

Sentencia C-453/16

NORMAS DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 Y EL PRESUPUESTO NACIONAL PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015 ALUSIVAS AL DERECHO A LA SALUD-Trámite en primer debate en sesión conjunta de las comisiones tercera y cuarta de las cámaras se ajustó a la Constitución y al reglamento del congreso/NORMAS DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 Y EL PRESUPUESTO NACIONAL PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015 ALUSIVAS AL DERECHO A LA SALUD-No desconocen el principio de unidad de materia

DERECHO A LA SALUD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-No es irrazonable la asignación de competencias de las Comisiones de Asuntos Económicos/DERECHO A LA SALUD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-No quebranta el principio de especialidad de la actividad legislativa

DERECHO A LA SALUD EN LA LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-No quebranta el límite temporal fijado para este tipo de normas

COSA JUZGADA-Valor y relevancia/COSA JUZGADA Y AUTONOMIA JUDICIAL-No hay lugar a reabrir debates agotados

COSA JUZGADA-Efectos

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración/COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Cosa juzgada relativa

COSA JUZGADA RELATIVA-Verificación requiere doble escrutinio

DERECHO A LA SALUD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Inexistencia de cosa juzgada por vicios de forma

LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Aplicación de integración normativa

INTEGRACION NORMATIVA-Significados/INTEGRACION NORMATIVA-Procedencia

FINANCIACION DE LA LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Inhibicion por la pérdida de vigencia de los artículos 52 y 100 de la Ley 1737 de 2014

RECOBRO ANTE EL FOSYGA EN LA LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Norma no está condicionada a la temporalidad del título de la ley sino fija su alcance a un tope económico

DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Caducidad de la acción

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho político de ciudadanos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objeto y concepto de la violación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015 FRENTE A SU FORMACION EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inhibición por falta de claridad, especificidad y pertinencia

DERECHO A LA SALUD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Contenido y alcance normativo/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Asignacion de recursos económicos en la realización del derecho a la salud

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Reglamentación de política pública en materia de salud

LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Contenido normativo en materia de recursos para la salud/LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Principio de legalidad del gasto para la realización del derecho a la salud

DERECHO A LA SALUD-Relevancia de los instrumentos para la administración y la ejecución de los recursos

DERECHO A LA SALUD-Consagración constitucional/DERECHO A LA SALUD-Mandatos

constitucionales desarrollados por la Ley 100 de 1993/LEY 100 DE 1993-Estructura el Sistema General de Seguridad Social en Salud/LEY 100 DE 1993-Implementa el Plan Obligatorio de Salud

DERECHO A LA SALUD-Desarrollo normativo mediante Ley Estatutaria 1751 de 2015

SALUD-Derecho fundamental y servicio público

LEY ESTATUTARIA DE LA SALUD-Obligaciones del estado

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO Y PRINCIPIO DEMOCRATICO-Conexión

PRESUPUESTO-Resulta necesario que en la planeación y elaboración se incluya lo requerido para realizar el derecho fundamental a la salud

SALUD-Sostenibilidad en el financiamiento/SALUD-Implicaciones de la sostenibilidad financiera

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Distribución del trabajo legislativo entre las comisiones constitucionales permanentes

PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate en la correspondiente comisión permanente/LEY ORGANICA-Debate en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Informe de las comisiones conjuntas de asuntos económicos

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Sesión conjunta de las comisiones

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Funcionamiento y composición

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Competencia de las Comisiones Tercera y Cuarta del Congreso para primer debate

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Órbita de competencia de la Comisión Séptima

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Ley multitemática

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata con el principio de unidad de materia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Diversidad de materias

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Competencia de las comisiones de asuntos económicos

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Racionalidad en la distribución de trabajo legislativo y debate especializado en el seno del principio mayoritario

PROYECTO DE LEY-Examen de constitucionalidad de determinadas materias del resorte de distintas comisiones permanentes debe ser flexible

PROYECTO DE LEY-Aplicación del criterio de razonabilidad en el juicio de constitucionalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Reiteración de jurisprudencia

PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES-Requisitos/PROYECTO DE LEY-Debe referirse a una misma materia/TITULO DE LAS LEYES-Deberá corresponder a su contenido

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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Principio de transparencia/PROYECTO DE LEY-Preservación de la unidad temática

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Principio de unidad de materia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Consagración constitucional/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Integración

LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Ámbito legal/LEY ORGANICA DEL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Characterización de los contenidos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Control riguroso

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas para la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Principio de Unidad de Materia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Consagración constitucional/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Contenido

PRESUPUESTO-Character instrumental/LEY DE PRESUPUESTO-Imposición de obligaciones y prohibiciones al Gobierno/LEY DE PRESUPUESTO-Character sustantivo/LEY DE PRESUPUESTO-Fija límites y condiciones a la ejecución del presupuesto/LEY DE PRESUPUESTO-Instrumento de política macroeconómica pública/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No puede ser entendida como un mero ejercicio contable pues condiciona al Gobierno en la destinación, monto y uso de los recursos públicos

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Valor específico en el Estado Social de Derecho

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Characterización/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Character instrumental

LEY DE PRESUPUESTO-Integrado en una parte por normas generales/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PRESUPUESTO-Conexión con el objetivo de la Ley/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PRESUPUESTO-Character temporal de normas generales

Referencia: Expediente D-11175

Demandante:

Juan Carlos Moncada Zapata

Asunto:

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Moncada Zapata, presentó demanda contra los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014.

Mediante Auto del veinte (20) de enero de 2016, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto a su cargo.

En la misma providencia, se ordenó oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y a los Secretarios de las Comisiones Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de dichas cámaras, para que remitieran los antecedentes legislativos de la Ley 1737 de 2014 y de la Ley 1753 de 2015, en los que se incluyeran las certificaciones correspondientes a los debates, constancias y proposiciones desarrollados en las comisiones y en las plenarias de ambas cámaras legislativas.

Igualmente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 244 Constitucional y 11 del Decreto 2067 de 1991, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento Nacional de Planeación y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso de la referencia para exponer su posición en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos acusados.

Adicionalmente, en observancia de lo sentado en el artículo 13 del Decreto 2067 de 2011, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al FOSYGA, al FONSAET, a la UGPP y a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontifica Bolivariana, Santo Tomas, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga-UNAB-, con el fin de que, si lo consideraban pertinente, intervinieran dentro del proceso, rindiendo concepto acerca de la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Una vez allegadas las pruebas requeridas y cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, según su publicación en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015 y en el Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014, respectivamente.

Ley 1753 de 2015

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

Congreso de la República

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

“Todos por un nuevo país”

ARTÍCULO 65. POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD. El Ministerio de Salud y

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

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

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

ARTÍCULO 66. DEL MANEJO UNIFICADO DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS). Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

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

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

Para desarrollar el objeto la Entidad tendrá las siguientes funciones:

- a) Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en el presente artículo.
- b) Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet) creado por el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011 y modificado por el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013.
- c) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud.
- d) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos.
- e) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos.
- f) Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9o de la Ley 1608 de 2013.

g) Administrar la información propia de sus operaciones.

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

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

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

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

Son órganos de Dirección y Administración de la Entidad el Director General y la Junta Directiva. El Director General será de dedicación exclusiva, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuará como representante legal; como tal, ejercerá las funciones que le correspondan y que le sean asignadas por el decreto de estructura de la Entidad. La Junta Directiva formulará los criterios generales para su adecuada administración y ejercerá las funciones que le señalen su propio reglamento.

Estará integrada por cinco (5) miembros así: el Ministro de Salud y Protección Social, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en sus viceministros; el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar su participación en sus subdirectores generales; un (1) representante de los gobernadores y un (1) representante de los alcaldes de municipios y distritos, los cuales serán elegidos de conformidad con el mecanismo que establezca el Gobierno Nacional.

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

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

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

ARTÍCULO 67. RECURSOS QUE ADMINISTRARÁ LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. La Entidad administrará los siguientes recursos:

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

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

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las

entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

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

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

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

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

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto-ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga.

Estos recursos se destinarán a:

a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario

a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina.

d) El pago de los gastos financiados con recursos del impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009 que financiarán exclusivamente los usos definidos en la normatividad vigente.

e) El fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia, se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

f) A la financiación de los programas de promoción y prevención en el marco de los usos definidos en el artículo 222 de la Ley 100 de 1993.

g) A la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1438 de 2011.

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.

j) A las finalidades señaladas en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 90 de la Ley 1608 de 2013. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

k) A cubrir los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad.

1) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet.

m) El pago de los gastos e inversiones requeridas que se deriven de la declaratoria de la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos en el país.

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

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

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

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

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

LEY 1737 DE 2014

Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014

Congreso de la República

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015

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

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

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

Los excedentes de la subcuenta de promoción de la salud del Fosyga independientemente de la fuente de financiación se podrán utilizar para financiar los programas nacionales de promoción y prevención, como el plan ampliado de inmunizaciones a cargo del Ministerio de

Salud y Protección Social en consecuencia se incorporarán al presupuesto del Fosyga.

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

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

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

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

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

A juicio del accionante, por medio de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, [p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, y de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, [p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015, se infringen los artículos 48, 49, 157-2, 158, 200, 169 y 339 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. Artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015

2.1.1. Manifiesta que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 158 y 169 por desconocer el principio de unidad de materia. Explica que siguiendo este principio la Corte se ha decantado por la inexequibilidad cuando el mandato censurado no tiene una relación objetiva y razonable con el cuerpo de la Ley y resalta que tratándose de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo el cumplimiento de este principio se hace más exigente. Precisa que las disposiciones instrumentales deben presentar una conexión directa con sus objetivos y programas.

Advierte que el Plan Nacional de Desarrollo, por la diversidad de temas que incluye, se expide a través de una ley heterogénea. Sin embargo, no puede ser empleado para llenar los vacíos de otras leyes o regular temas que deban desarrollarse mediante leyes especiales como, en su criterio, sucede en el presente caso.

A su parecer las normas cuestionadas pretenden implementar reformas estructurales y profundas en asuntos presupuestales y financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), sin que se haya expuesto una justificación, se haya determinado su objetivo o se evidencie una estrategia transversal para ello.

Para argumentar esta posición sostiene que: (i) Los artículos demandados están aislados de objetivos y estrategias de inversión pública del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; (ii) no son necesarios para impulsar proyectos o programas incluidos en la parte general del Plan ni en los pilares del mismo (contemplados en los artículos 3º y 4º de la Ley 1753 de 2015) y (iii) no son normas generales que faciliten la interpretación o ejecución global del plan.

Agrega que la vulneración al principio de unidad de materia se genera también debido a que con el Plan Nacional de Desarrollo se pretende resucitar propuestas legislativas fracasadas y con ello eludir el debate que estas deberían surtir en las Comisiones Séptimas de las Cámaras, habida cuenta que la Ley del Plan surte sus debates en las Comisiones Económicas.

