C-683 de 2014, C-721 de 2015, C-359 de 2016, C-428 de 2019.

95 Ibidem.

96 Cfr. Sentencias C-1025 de 2001 y C-095 de 2020, reiteradas en la Sentencia C-493 de 2020.

97 Cfr. Sentencia C-373 de 2016, reiterada en la Sentencia C-674 de 2017.

98 Gaceta del Congreso 958 de 2008, p. 1 y siguientes. Está disponible en el enlace: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_958.pdf

99 Cfr., Gacetas del Congreso 958, 1063, 1124 y 1150 de 2018.

100 “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

101 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

102 Supra D, c).

103 De acuerdo con el artículo 2 del Decreto ley 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”, las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deberán contener: “1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para

conocer de la demanda.” (Subrayado añadido).

104 La Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) sistematizó los criterios que deben reunirse para estructurar adecuadamente un cargo de inconstitucionalidad. En ese sentido, señaló que solo habrá lugar a la activación del juicio de inconstitucionalidad si la acusación presentada se apoya en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado. Recientemente estos criterios han sido reiterados, entre otras, en las sentencias C-283 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-107 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-049 de 2021. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos.

105 La Sentencia C-441 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas), señaló que “el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y el examen que la Corte Constitucional efectúa sobre las normas censuradas tiene importantes consecuencias en el debate democrático, en la vida económica, política y social del país y, por supuesto, en la seguridad del ordenamiento jurídico. De este modo, i) examina disposiciones jurídicas que han sido objeto de un extenso y complejo debate público, realizado por los representantes del pueblo y con participación del Gobierno Nacional (art. 133, 150, 154, 157 a 169 y 200 C. Pol.); ii) tiene la potestad de fijar la interpretación conforme a la Carta de las disposiciones acusadas y, con ello, expulsar comprensiones de la norma que pudieran efectuar otros operadores jurídicos¹⁰⁵; iii) cuenta con la capacidad de retirar del ordenamiento jurídico las normas jurídicas que resulten contrarias a la Carta (art. 243 C. Pol.); y iv) puede restringir el debate democrático, en tanto sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y, por consiguiente, ninguna autoridad “podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones

que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución” (art. 243 C. Pol.).”

106 En particular, subraya los siguientes apartes normativos: “ordenará su reintegro” y “compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad.” Frente al particular se puede consultar la página 15 del escrito de corrección de la demanda.

108 Sentencias C-270 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-163 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

109 Cfr. Sentencias C-188 de 2006, C-432 de 2010, C-277 de 2011, C-133 de 2012 y C-469 de 2019.