2.1.2. Adicionalmente, en su criterio, las normas demandadas conculcan los artículos 200 y 339 Superiores, puesto que tienen aspiración de permanencia, desbordando el periodo presidencial respectivo. Considera inadmisibile que el gobernante subsiguiente se someta a un Plan Nacional de Desarrollo anterior, ello, advierte, va en contravía del principio democrático. Estima que si el término del ejercicio presidencial es de cuatro años, el Plan debe proyectarse para ese periodo.

Agrega que las disposiciones acusadas, al desarrollar asuntos atinentes al sistema de seguridad social, debieron tramitarse mediante una ley ordinaria, dado que son normas que deben ser estables y concretas, por ende, es inconstitucional someterlas a la ley por medio de la cual se regula el Plan Nacional de Desarrollo cuya vigencia, reitera, se debe limitar a cuatro años.

2.1.3. Asimismo, considera que con las normas objeto de estudio se vulneran los artículos 48 y 49 de la Carta, puesto que reglamentan elementos estructurales del derecho fundamental a la salud, en este sentido, sostiene que el Plan Nacional de Desarrollo no podía absorber la materia de seguridad social ni reglamentar sus aspectos prácticos y concretos.

Resalta que el tema de administración de los recursos del SGSSS se ha intentado regular en reiteradas oportunidades y, tras varios intentos frustrados, se insertó en el Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se incorporó la idea del manejo unificado de los mismos y la

creación de una entidad administradora. No obstante, insiste, ese es un asunto que debe ser tramitado a través de la vía legislativa ordinaria.

2.2. Artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014

El accionante afirma que las disposiciones acusadas regulan aspectos orientados a la unificación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, con ello, se vulnera el principio de unidad de materia dada la finalidad y el tiempo de vigencia que caracteriza la ley anual de presupuesto. Seguidamente, enlista un conjunto de circunstancias en las cuales la jurisprudencia ha estimado algunas disposiciones como ajenas al objeto de este tipo de normas, tras lo cual concluye que la ley de presupuesto no puede entrar a modificar reglas generales incluidas en leyes permanentes.

En el mismo sentido sostiene que las normas acusadas no constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional y, especifica, que los artículos 100 y 112 no determinan un límite de tiempo para su aplicación.

3. Censura común a todas las disposiciones legales aludidas

3.1. Considera que existe un vicio de procedimiento debido a que los Artículos 65, 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015 (Proyecto de Ley 052 de 2014 Cámara) y los Artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 (Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado) tuvieron aprobación, en primer debate, por una comisión distinta de la constitucionalmente correspondiente, incurriendo en la vulneración del Artículo 157, numeral 2. El debate a su parecer debía surtir en las comisiones séptimas de las cámaras, según lo dispone el Artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 y no en las comisiones segundas y terceras de las Cámaras en los que aquel se dio.

Insiste en que por medio de las normas acusadas se pretende una reforma al sistema financiero, presupuestal y operativo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, empleando las especiales características de las normas a través de las cuales se regula el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Anual de Presupuesto que permiten la regulación aislada de diferentes asuntos. Explica que las disposiciones demandadas, al referirse al desarrollo y promoción del derecho fundamental a la salud, debieron tramitarse en una ley distinta que registrara su faceta prestacional.

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Nacional de Planeación

El señor Gian Carlo Suescun Sanbria, en representación del Departamento Nacional de Planeación, por medio de escrito presentado en esta Corporación el 18 de marzo de 2016, solicita declarar la exequibilidad de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015.

Sostiene que las disposiciones acusadas satisfacen el principio de unidad de materia exigido por los artículos 158 y 169 Superiores. Explica que la Ley 1753 de 2015, en su artículo primero, determina como pilares generales la paz, la equidad y la educación y que la “movilidad social” es una de las estrategias principales para su cumplimiento. Esta se desarrolla en el Capítulo II del Título III de la misma ley y en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país”, parte integral del Plan (artículo 2º, Ley 1753 de 2015).

Precisa frente al artículo 65 demandado que su implementación se justifica debido a que, por las condiciones de heterogeneidad que tiene el país, no se podía aplicar una misma política de salud en todo el territorio, por ende, era necesario definir las reglas de operación y administración del aseguramiento, lo que, a su modo de ver, se concreta en el artículo comentado. Igualmente, con esta disposición se permite cumplir con uno de los objetivos del documento Bases del Plan, consistente en “aumentar el acceso efectivo a los servicios y mejorar la calidad de vida en la atención”, al integrar una política integral de atención.

En cuanto a los artículos 66 y 67, concernientes a la “creación” de una entidad encargada de la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social y a la indicación de cuáles son esos recursos, respectivamente, asegura que con estas disposiciones se pretende recuperar la confianza frente a la administración de los recursos del FOSYGA, reducir las intermediaciones existentes, disminuir las barreras para la implementación de la normativa cambiante y fortalecer el control directo del Estado. Sumado a lo anterior, con la nueva Entidad será posible mayor eficiencia en el manejo financiero de los recursos, en el reconocimiento de derechos y en la respuesta a acciones administrativas y judiciales.

Señala que con estas disposiciones se procura cumplir con la estrategia de “recuperar la

confianza y la legitimidad en el sistema”, determinada en el Documento Bases del Plan, para lo cual se pretendía el “[fortalecimiento de] la institucionalidad para la administración de los recursos del Sistema General en Seguridad Social en Salud”.

Frente al artículo 68 considera que también se inscribe en el objetivo de “recuperar la confianza y legitimidad del Sistema”, pues, con el mismo propósito, el Documento Bases del Plan “propuso la estrategia de acercar la inspección, vigilancia y control al ciudadano” y, por consiguiente, se fortalecieron las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud como de la lectura de la misma se evidencia.

Bajo estas consideraciones concluye que ninguno de los preceptos comentados quebranta el principio de unidad de materia.

Respecto a la alegada vulneración de los artículos 200 y 339 Superiores, relacionados con la integración de normas con vocación de permanencia en el Plan Nacional de Desarrollo, advierte que la Corte Constitucional ha admitido la existencia de disposiciones similares, como sucedió con la creación de Colpensiones (Sentencia C-376 de 2008), las cuales por su naturaleza, en este caso, están conectadas a los objetivos y metas de mediano y largo plazo del gobierno nacional.

Frente a la presunta vulneración de los artículos 48 y 49 de la Carta, referentes a la “reserva de ley estatutaria”, arguye que las disposiciones acusadas se relacionan con la organización administrativa y financiera, por ende, su regulación a través de una ley estatutaria no era obligatoria teniendo en cuenta que, según la Corte, “si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido”. Aunado a ello, en virtud del artículo 150 Constitucional, le corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y “crear, suprimir o fusionar” diferentes entidades del orden nacional, conforme con lo cual se procedió por medio de las disposiciones acusadas, cuyo debate se surtió en obediencia al trámite legislativo correspondiente.

Finalmente, respecto a la presunta inconstitucionalidad de los artículos 65, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, advierte que esa normatividad dejó de regir a partir del 31 de diciembre de 2015, por ende, no se encuentra produciendo efectos jurídicos, lo que implica la carencia actual de objeto de la decisión judicial. Adicionalmente, “la supuesta violación por vicios de

trámite”, es una acción afectada por la caducidad, dado que la norma fue publicada el 2 de diciembre de 2014 y la demanda se presentó el 3 de diciembre de 2015.

2. Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y Mesa Nacional por el Derecho a la Salud

Por medio de escrito presentado el 28 de marzo de 2016, los ciudadanos Pedro Santana Rodríguez, miembro de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, y Rafael Caballero, miembro de la Mesa Nacional por el Derecho a la Salud, manifiestan su coadyuvancia a la demanda de inconstitucionalidad y presentan acusaciones adicionales contra las disposiciones atacadas.

Consideran que el artículo 65, al determinar que “el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro del marco de la Ley 1751 de 2015, definirá la política en salud (...)”, contradice el Artículo 48, 49 Superiores, donde se establecen los principios políticos generalizados de este derecho, el Artículo 152 Superior, en el que se determinan las materias que deben regularse mediante ley estatutaria, y la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en la que se establece la definición de salud como un derecho fundamental autónomo e irrenunciable y a la vez determina su marco jurídico.

Adicionalmente, frente al artículo 67 demandado, especialmente en lo atinente a sus literales a y b, advierte que “la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales y los recursos del Sistema General de Participaciones”, estará a cargo de una entidad administradora, lo que contradice la autonomía territorial (artículos 287, 356 y 359 Superiores), puesto que, en primer lugar, se centralizaran los recursos destinados a las entidades territoriales, con lo que se afectan los principios de eficacia y celeridad establecidos en el artículo 209 constitucional, dado que a esa entidad le corresponde, a su vez, ejecutarlos en los mismos territorios. En segundo lugar, afecta la facultad de las entidades de administrar sus recursos, cuyo libre manejo es un derecho, situación que impide, a la vez, gestionar sus propios intereses y, con ello, se desencadena el incumplimiento de sus competencias constitucionales y legales (Sentencia C-517 de 1992). En este sentido, arguye que carece de razón constitucional la imposición de competencias a las entidades territoriales, cuando no les es posible manejar y dirigir los recursos para su

cumplimiento, igualmente, determina que con esa disposición se afecta la finalidad que persiguió el Texto Superior al regular las entidades territoriales.

Adicionalmente, considera que la centralización impuesta con la norma representa una “indebida o excesiva intromisión legislativa”. Advierte que la competencia para determinar los proyectos a los cuales se destinan los recursos hace parte de la autonomía territorial. Igualmente, aduce que las entidades territoriales conocen sus necesidades y, por ende, pueden determinar de “forma precisa, apropiada y oportuna” la disposición de los recursos (C-1058 de 2008).

Concluye que con la norma demandada se contradice el Estado Social de Derecho y el sistema democrático, el cual fijó como valores fundantes la descentralización y la autonomía.

Respecto del artículo 68 demandado, tras citar su parágrafo, advierte que esa norma atenta contra la moralidad administrativa al permitir una “afectación significativa” contra el patrimonio público. Explica que, sin que se hayan estudiado los efectos de la condonación que plantea la norma, se impone una medida lesiva fiscalmente, al no determinar la forma en que se cubrirán los recursos faltantes, con lo que se afecta, además, la sostenibilidad fiscal.

3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

El señor Julio Ossa, en representación de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a través de escrito allegado a esta Corporación el 28 de marzo de 2016, se encarga de defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Señala que el principio de unidad de materia, en leyes encargadas de regular el Plan Nacional de Desarrollo, tiene connotaciones especiales de acuerdo con lo sentado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-305 de 2004, según la cual, se cumple con ese principio si existe conexidad entre la parte general del Plan y las disposiciones particulares que lo desarrollan, criterio que también se sostiene en la sentencia C-077 de 2012. Especifica que el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, contiene los ejes temáticos del Plan, descritos con los objetivos y metas a mediano y corto plazo. La Ley 1753 de 2015 establece, en su artículo 2º, que ese

documento es parte integral de la ley. En consecuencia, es indispensable remitirse a aquel para verificar que con las normas que integran la ley se cumple con el principio de unidad en la materia.

Señala que en el mentado documento, se establece como objetivo “mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad” y, para materializarlo, se propone como meta (i) la definición de mecanismos para consolidar una política de atención integral en salud, lo que va acorde con el artículo 65 demandado; (ii) recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema, para lo que se incluyó, como estrategia, la creación de una entidad destinada a mejorar la eficiencia en la administración y el flujo de los recursos del SGSSS, acorde con los acusados artículos 66 y 67; (iii) igualmente, se determinó como estrategia el acercamiento de la inspección, vigilancia y control al ciudadano, lo que comprendió el fortalecimiento de las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud, en consonancia con el artículo 68 cuestionado. Así, concluye que entre las disposiciones demandadas y los objetivos generales, metas específicas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo existe unidad de materia.

Respecto a la presunta vulneración de los artículos 200 y 339 de la Constitución Política, debido a la vocación de permanencia de las normas acusadas, considera que es un criterio no acorde con los lineamientos de la Corte Constitucional, la cual ha declarado constitucionales disposiciones en las que se ha excedido el cuatrienio presidencial. Al efecto, cita la Sentencia C-412 de 2015, en la cual se estudió la vigencia del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 y se decretó que, al no ser derogada por la Ley 1753 de 2015, ni expresa ni tácitamente, seguía vigente. La Corte al haberse pronunciado de fondo sobre el artículo 106, a su parecer, admitió tácitamente que las normas del Plan Nacional de Desarrollo tienen vocación de permanencia. Así las cosas, afirma que las normas de un Plan Nacional de Desarrollo no pierden vigencia automática con la implementación de uno nuevo; permanecen activas hasta que sean derogadas, por ende, “tienen vocación de permanencia”.

A la par, trae a colación la Sentencia C-376 de 2008 por medio de la cual se declaró la constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, en los que se dispuso la creación de Colpensiones, como Empresa Industrial y Comercial del Estado y de una

Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda. La Corte determinó la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones, según expone, siempre y cuando respeten el principio de unidad de materia. En el mismo sentido, destaca la Sentencia C-035 de 2016.

Igualmente, destaca la Sentencia C-032 de 1996, que declaró exequibles, parciamente, los artículos 20 y 36 de la Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998, en los que se “ordenaba la reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales”, y dispuso, según indica, que por medio de ese tipo de normas se puede, además de reorganizar, crear organismos públicos cuando se destinen al cumplimiento de “los objetivos generales y las metas propuestas por el Gobierno en la parte general del Plan”.

Así las cosas, según afirma, los Planes Nacionales de Desarrollo pueden desarrollar normas con vocación de permanencia, como sucede cuando disponen la creación y reorganización de entidades públicas, siempre y cuando “estén al servicio de los objetivos y los propósitos nacionales de largo plazo y sean concordantes con las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo”.

Observa que el artículo 309 Superior prevé que “la ley del plan no está llamada a reducirse a un simple catálogo de estrategias del gobierno de turno”. Con tal preceptiva es admisible que la Ley del Plan proyecte sus efectos más allá del límite temporal que formalmente se indique en el título de la Ley.

Respecto a la presunta vulneración de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, sustentada en que las disposiciones acusadas regulan asuntos propios de una ley estatutaria, advierte que, de acuerdo con esta Corporación, por medio de leyes con tal naturaleza se regula el núcleo esencial del derecho fundamental, por ende, asuntos de raigambre administrativo o financiero no necesariamente deben estar desarrollados en ellas. Precisión tras la cual sostiene que las normas cuestionadas no refieren al núcleo esencial de la salud puesto que (i) regulan las competencias del Ministerio de Salud respecto de la definición de la política en salud, comprenden asuntos financieros y administrativos relacionados con la creación de la entidad administradora del SGSSS y definen directrices de vigilancia de las entidades que prestan el servicio; (ii) se constituyen como mecanismos de ejecución de los objetivos de la ley y de los principios constitucionales

de la misma; y (iii) tienen una “función instrumental” que pretende garantizar ese derecho y, por ende, son cambiantes, modificables y ajustables.

Respecto de la inconstitucionalidad alegada frente a los artículos 56, 100 y 112 de Ley 1737 de 2014, sostiene que esta ley dejó de regir el 31 de diciembre de 2015, en consecuencia, no se encuentra produciendo efectos jurídicos y, por consiguiente, existe carencia actual de objeto.

En todo caso, sostiene respecto de los artículos 56 y 100 que son normas dirigidas a limitar la operatividad de la ley a la correspondiente vigencia fiscal. Detalla que el artículo 56 determina que “la regla rige para la vigencia fiscal de 2015”; el artículo 100 “alude al uso que puede dárseles a los saldos de la vigencia fiscal anterior”. Destaca que son normas reproducidas en la Ley 1769 de 2015, por medio de la cual se “decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2016”, con lo que concluye que son de carácter temporal y con vocación instrumental, al constituir mecanismos para efectuar y operar el presupuesto de la vigencia fiscal.

Frente al artículo 112, advierte que no fue reproducido en la Ley 1769 de 2015, por ende, es una regla que no se encuentra vigente.

Respecto a los cargos comunes por vicios de procedimiento de las leyes 1737 de 2014 y 1753 de 2015 advierte, en primer lugar, que la primera disposición fue sancionada el 2 de diciembre de 2014 y la demanda se presentó el 3 de diciembre de 2015, por ende, la Corte, en virtud del artículo 242, numeral 3º, no puede emitir un pronunciamiento. En lo atinente a la Ley 1753 de 2015 advierte que la demanda, al estar nuevamente relacionada con cargos referentes a la unidad de materia, no puede prosperar.

Adiciona que al ser normas cuya regulación puede desarrollarse por medio del Plan Nacional de Desarrollo no era obligatorio dar trámite independiente en comisiones constitucionales distintas a la que deben conocerlo. Especifica que si el legislador “podía tramitar las normas demandadas en una ley del Plan, era su deber tramitarlas ante la comisión constitucional permanente competente para darle primer debate a la ley del plan”. Para el interviniente el respeto al principio de unidad de materia supone el cumplimiento del requisito procedimental de trámite en la Comisión Permanente respectiva, por ello, desestimado el primer cargo, pierde vocación de prosperidad el otro.

4. Ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo

El señor Juan Diego Buitrago, por medio de escrito allegado a esta Corporación, el 28 de marzo de 2016, interviene en aras de que se declare la constitucionalidad del artículo 112 de la Ley 1737 de 2014.

Considera, por un lado, que tal disposición no transgrede el principio de unidad de materia, habida cuenta que no implica una modificación del modelo financiero, presupuestal y operativo, en atención a que el FOSYGA, desde antes de la regulación de esa norma, tiene la obligación de reconocer y pagar los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, lo que, además, en su parecer, implica que no le asiste razón al accionante al afirmar que debió tramitarse por medio de la Comisión Séptima.

Por otro lado, advierte que se trata de una norma que no comprende garantías presupuestarias de carácter sustantivo con vocación de permanencia, ya que se limita a la vigencia fiscal para la que fue regulada. Adiciona que no le asiste razón al demandante al determinar que este artículo no se orienta a “asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional”, al involucrar una obligación que recae sobre el eje temático de la ley de presupuesto, dado que establece los recursos con los que se va a cubrir el pago de un tipo determinado de recobros durante la vigencia fiscal correspondiente.

5. Universidad Santo Tomas

Los señores Ciro Güechá y Carlos Rodríguez, a nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, por medio de escrito presentado el 28 de marzo de 2016, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Manifiestan que concuerdan con los argumentos de los accionantes relacionados con que las disposiciones acusadas vulneran de los artículos constitucionales 48, 49, 157-2, 169, 200 y 339, y considera que se infringe, adicionalmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 11, y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26.

Precisan que se vulnera el principio de unidad de materia porque se integran disposiciones de carácter financiero y presupuestal. Para sustentar su posición traen a colación los argumentos esgrimidos por el demandante en cuanto a que “los artículos aparecen aislados

de objetivos y estrategias de inversión pública del PND 201-2018[sic]”; “no resultan necesarios para impulsar proyectos o programas incluidos en la parte general del plan” y “no constituyen normas de carácter general que faciliten la interpretación o ejecución global del plan”. Agregan que las normas a través de las cuales se modifiquen asuntos financieros o de presupuesto solo se pueden implementar por medio de una ley ordinaria, ajustada al trámite legislativo correspondiente al Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En cuanto a los artículos 200 y 339 Superiores, alegada por los accionantes, considera que resultan vulnerados con las normas acusadas debido a que una norma ordinaria sometida a un límite temporal como el Plan Nacional de Desarrollo no puede modificar la regulación presupuestaria para la prestación de los derechos a la salud y la seguridad social, como, a su parecer, sucede con estas, citando a favor de esta tesis un apartado de la sentencia C-289 de 2014.

Destaca que el derecho a la salud y a la seguridad social son derechos fundamentales, lo que implica que su regulación y la modificación que se realice sobre la misma tiene un trámite especial. Alega que le corresponde al Estado crear mecanismos idóneos para su regulación, así como para su “correcta prestación” y protección.

6. Ministerio de Hacienda

La señora Laura Bechara, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de escrito allegado a esta Corporación el 28 de marzo de 2016, solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Frente a los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, considera, en primer lugar, que no existe vulneración al principio de unidad de materia. Explica que el Plan Nacional de Desarrollo se regula mediante una ley de naturaleza heterogénea, al integrar diversas materias y mecanismos instrumentales para su ejecución, según lo ha sentado la sentencia C-394 de 2012. Resalta el principio de coherencia, definido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, artículo 3º, de acuerdo con el cual las estrategias y bases del Plan Nacional de Desarrollo deben tener una relación efectiva con los programas y proyectos implementados.

Bajo esa orientación, precisa que el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo

2014-2018, Todos por un Nuevo País, es parte integral del Plan de acuerdo con su artículo 2º, el cual estableció como metas a lograr y estrategias para ello, dentro del capítulo denominado Movilidad Social, el acceso universal a la salud de calidad (i), el acercamiento de la inspección y vigilancia al ciudadano (ii) y la simplificación de procesos. Seguidamente, sostiene que el artículo 65 demandado contempla la definición de la política de atención integral de salud por el Ministerio de Salud y Protección Social; los artículos 66 y 67 comprenden la integración en el manejo de los recursos del SGSSS, como la administración de los recursos del FOSYGA y, finalmente, el artículo 68 regula las medidas preventivas y especiales de la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de garantizar “la prestación del servicio de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del sistema”. Así, concluye que la integración normativa de las regulaciones acusadas está fundamentada en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, y se erigen como normas instrumentales adecuadas para desarrollar y cumplir con sus objetivos.

Frente a la presunta vulneración de los artículo 200 y 339 Superiores, afirma que la vocación de permanencia no infringe el texto superior cuando ello permita cumplir con los objetivos y metas fijados por el Gobierno de acuerdo con las problemáticas existentes, refiere en este punto la sentencia C-376 de 2008 la cual se pronunció sobre una situación similar prevista en las Leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007. Advierte que se está frente a instrumentos que se orientan a cumplir los objetivos del Plan.

En cuanto a la alegada vulneración de los artículos 48 y 49 Superiores, por involucrar la definición del derecho fundamental a la salud, considera que es una afirmación que carece de sustento, dado que el accionante no explica las razones de la presunta vulneración, en consecuencia, solicita que no se emita un pronunciamiento de fondo.

No obstante, tras citar el concepto de salud como derecho fundamental fijado en la Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015, afirma que por medio de las disposiciones acusadas se busca, precisamente, su cumplimiento “al permitir alternativas tendientes a darle mayor movilidad a los recursos del sistema y así garantizar la continuidad en la prestación del servicio”. Asevera que si los recursos tienen un uso adecuado se garantiza el acceso de calidad, oportuno y eficaz. Igualmente, resalta que al ser un servicio público justifica la “reafirmación” de que el Ministerio de Salud y Protección Social defina “la política en salud” y diseñe un sistema para que la administración de los recursos sea mejor.

Frente a los artículos demandados de la Ley 1737 de 2014, considera que no vulneran el principio de unidad de materia. Explica, respecto del artículo 56 que al rezar sobre la destinación de los excedentes de los ingresos corrientes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), los cuales pertenecen al Presupuesto General de la Nación, tiene conexidad con la ley. En cuanto al artículo 100 destaca que comprende las reglas sobre los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta del Sistema General de Participaciones, los cuales pertenecen al presupuesto asignado al Ministerio de Salud y Protección Social, y que esa disposición “coadyuva al sostenimiento financiero del sector [al] evitar la acumulación de deudas que afectan la continuidad en la prestación de los servicios”. Frente al artículo 112 aduce que con su integración se pretende el pago oportuno de las prestaciones que no comprenda el Plan de Beneficios y que las EPS lo reciban efectivamente a fin de evitar que se vulnere la continuidad en la prestación del servicio.

Bajo estos considerandos sostiene que las disposiciones acusadas se enmarcan en la finalidad de que el Presupuesto General de la Nación se ejecute de forma efectiva, su contenido se limita a asuntos de carácter presupuestal y guarda una conexidad evidente con la naturaleza de una ley anual de presupuesto. Advierte que son normas necesarias para la operatividad del presupuesto. Finalmente, destaca que se restringen a la vigencia fiscal del año 2015.

Por último, respecto de los vicios de trámite señalados por la parte accionante, relacionados con que las normas acusadas debieron conocerse por la comisión séptima del Senado y Cámara de Representantes, sostiene, bajo el presupuesto de que existe claridad en la naturaleza de las normas y la unidad de materia, que no era necesaria su aprobación en las mencionadas comisiones y que bastaba el cumplimiento del trámite dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996.

7. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, mediante escrito de marzo 28 de 2016, el Académico Juan Bravo, manifiesta que se debe declarar, por un lado, la inconstitucionalidad de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y, por otro, la

constitucionalidad del artículo 65 de la Ley 1753 de 2015, así como la de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014.

Precisa que, al margen del límite temporal que comprendan las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, su contenido debe ser prospectivo, estableciendo los medios para el cumplimiento de las metas. Advierte que la unidad de materia implica que las normas que integran al Plan procuren “formular planes de gobierno a largo, mediano y próximo plazo” y que su vulneración devendría de que se integren normas dirigidas a “la ejecución de los planes de gobierno”.

Bajo esta orientación, sostiene que el artículo 65 tiene un contenido general, prospectivo, al ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que defina la política de salud y sus enfoques fundamentales de operación, por ende, es constitucional. No sucede lo propio con los artículos 66, 67 y 68, por cuanto el primero de ellos se refiere a la creación de una empresa industrial y comercial del Estado y determina sus funciones; el segundo, enumera los recursos de esa entidad y, el tercero, comprende algunas funciones de la Superintendencia Nacional de Salud para salvaguardar el derecho fundamental a la salud, tras lo cual concluye que por medio de esas disposiciones se pretende la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo,

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones demandadas que reposan en la Ley 1737 de 2014, afirma que deben ser declaradas constitucionales por limitarse a la vigencia fiscal del 2015 puesto que el artículo 56, en su mismo texto ordena una limitación temporal; respecto al artículo 100 considera que, al contener la expresión “sobrantes a 31 de diciembre de 2014”, se entiende que esa cantidad “constituye una partida cuya cuantía puede incluirse en el presupuesto de apropiaciones por 2015 y ejecutarse en dicho periodo” y, por último, respecto del artículo 112 expone que al señalarse “el valor máximo del que puede disponer el FOSYGA” y “la causa de la glosa de la auditoría”, limita, al igual que con las anteriores normas, su vigencia al año 2015.

8. Ministerio de Salud y Protección Social

El señor Juan Camilo Escallón Rodríguez, actuando como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de escrito entregado en esta Corporación el 28 de marzo de 2016, solicita declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

El interviniente comienza advirtiendo que el juicio realizado por el accionante frente a la unidad de materia no se adecua a la naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo y, al contrario, limita su eficacia. Presupuesto que, a su parecer, implica per se la pérdida de fortaleza de los demás argumentos que motivan la demanda. Igual situación, afirma, se presenta con la demanda adelantada contra ley anual de presupuesto.

A continuación procede a hacer referencia a la naturaleza, los principios y la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y, seguidamente, expone sus argumentos frente a lo que, a su consideración, implica la ineptitud sustantiva de la demanda.

Al respecto, señala que las consideraciones y afirmaciones no son ciertas ni específicas, ni se orientan a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos demandados. Adicionalmente, no se sustentan los argumentos expuestos ni fáctica ni normativamente. Puntualmente, expone

“El demandante realiza una serie de deducciones y suposiciones, formula algunas hipótesis e infiere segundas intenciones por parte del legislador o del Gobierno, lo que determina que dichos señalamientos no constituyen ni estructuran un cargo de inconstitucionalidad”.

Bajo esta orientación, y tras reiterar que no se expone de manera “clara la violación de las normas constitucionales”, solicita a esta Corporación inhibirse frente a los cargos de la demanda.

Específicamente, frente a la alegada vulneración de los artículos 200 y 339 Superiores, asevera que el Gobierno Nacional cumplió con lo señalado en la primera de estas disposiciones y, en todo caso, “el demandante en ninguno de los señalamientos y afirmaciones correspondientes a este cargo, manifiesta” que “se haya incumplido con el requisito de presentación por parte del Gobierno Nacional, en los términos y condiciones de las normas constitucionales supuestamente violadas”.

Frente a la temporalidad del Plan Nacional de Desarrollo advierte que el accionante “plantea una proposición normativa inexistente, según la cual si el periodo de gobierno es de cuatro años, la ejecución del PND debe proyectarse para término igual”. Puntualmente advierte que:

“Dicha previsión solo existe en el texto de la demanda formulada por el actor, porque en los textos correspondientes a los artículos 200 y 339 de la Constitución Política no se encuentra consagrada, ninguna normativa legal en este sentido ni coincide con la intención del legislador”.

Igualmente, frente a este cargo pone en consideración la Sentencia C-376 de 2008, según la cual:

“Respecto de tales asuntos accesorios, la Corte entiende que, si se comprueba la unidad de materia de los temas básicos o principales, se debe admitir que también existe conexidad temática en esas determinaciones legislativas secundarias, las cuales, por razones de técnica legislativa, deben incluirse también dentro del cuerpo de la Ley del Plan, en cuanto son desarrollo de instrumentos de ejecución del mismo.”

Así, afirma que este argumento “constituye una deducción e inferencia de imposible realización y verificación (pues no existe en el ordenamiento jurídico)”. Por ende, concluye que este cargo carece de la certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, requisitos que constituyen razones que la Corte Constitucional “ha considerado indispensables para la procedencia y efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad”. Para fundamentar su posición trae a colación la Sentencia C-376 de 2011 y C-412 de 2015.

En lo atinente a los artículos 48 y 49 Superiores afirma que los argumentos expuestos en la demanda “no se dirigen a demostrar de qué manera o en qué forma los artículos demandados desconocieron o violaron” estas normas constitucionales. Adicionalmente, tampoco se indica en “qué aspectos o cuestiones desde el punto de vista factico y normativo se fundamentan sus cuestionamientos”. Así, concluye que tampoco se cumplen con los requisitos de certeza y especificidad y, por ende, a su consideración, la Corte debe declararse inhibida.

Por otro lado, expone que en virtud del artículo 150 numeral 7º, el Congreso está facultado para determinar la estructura de la administración nacional, por consiguiente, las disposiciones de la Ley 1753 de 2015 acusadas, están dentro de su órbita de competencia. Asevera que tal regulación se expidió en aras del adecuado manejo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de la efectividad del servicio y a fin de permitir al Gobierno

ejercer control sobre el flujo de los recursos, en concordancia con los objetivos y estrategias del Plan.

Igualmente, afirma que el trámite legislativo se surtió en debida forma y que, en todo caso, respecto de los vicios de trámite alegados, se debe declarar la cosa juzgada constitucional, puesto que cargos relacionados con ese particular fueron estudiados, contra la misma norma, por medio de la Sentencia C-087 de 2016.

Sin embargo, precisa, frente al exceso del límite temporal, que en el artículo 56 demandado se especifica que rige para la vigencia fiscal del año 2015 y el artículo 100 refiere al uso que puede darse a los saldos de la vigencia fiscal anterior. En todo caso, destaca, esas normas se volvieron a incorporar en la Ley 1769 de 2015 lo que, a su parecer, “confirma su carácter temporal y vocación instrumental”. Respecto del artículo 112 acusado, afirma que no fue regulado nuevamente en la Ley 1769 de 2015, por ende, es una disposición carente de vigencia.

En todo caso, solicita a la Corte declarar la caducidad para demandar estas disposiciones, habida cuenta que esta norma fue publicada el 2 de diciembre de 2014.

A pesar de las anteriores consideraciones, el interviniente realiza algunas salvedades frente a la alegada vulneración del principio de unidad de materia.

Respecto de la presunta vulneración de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política destaca que las normas acusadas tienen una relación directa con la estrategia de movilidad social, estipulada en la parte general de la norma y desarrollada en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país (parte integral del mismo de acuerdo con su artículo 2º).

Respecto del artículo 65 de la Ley 1753 de 2015 especifica que, en virtud del objetivo de equidad del Plan, se implementa la estrategia de movilidad social, la cual comprende, a su vez, entre los objetivos específicos “mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo de [este] derecho [...] en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad”, con lo que se busca “aumentar el acceso efectivo a los servicios y mejorar la calidad en la atención”, lo que conduce a la implementación de una “política de atención integral en salud”, preceptos desarrollados en la norma en comento.

Por consiguiente, no considera que se vulnere el principio de unidad de materia y, al contrario, se consagra un mecanismo de ejecución del Plan.

Adiciona que esta disposición se orienta a asegurar “la garantía de los mínimos vitales [y] el acceso universal a los servicios de salud en condiciones de calidad”; a la vez, integra “la diferenciación por ámbitos territoriales” y la función que debe adelantar el Ministerio de Salud respecto de la adaptación de la Política de Atención Integral de Salud.

Frente a los artículos 66, 67 y 68 sostiene que cumplen con el principio de unidad de materia al estar sujetos a la estrategia de movilidad social, en especial a sus objetivos estratégicos tercero y cuarto, consistentes en “recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema” y “asegurar [su] la sostenibilidad financiera [...] en condiciones de eficiencia”.

Aclara, respecto del tercer objetivo, que este prevé el “fortalecimiento de la institucionalidad para la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante la creación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud” en aras de garantizar el flujo adecuado de los recursos y el control sobre los mismos[1].

En lo atinente a la Ley 1737 de 2014 sostiene que las normas acusadas de la Ley en comento no vulneran el principio de unidad de materia. Explica, detalladamente, que existe conexidad temática, por cuanto se relacionan con asuntos de carácter presupuestal, de rentas, recursos de capital y de la ley de apropiaciones; conexidad causal, debido a que su expedición guarda concordancia con las razones que motivaron la expedición de la ley de presupuesto en general; ninguna de las tres disposiciones acusadas modifican una norma sustantiva y, además, resultan pertinentes para la administración de los recursos determinados en la Ley 1737 de 2014 -frente al artículo 100 y 112, destaca que su aplicación debe sujetarse también al artículo 3º de la misma ley, por ende, concuerdan con su naturaleza-; conexidad teleológica, puesto que las disposiciones tienen impacto presupuestal; conexidad sistemática, debido a que están “conectadas, relacionadas y articuladas” con el resto del cuadro normativo de la Ley 1737 de 2014, dado que “se refieren a rentas y recursos”.

En este sentido, sostiene que los recursos de los que trata el artículo 56 y 112 corresponden al Sistema General de Seguridad Social en Salud y aquellos referidos por el artículo 100 al

Sistema General de Participaciones y de Salud.

Finalmente, pone en consideración la Sentencia C-704 y C-1124 de 2015, con fundamento en las cuales sostiene que la Corte Constitucional ha determinado que en leyes anuales de presupuesto es posible incluir asuntos que, conservando conexidad en la materia, “vayan más allá de prescripciones eminentemente contables”, considerandos bajo los cuales, a su parecer, las normas acusadas se ajustan al precedente sentado por esta Corporación.

9. Colegio Colombiano de Juristas

Vencido el término para intervenir, la profesional Carmen Consuegra, en representación del Colegio Colombiano de Juristas, a través de escrito presentado en esta Corporación, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

En cuanto a los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 afirma, en concordancia con el accionante, que a través de estas disposiciones se regulan condiciones del presupuesto del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Precisa que “se cambia la destinación de los excedentes y los ingresos corrientes del ECAT del FOSYGA (y) de los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2014, y se establece que el FOSYGA reconocerá y pagará recobros y/o reclamaciones”.

Especifica que el artículo 56 infringe la Constitución y la regulación propia de los recursos parafiscales dado que los ECAT son “una contribución parafiscal de destinación específica”, por ende, con el contenido de esa disposición, se vulnera el principio de unidad de materia.

Arguye que la ley anual de presupuesto tiene vigencia de un año y que no puede modificar, adicionar o derogar leyes permanentes en materia de seguridad social.

En cuanto a los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 manifiesta que le asiste razón a los demandantes al afirmar que se vulneran los artículos 200 y 339 Superiores, puesto que en los Planes Nacionales de Desarrollo no se deben incluir normas que sobrepasen el límite del periodo presidencial, como se está haciendo por medio de las disposiciones acusadas al modificar principios y reglas generales del Sistema General de Seguridad Social.

Precisa que el artículo 66 demandado debe estudiarse con especial observancia al crear una entidad con manejo unificado de los recursos del Sistema, lo que modificaría, en su consideración, la estructura actual generando un retroceso en las garantías y la progresividad de los principios constitucionales, entre ellos, la eficiencia.

Igualmente, considera que se vulneran los artículos 48, 49, 157, numeral 2º, 158, 169 y 339, puesto que con la normatividad demandada se está modificando la Ley 100 de 1993 sin que se haya surtido el debate legislativo ordinario correspondiente.

10. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (Asofondos)

La ciudadana Clara Reales, en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías, por medio de escrito presentado en esta Corporación, después de vencido el termino para intervenir, solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Comienza manifestando que el Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de que se regula mediante una ley ordinaria, tiene características especiales derivadas de su heterogeneidad. Afirmo que integra propósitos de diversa naturaleza que contienen la orientación económica, social y ambiental determinante de la política pública del periodo presidencial correspondiente, así como normas instrumentales (presupuestales o normativas) tendientes a garantizar su realización efectiva y eficiente. Precisa que existe unidad de materia cuando hay coherencia y conexidad entre los propósitos o metas, también fijados mediante el Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y los instrumentos que se regulen para su cumplimiento, presupuesto que cumplen las disposiciones acusadas.

Destaca que el Documento Bases del Plan estableció como uno de sus objetivos “reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud (...)”, el cual “permite proteger a las personas ante los eventos que afectan las condiciones de salud de la población, por lo que incluye estrategias de promoción y prevención y curación de las enfermedades (...)”. Igualmente, relaciona los objetivos específicos y las acciones correspondientes, entre estas: (i) aumentar el acceso y mejorar la calidad de los servicios; (ii) mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de resultados

en salud; (iii) recuperar la confianza y la legitimidad en el Sistema y (iv) asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema en condiciones de eficiencia.

Con el propósito de ejecutar tales acciones, según señala, se integran las disposiciones acusadas, las cuales están ligadas a “(i) mejorar el acceso universal y efectivo a servicios de salud con calidad; (ii) implementar actividades que mejoren las condiciones y reduzcan las brechas de resultados en salud”; (iii) recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema; y (iv) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en condiciones de eficiencia.

Sumado a ello, alega que con las normas acusadas no se está modificando la actual estructura jurídica del sistema de salud, dado que el Ministerio de Salud y Protección Social, es el ente rector de la salud en Colombia, por consiguiente, tiene facultades para “fijar, implementar, controlar y supervisar la Política de Atención Integral en Salud”. Destaca que, según lo dispuesto en el artículo 65, esas facultades las ejerce “(...) dentro del marco de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, así como las demás leyes vigentes”.

Frente al argumento atinente a que las normas acusadas no se aprobaron a través del trámite legislativo correspondiente, considera que ello no tiene justificación puesto que la regulación de una norma en el Plan se sujeta a las prioridades que determine el Gobierno, no a la temporalidad; la ley por medio de la cual se regula el Plan Nacional de Desarrollo, si bien, en principio, se expide para una vigencia de 4 años, lo cierto es que puede ser prorrogada por decisión del poder legislativo y ejecutivo; adicionalmente, “no constituye un límite al principio democrático ni a la potestad de configuración del legislador”.

11. Universidad Militar Nueva Granada

El señor Reinaldo González Rodríguez, en calidad de Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, por medio de escrito presentado de forma extemporánea, manifiesta que, en su consideración, las disposiciones acusadas deben ser declaradas inconstitucionales.

Advierte que con las disposiciones acusadas se incurre en la vulneración del principio de unidad de materia puesto que el Plan Nacional de Desarrollo atiende a un específico plan de gobierno el cual es temporal, motivo por el cual “si bien es cierto no se puede dejar de alto obligaciones en la política de Seguridad Social” esta “no es la vía recomendable [para] crear

instituciones”, como se pretende hacer y sin que se “tenga los debates necesarios” [sic]. Situación que también se presenta con los traslados que se proponen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, según advierte.

Por otro lado, desataca que “revisando el ordenamiento del Plan Nacional de Desarrollo (...) en primer y segundo debate difieren de su contenido en el tema de estudio, igual no se atiende las recomendaciones de la comisión accidental en lo pertinente al tema de seguridad social”.

Frente al artículo 65 sostiene que el Plan Nacional de Desarrollo no es una ley reglamentaria de la Ley Estatutaria de Salud, dentro de la cual, en su artículo 20, está regulado lo correspondiente al Plan Integral de Salud. En consecuencia, es una disposición que en su criterio no debió tramitarse por la Ley del Plan.

Respecto del artículo 66 considera que no beneficia al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, al contrario, “le impone una carga” e irrumpe contra el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”.

Agrega que la creación de la nueva entidad, va contra la destinación de los recursos del Sistema y es una disposición regresiva por los costos que implica. Específicamente, frente al párrafo 2º, señala que para su regulación no se determinó el impacto y se constituye como un precepto que “deviene en mercantilización” del sistema, dejando de lado la esencia del Estado Social de Derecho.

En relación con el artículo 67, considera que afecta la destinación de los recursos, actualmente en administración del Fosyga y Fonsaet. Seguidamente, sostiene “estas entidades se había proyectado su reforma asuntos que darían origen a la Ley Estatutaria de Salud donde no prosperaron. Ahora de manera irregular por el trámite pretendido se impulsa en esta Ley 1753 de 2014” [Sic].

En lo que atañe al artículo 68, asevera que desconoce el principio de unidad de materia dado que implementa modificaciones referidas a asuntos de carácter financiero, los cuales tampoco deben ser desarrollados por medio del Plan Nacional de Desarrollo.

Respecto a los artículos acusados de la Ley 1737 de 2014, considera, frente al artículo 56, que no se vulnera el artículo 48 Superior y la Ley 1122 de 2007. Puntualmente, determina que:

“El artículo demandado es para la vigencia 2015 se presupuestaron en el Presupuesto General de la Nación los excedentes y los Ingresos Corrientes de las Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). Abiertamente contrario a lo consignado en una Ley específica citada la Ley 1122 de 2007, artículo 9; en lo citado del artículo 48 constitucional contraria su espíritu del principio de universalidad”.

Respecto al artículo 100 precisa que su contenido desconoce que, de acuerdo con la ley especial del Sistema General de Seguridad Social Integral, “sus recursos no deben tener destinación diferente”. Desde su punto de vista, con la asignación que se da a dichos recursos en la ley demandada, su fin cambia y los objetivos del Sistema no se cumplen.

Frente al artículo 112, asevera que desborda los límites de la ley del presupuesto “como quiera que en su proyección se establecen los ingresos de donde proviene, más no crea obligaciones que están previamente definidas en normas especiales como es el caso el Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud)” [Sic].

Señala que “el artículo 347 de la Carta Política dispone que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, significa lo anterior que el presupuesto tiene un carácter restrictivo”. Siguiendo la Sentencia C-457 de 2006, indica, que “la Ley de presupuesto no puede modificar normas sustantivas porque en tal caso sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autonómicas modificatorias del ordenamiento jurídico”.

Bajo la anterior orientación, concluye que los artículos objeto de pronunciamiento regulan una materia diferente al compendio normativo que comprende el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto en las cuales se integran, debido a que se refieren a asuntos de índole administrativo, funcional y al manejo de información.

Por último, insiste en que “merece especial atención la censura impetrada, téngase que los tramites no se surtieron ante las comisiones respectivas de ahí que si se revisan detenidamente la integralidad de los artículos de las normas bajo estudio, contiene un desarrollo legal del Sistema General de Seguridad Social integral (Salud) que si bien es cierto crea la alerta al Ministerio de Salud en aplicación del principio de universalidad (cobertura y eficiencia del sistema) el mismo no tiene la conexidad, que deben contener estas normas”.

El señor Jorge Luis Restrepo Pimienta, en calidad de Docente de Carrera en el Área de Seguridad Social de la Universidad del Atlántico, a través de escrito entregado en esta Corporación de manera extemporánea, manifiesta que las disposiciones acusadas no se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico.

Inicia su escrito poniendo en evidencia la complejidad de la estructura del Sistema de Seguridad Social en Salud. Señala que esta es la “consecuencia jurídico política de la definición del modelo de Estado”. Según el interviniente el Sistema de Salud se encuentre regulado en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1438 de 2011, marco jurídico en el cual se busca materializar los derechos correspondientes. Igualmente señala que este “vela por la optimización del presupuesto destinado [al cumplimiento de sus fines], la financiación del sistema, la fuentes de recursos, así como los principios y garantías constitucionales contempladas”.

Estas obligaciones, advierte, contienen un componente normativo, administrativo-operativo, de prestación de servicio y atención de seguridad social y de organización de autoridades, todo lo cual, a su parecer, está reglamentado en el mencionado compendio normativo, sin embargo, no sucede lo propio en las disposiciones acusadas.

Precisa que con la inclusión de las disposiciones en comento en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto de Rentas se irrumpe contra el principio de unidad de materia, puesto que son normas con naturaleza diversa y general. Aunado a ello, con su integración “se pretende modificar la estructura funcional y financiera del sistema de seguridad social en salud”, lo cual debe tramitarse por una ley autónoma y con un estudio integral, no basado únicamente en asuntos de carácter financiero, como a su parecer sucede en esta oportunidad.

Específicamente, frente a los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 señala que con estos se pretende “taxativamente derogar, cambiar (y) suprimir la estructura institucional financiera” al integrar una nueva entidad de naturaleza jurídica similar a la de una empresa industrial y comercial del Estado. Con esta, afirma, se reemplazaría al FOSYGA y se adicionan otras “funciones y obligaciones como es el pago de la incapacidad de más de 540 días”.

Frente a los artículo 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 advierte que con su integración “se pretende hacer una reubicación de las fuentes de financiación”, con lo cual se apartaría del ordenamiento jurídico lo signado en los artículos 202, 214 y 217 de la Ley 100 de 1993.

Para finalizar, trae a colación la Sentencia C-133 de 2012, en la que, a su consideración, se estudió un caso similar y se determinó que “mientras la Ley 1393 de 2010 tiene por objeto la generación y optimización de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura, aspectos éstos que resultan totalmente ajenos al fin perseguido por la citada ley.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público emitió su concepto a través de un escrito del 25 de abril de 2016, en el cual, luego de transcribir la preceptiva tachada y de reseñar la demanda, hace el análisis constitucional respectivo, aclarando, previamente, que en lo concerniente a las disposiciones de la Ley Anual de Presupuesto, podría estimarse que perdieron su vigencia, sin embargo, sus contenidos podrían estar surtiendo efecto y resulta necesario su estudio.

Manifiesta que los artículo 65 a 68 de la Ley 1753 de 2015, tienen relación directa e inmediata con los pilares del Plana nacional de desarrollo paz y equidad, los cuales se materializan a través de la estrategia de la movilidad social. Encuentra que hay una estrecha relación entre las bases del Plan, las cuales hacen parte integral de la Ley y los temas cuestionados por el accionante. Igualmente, tales asuntos fueron propuestos desde el inicio del trámite legislativo por el Gobierno. Todo ello permite colegir que no se ha

quebrantado el principio de unidad de materia.

Por lo que atañe a la transgresión de tales normas por desconocer el límite de vigencia de 4 años, el Procurador general de la Nación estima que no se cumple el requisito de claridad en la formulación de la demanda. Se explica en el concepto que el actor no da cuenta de las razones que soportan su afirmación, según la cual, las materias a las que se refieren los artículos 65 a 68 debieron ser tramitadas mediante ley ordinaria y no a través de la Ley del Plan. Para la Vista Fiscal, en los planes de desarrollo lo que debe verificarse es que la preceptiva cuestionada, sea un mecanismo idóneo de cabal ejecución del proyecto y este es el caso. La vigencia temporal no es un obstáculo para la validez de las normas del plan, pues, los objetivos y propósitos a largo plazo pueden ser continuados en el siguiente plan. De dicho razonamiento, concluye el concepto la ineptitud de la demanda en este punto.

Respecto de los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014, considera que deben ser objeto de una declaratoria de inexequibilidad, la cual, para el caso del artículo 112, debe surtirse con efectos retroactivos, desde el 2 de diciembre de 2014. No obstante, manifiesta que esa decisión no debe basarse en el presunto vicio de trámite en su aprobación, sino en las siguientes razones:

Respecto de la alegada transgresión del principio de unidad de materia, después de explicar la estructura y el proceso de las leyes a través de las cuales se regulan los presupuestos generales de la Nación, manifiesta que este principio consiste en que las disposiciones que los componen se encaminen a su correcta ejecución, en que rijan solo para la vigencia fiscal correspondiente y en que no se decrete, autorice o apruebe en forma directa ningún tipo de gasto. Este precepto considera, no se cumple en las normas acusadas.

En este sentido, afirma que el artículo 56 demandado ordena que en el presupuesto general de la Nación se incluyan los excedentes e ingresos corrientes de la subcuenta del ECAT y los de la Subcuenta de Promoción, ambas del FOSYGA, con el propósito de “financiar nuevos gastos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)”, no regulados en norma previa, lo que califica como una “maniobra presupuestal”. En el mismo sentido, afirma, respecto del artículo 100, que, por medio de este, se ordena un gasto que comprende “la destinación de los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones, a 31 de diciembre de 2014, para el pago

de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado, y de otros recursos para el saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud”.

Finalmente, frente al artículo 112 considera que también se ordenó un gasto consistente en “el reconocimiento y pago por parte del FOSYGA de recobros y reclamaciones por glosa única de extemporaneidad, por un monto de 200 mil millones de pesos”. Advierte que con esta disposición la inconstitucionalidad se deriva al mismo tiempo porque, en virtud del artículo 355 Superior, no es posible decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Aunado a ello, este precepto viola el principio de identidad legislativa dado que fue incluido en segundo debate, “sin haber sido discutido y aprobado en primer debate conjunto por parte de las comisiones económicas de ambas cámaras”. Esa disposición, a su parecer, representa una grave afectación al patrimonio público, de ahí su requerimiento de una declaratoria con efectos retroactivos.

No obstante, respecto del cargo relacionado con que las disposiciones acusadas de la Ley 1753 de 2015 y 1737 de 2014 adolecen de un vicio de trámite por cuanto que debieron adelantarse en primer debate mediante la comisión permanente, considera que no es procedente puesto que los artículos demandados de ambas disposiciones fueron “debatidos en forma conjunta por las comisiones de asuntos económicos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 241, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda que en el presente caso se formula contra los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 y los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014.

2. Cuestiones preliminares

Previo a cualquier pronunciamiento sobre el fondo del asunto corresponde considerar algunos aspectos cuya resolución puede incidir en la decisión a adoptar. En primer lugar, se

debe precisar si resulta cierta la apreciación de una de las intervenciones que respecto de las acusaciones por vicios de forma, manifiesta la existencia de la cosa juzgada. En segundo lugar, se revisará si las disposiciones cuestionadas de la Ley 1737 de 2014 siguen teniendo efectos en el ordenamiento jurídico y, por ende, tendría lugar el pronunciamiento de fondo de la Corte. Igualmente, se debe verificar si la caducidad afirmada respecto del cargo por vicios de forma de contenidos de la mencionada Ley 1737 tiene lugar. Finalmente, se debe clarificar si tienen asidero algunas censuras formuladas por algunos intervinientes y el Ministerio Público, en relación con la aptitud de algunos de los cargos elevados por el actor.

2.1. Las sentencias C-087 y C-298 de 2016 y la cosa Juzgada por vicios de forma en el asunto en estudio

El valor y la relevancia de la Cosa Juzgada se fundan en diversas razones, entre las cuales se destacan, la necesidad de materializar el valor de la seguridad jurídica, el cual alcanza expresión concreta en la protección de la confianza y la buena fe de quien se atiene a decisiones judiciales previamente adoptadas. Igualmente, en el deber de defender la autonomía judicial no dando lugar a que se reabran debates agotados por el juez competente[2].

Por lo que atañe a los efectos que en materia de cosa juzgada produce una decisión proferida por la Corte Constitucional se ha sentado:

“ (...) (i) Cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material; (ii) en los casos en los que la Corte ha declarado exequible cierta disposición respecto de determinada norma constitucional, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad (...)”[3].

Entre las varias distinciones señaladas por la jurisprudencia a propósito de la cosa juzgada, es pertinente recordar la que alude a la cosa juzgada absoluta y a la cosa juzgada relativa. En relación con la primera, se ha establecido, de modo general, que tiene lugar cuando en la parte resolutive de la providencia no se precisan los efectos del pronunciamiento.

Respecto de la segunda, se ha dicho que se presenta cuando la Corte delimita en la parte resolutive del fallo su efecto.

Específicamente se ha advertido que la cosa juzgada relativa se configura:

(...) si en la parte resolutive de la sentencia la Corte declara la constitucionalidad de la norma por los cargos analizados (cosa juzgada relativa explícita), o si de la parte motiva se infiere inequívocamente que el examen se limitó a los cargos o problema jurídico contruidos en la demanda (cosa juzgada relativa implícita) disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad(...)”[4].

El juicio de constitucionalidad de una disposición puede concluir en una cosa juzgada relativa cuando el examen se hace desde un punto de vista formal, pero, se preserva la posibilidad de hacer un nuevo examen por razones de fondo. También se está frente a esa modalidad de cosa juzgada, cuando el mandato atacado es declarado exequible a la luz de unos específicos contenidos constitucionales, pero, cabe la posibilidad de revisar nuevamente tal precepto frente a una normativa Superior distinta de aquella que fungió como parámetro anteriormente.

La Corte ha estimado que la verificación de la cosa juzgada relativa comporta un doble escrutinio, de un lado, habrá de verificarse si el mandato acusado fue objeto de juzgamiento en una ocasión anterior y, de otro, si la acusación formulada en tal oportunidad, coincide con el nuevo cuestionamiento sometido al estudio del Pleno.

En el asunto sub examine, se manifestó por el Ministerio de Salud que se estaba ante la Cosa Juzgada por vicios de trámite en la formación de Ley 1753 de 2015. Tal consideración tuvo lugar frente al cuestionamiento del accionante, según el cual, las disposiciones censuradas y, entre ellas, los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, deberían ser declaradas inexecutable, dado que en su tramitación se infringió lo mandado en el numeral 2 del artículo 157 Superior, pues, el primer debate se surtió en las Comisiones Segundas y Terceras de ambas cámaras, cuando al revisarse la competencia de la Comisión Séptima, se tiene que entre los asuntos de su resorte se encuentran la seguridad social, los fondos de prestaciones, el derecho a la salud. Dado que los referidos mandatos de la Ley 1753 hacen relación a dichas temáticas, correspondía entonces a la Comisión Séptima el trámite mencionado, lo cual no aconteció, presentándose un vicio insubsanable.

Acorde con lo sentado en este apartado comprueba la Sala que en la Sentencia C-087 de 2016 se acusó de modo general la Ley 1753 de 2015 planteándose en esa oportunidad como acusaciones a desatar las siguientes:

“(…) durante la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), en la cual se anunció el Informe de Conciliación Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado (por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 - 2018), se suspendió la votación de dos (2) proyectos de ley por falta de quórum, lo cual desconoció el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 y con ello vulneró los artículos 145, 151 y 161 de la Constitución.

(…) en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo se suspendió la votación en dos (2) ocasiones y agrega que en ambos eventos habían transcurrido más de treinta (30) minutos sin que se hubiera terminado la votación, lo que desconocería lo señalado en los artículos 160, 149 y 151 de la Constitución.

Y seguidamente se precisaba:

“De esta manera, al no existir ningún cuestionamiento sobre el trámite del proyecto en el Senado de la República ni en una sesión distinta a la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el debate se centrará en determinar si la suspensión de las votaciones de los impedimentos respecto del proyecto Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara llevadas a cabo en esa fecha, desatendió lo señalado en los artículos 145, 151, 161, 160 y 149 de la Constitución.” (Negrillas fuera de texto)

Como se aprecia, los motivos de inconformidad que originaron el pronunciamiento son diferentes a los que convocan a la Corte en esta oportunidad. En la sentencia C-087 de 2016 se ponía en tela de juicio la suspensión de una votación en una sesión en la Plenaria de la Cámara de Representantes en dos ocasiones, en tanto, que en esta oportunidad, lo que se tacha es el trámite en unas comisiones permanentes diferentes a las que en el sentir del accionante, debió haberse debatido la normativa acusada. Además, en la sentencia C-087 de 2016 se precisó el punto al que se contraería la sentencia y, por ello, en la parte resolutive, expresamente se advirtió que la declaración de exequibilidad de “(…) la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” se

profería “por los cargos analizados en la presente sentencia”. En esa medida, resulta claro que no se está frente a una situación de Cosa Juzgada.

Igualmente, es pertinente observar que en la Sentencia C-289 de 2016, en la cual se formularon cuestionamientos de forma a diversos preceptos de la Ley del Plan, entre ellos los artículos 67 y 68, la Sala precisó que los reparos objeto de estudio eran los siguientes:

“ (...) si al momento de llevarse a cabo la conciliación de las anteriores disposiciones demandadas, el Legislador ordinario quebrantó: i) la publicación previa del informe de conciliación, establecida en el artículo 161 de la Constitución; ii) la presunta prohibición de sesiones simultáneas, entre la celebrada por la comisión de conciliación y la Plenaria del Senado, el día 5 de mayo de 2015 (art. 93, Ley 5ª de 1992); iii) la votación pública y nominal que debió efectuar la comisión de conciliación, presuntamente prevista en el artículo 133 Superior y; iv) las razones que debían darse en los Informes a las Plenarios de las Cámaras para adoptar el texto controvertido de una u otra Cámara Legislativa (art. 188, Ley 5ª de 1992).

En esa oportunidad, la Sala Plena se inclinó por la constitucionalidad de los imperativos censurados en los siguientes términos:

QUINTO.- Declarar EXEQUIBLES, por los vicios del procedimiento analizados, los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015. (Negritas de las minúsculas fuera de texto)

Como se observa, ninguno de los ataques estudiados en la Sentencia C-289 de 2016 coincide con la censura que se ventila en la presente providencia y en aquella sentencia se advertía puntualmente que el pronunciamiento se contraía a los vicios examinados, con lo cual, es palmario que no se está frente a la Cosa Juzgada.

Establecido que no tiene lugar la Cosa Juzgada, continua la Corporación con la revisión de las cuestiones preliminares.

2.2 La vigencia de los artículos 56, 100 112 de la Ley 1737 de 2014 y la continuación de

producción de efectos de dichas disposiciones

En las intervenciones presentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, se enfatizó en la pérdida de vigencia de las disposiciones de la Ley Anual de Presupuesto; para tales intervinientes dicha circunstancia debe conducir a la Corte Constitucional a declarar la carencia actual de objeto o inhibirse de adelantar el juicio de constitucionalidad puesto que no cabe emitir pronunciamiento de fondo frente a enunciados legales que ya no hacen parte del ordenamiento jurídico. Dado que para la Sala Plena tales consideraciones no resultan exactas, se hace necesario revisar el asunto de la vigencia de dichas prescripciones.

Por lo que respecta al artículo 56 se puede advertir que su vigencia se redujo al año fiscal de 2015, así se desprende de su redacción cuando se dice que “Con el fin de financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política y el artículo 90 de la Ley 1122 de 2007, para la vigencia 2015 se presupuestarán en el Presupuesto General de la Nación los excedentes y los ingresos corrientes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (...)” (negritas fuera de texto).

En lo atinente al mandato del Artículo 100 bien podría afirmarse que el texto no es claro sobre la vigencia, pero el título de la ley “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015” (negritas fuera de texto) aunado al principio de anualidad del presupuesto conforme a lo consagrado en el literal c) del Artículo 11[5] del Estatuto orgánico del Presupuesto se constituirían en razones para afirmar que dicho artículo 100 no está vigente.

Sin embargo, encuentra la Corporación que parte sustantiva de los textos legales en mención fue reproducida en mucho dentro del cuerpo de la Ley 1769 de 2015 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016” tal como se puede verificar en el siguiente cuadro comparativo:

LEY 1737 DE 2014

LEY 1769 DE 2015

Artículo 56

Artículo 54

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

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

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

Con el fin de financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política y el artículo 9o

de la Ley 1122 de 2007, para la vigencia 2016 se presupuestarán en el Presupuesto General de la Nación los excedentes y los ingresos corrientes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

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

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

Los excedentes de la subcuenta de promoción de la salud del Fosyga independientemente de la fuente de financiación se podrán utilizar para garantizar los programas nacionales de promoción y prevención.

ARTÍCULO 100

ARTÍCULO 75

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

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

Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2015, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y de no existir estas deudas, al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado. En el caso de que el municipio haya perdido la competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores dichos saldos serán girados al departamento para financiar las actividades definidas en el presente inciso.

Los recursos girados al mecanismo de recaudo y giro previsto en el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, en virtud del artículo 85 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013 por parte de las Administradoras de Pensiones tanto del Régimen de Prima Media con prestación definida, como de ahorro individual con solidaridad, las administradoras de cesantías, Entidades Promotoras de Salud y/o Fosyga y las Administradoras de Riesgos Laborales, se podrán destinar al saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud, privilegiando el pago de los pasivos laborales incluidos los aportes patronales. De no existir estos pasivos se podrán destinar al pago de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda que adeude la Entidad Territorial a la EPS o a los prestadores de servicios de salud. Estos recursos se distribuirán conforme al artículo 49 de la Ley 715 de 2001. Los recursos se girarán directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y permanecerán en el portafolio de esta subcuenta hasta su giro al beneficiario final.

Los recursos del Sistema General de Participaciones presupuestados por las Empresas Sociales del Estado por concepto de aportes patronales del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda girados y que no hayan sido facturados o que no crucen contra los servicios prestados por No POS o por población pobre no afiliada, prestados efectivamente por el prestador de servicios beneficiario de los aportes patronales durante la vigencia 2015, se considerarán subsidio a la oferta.

*El texto subrayado en la Ley 1769 de 2015 es en el que diverge la normativa en comparación.

Para la Corporación, esta reproducción de una parte importante de los mandatos cuestionados pone de presente que aunque los artículos 56 y 100 de la Ley 1737 de 2014 no estén rigiendo, los efectos de lo que se dispuso en esos imperativos continúan teniendo lugar, pues, los artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015 disponen en mucho lo mismo que preceptuaran los citados mandatos de la Ley 1737 de 2014. Tal situación reviste relevancia constitucional, pues, una decisión que apenas cubre los enunciados legales acusados y nada de los que los repiten posteriormente puede convertir en inane el control de constitucionalidad. Bien podría acontecer que para desatender lo considerado por el juez de constitucionalidad sobre los artículos 56 y 100, se le diese pleno vigor a lo reglado en los artículos 54 y 75 so pretexto de que la Sala se pronunció sobre los contenidos incluidos en la Ley 1737 de 2014 y no sobre los incorporados en la Ley 1769 de 2015.

La eventualidad apuntada impele a la Corte a dar aplicación a lo dispuesto en el inciso 3º del Artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, según el cual, procede la integración normativa con miras a evitar, entre otras cosas, la incertidumbre frente a un pronunciamiento parcial. Recientemente esta Corporación ha explicado que:

“la integración normativa posee tres (3) significados: (i) la realización de un deber de quien participa en el debate democrático, a través de la acción de inconstitucionalidad de que trata el art. 241 CP, consistente en la identificación completa del objeto demandado, que incluye todos los elementos que hacen parte de una unidad indisoluble creada por el Derecho; (ii) es un mecanismo que hace más efectivo el control ciudadano a las decisiones del legislador; (iii) y es, finalmente, una garantía que opera a favor de la coherencia del orden jurídico, pues su conformación determina que el poder del juez constitucional para resolver un asunto en sus problemas jurídicos sustanciales, pueda efectuarse sobre todos los elementos que estructuran una determinada construcción jurídica.” (Negrillas fuera de texto) (Sentencia C-721 de 2015 M.P. Pretelt Chaljub).

En cuanto a la procedencia de la integración normativa la jurisprudencia ha considerado que tiene lugar en los siguientes eventos:

Encuentra pues la Sala que si bien formalmente podría predicarse la pérdida de vigencia de

los mandatos en consideración, también es cierto que materialmente renovaron su vigor a través de los artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015. Así pues, por virtud de la integración normativa procederá la Sala a examinar los contenidos de los referidos artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015 en lo que coinciden con los demandados en esta actuación y en lo que las respectivas proposiciones jurídicas requieran para tener sentido. En concreto y, específicamente, para la atención de los cargos que se desatarán en esta providencia, el artículo 54 será tenido en cuenta en su totalidad, pues privarlo de alguna expresión le resta sentido a algunas de las proposiciones normativas que incorpora. Por lo que concierne al artículo 75 se considerarán los incisos primero y segundo, dado que el inciso tercero contiene un enunciado que no hacía parte del artículo 100 de la Ley 1737 de 2014. En el inciso segundo del mencionado artículo 75 se entenderá incluida la expresión “conforme al artículo 49 de la Ley 715 de 2001”, pues sin ella parte de la proposición perdería su sentido.

Una decisión distinta reñiría con el papel de guardián supremo que la Constitución le asigna a esta Corte y eventualmente tornaría en huero el mandato de supremacía de la Carta al que alude el artículo 4 Superior. Dada la pérdida de vigencia de los artículos 56 y 100 se impone respecto de los mismos la decisión inhibitoria respectiva.

La situación del artículo 112 es un tanto distinta, pues su vigor normativo no tiene como único condicionante la temporalidad de la que habla el título de la ley, sino que esa prescripción fija su alcance a un tope económico tal como puede verse:

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

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

Es factible que el mandato transcrito siga produciendo efectos, pues nada obsta para que cursen aún actuaciones administrativas y eventualmente judiciales en las cuales haya de

aplicarse el precepto. Esta circunstancia explica y justifica el ejercicio del control demandado tal como se verá al momento de resolver los problemas jurídicos.

2.3. La caducidad por vicios de forma en el caso de la Ley 1737 de 2014

Acorde con lo contemplado en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto. En el asunto en examen varias intervenciones han observado que la Ley 1737 de 2014 no puede ser censurada por tal tipo de vicios dado que fue publicada en el Diario Oficial No. 49.353 del 02 de diciembre de 2014 y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 03 de diciembre de 2015.

Advierte la Sala que una de las acusaciones formuladas contra la Ley 1737 de 2014, tiene que ver con el trámite del proyecto en unas Comisiones que en el sentir del actor no eran las competentes para conocer del asunto. Se trata, sin duda, de una tacha de forma y por ello se hace necesario verificar si la acción aún no ha caducado.

Como se aprecia, el vencimiento del término para demandar por razones de forma, contado desde la publicación de la Ley, tuvo lugar el 02 de diciembre de 2015, esto es, un día antes de la presentación de la demanda. Por ende, respecto de este cuestionamiento se verifica la caducidad de la acción, con lo cual, el Pleno se pronunciará sobre esta censura en tal sentido[6].

2.4. La aptitud de los cargos

Otro asunto de relevancia jurídica a valorar, preliminarmente, lo constituye el cuestionamiento expuesto en algunas intervenciones contra la aptitud de algunos de los cargos formulados por la parte accionante. De un lado, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud cuestionan el presunto quebrantamiento por parte de las normas acusadas a los artículos 48 y 49 Superiores. De otro lado, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Salud objetan la formulación del cargo, según el cual, las varias veces citadas normas del Plan Nacional de Desarrollo, vulneran los artículos 200 y 339 de la Constitución.

Respecto de la infracción a los artículos 48 y 49 Superiores, la intervención del Ministerio de

Hacienda advierte que el cargo no tiene sustentación y se limita a repetir los argumentos esgrimidos para probar la violación al principio de unidad de materia. Tampoco se encuentra en la acusación una explicación sobre cómo las normativas cuestionadas son esenciales en la definición del derecho fundamental a la salud. Precisa que las reglas censuradas, en lugar de desconocer el derecho fundamental a la salud, se orientan a realizarlo. En relación con el mismo cargo, el Ministerio de salud repara que lo expuesto por el accionante no se dirige a demostrar la vulneración de los preceptos constitucionales incumpliendo con las exigencias de certeza y especificidad.

En lo concerniente al cargo por desconocimiento de los artículos 200 y 339 de la Carta, la intervención del Ministerio de Salud precisa que la acusación se funda en una proposición jurídica de carácter constitucional inexistente, cual es, “si el periodo de gobierno es de cuatro años, la ejecución del PND debe proyectarse para término igual”. Explica el Ministerio que esa previsión solo existe en el escrito de demanda. En esa medida, se desatienden las exigencias de certeza y especificidad de la acusación. Por su parte, la Vista Fiscal reprocha que el accionante no demuestra por qué los temas de las normas cuestionadas, debían únicamente ser tramitados por ley ordinaria. Tal circunstancia comprometería el presupuesto procesal de claridad exigible en la formulación de acusaciones ante la Corte.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 40, numeral 6 de la Constitución, uno de los derechos políticos con los que cuentan los ciudadanos es la defensa de la Constitución, la cual, encuentra como una forma de realización el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Con todo, el ejercicio de dicho derecho implica algunas exigencias necesarias para el correcto trámite de la solicitud. En tal sentido, cabe recordar que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece una serie de requisitos mínimos que debe atender el accionante para presentar su solicitud ante la Corte. Particularmente, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado como requisitos esenciales de la demanda, la presencia del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para asumir el conocimiento del asunto.

En lo concerniente al objeto, se trata de los enunciados legales reprochados por el accionante. Por lo que respecta al concepto de violación, la jurisprudencia ha detallado, reiteradamente, los requisitos que permiten determinar la idoneidad de la demanda para

lograr una decisión de fondo. De modo puntual, se ha observado que las razones aducidas por el actor en su libelo acusatorio deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes; pues de no serlo, no le resulta posible a la Corte proferir la decisión que absuelva las dudas planteadas por el actor.

De manera reiterada la jurisprudencia ha sentado al respecto:

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, el que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda (...)

(...) las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan (...).

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado (...) son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos

en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

(...) la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (...), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante (...) la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer (...) de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional (Sentencia C-1052 de 2001)

Ahora bien, en el asunto en estudio se profirió el auto de enero 20 de 2016 ordenando la admisión de la demanda y la prosecución del procedimiento. Se entiende entonces que, en principio, se estimaron atendidos los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Con todo, no se desprende de lo resuelto en aquel momento que al proferirse la sentencia, deba esta Corte decidir de fondo si advierte en un análisis más detallado la presencia de razones que podrían conducir a un pronunciamiento diferente, más aún, cuando se han formulado observaciones respecto de la aptitud de algunos cargos.

En cuanto al cargo por presunta vulneración a los artículos 48 y 49 de la Carta, el accionante estima que tal infracción es cierta ya que (i) las normas atacadas no podían

incluirse en la Ley del Plan dada la vocación temporal de esta, (ii) aquellas disposiciones reglamentan elementos estructurales del derecho fundamental al salud debiendo ser regulados fuera de la Ley del Plan, además (iii) esta última no puede absorber la materia de la seguridad social, (iv) los recursos de la salud han sido objeto de regulación en dos oportunidades fallidas y se vació la competencia ordinaria del congreso para discutir el tema.

Para la Sala, los varios argumentos escuetamente presentados por el actor no logran satisfacer las exigencias que configuran la aptitud del cargo. Así por ejemplo, no se tiene una mínima explicación de los asertos según los cuales la preceptiva cuestionada no podía ser incluida en la Ley del Plan dada la vocación temporal de esta, ni porqué esas normas regulan elementos estructurales del derecho fundamental a la salud o porqué se vació la competencia del legislador. Se trata de afirmaciones sin soporte argumentativo que en algunos intervinientes dieron pie para entender que se reparaba lo ocurrido porque no se había dado trámite de Ley Estatutaria a la preceptiva atacada. Es preciso advertir que el accionante no alude a ningún tipo de Ley Especial, solo se contrae a decir que la vía elegida no era la correcta. En ningún momento el accionante se refiere a las disposiciones constitucionales que regulan el trámite y contenido de las leyes estatutarias como vulneradas. Debe la Corte aclarar que la equivocada interpretación de algunos intervinientes no la obliga a sustituir las falencias argumentativas del actor y configurar un cargo inexistente.

Por lo que atañe a la manifestación según la cual la ley del Plan no puede absorber la materia de la seguridad social, no se comprende si lo que se quiere decir es que la Ley del Plan no puede incluir ninguna disposición que regule el derecho a la seguridad social o si, en el caso concreto, lo acontecido supuso que la Ley del Plan absorbió el régimen de la seguridad social. En esa medida, también el requisito de la claridad se ve insatisfecho redundando en detrimento de la construcción del cargo. Del mismo modo, advierte la Corporación que lo que pudiesen haber sido los fracasos de proyectos legislativos orientados a unificar el manejo de los recursos de la salud, no son razones que permitan predicar la inconstitucionalidad de la preceptiva tachada, con lo cual, se pone de manifiesto la transgresión a la exigencia de pertinencia.

Así pues, se verifica que el cargo por supuesta violación a los artículos 48 y 49 por parte de

los artículos 65, 66, 67 y 68 al estar incluidos en la Ley del Plan de Desarrollo 2014-2018 no cumple las mínimas exigencias que la jurisprudencia de esta Corporación ha contemplado para que tenga lugar el examen de constitucionalidad, imponiéndose respecto de este cuestionamiento la inhibición.

Por lo que respecta a la censura, según la cual, las mencionadas disposiciones del Plan quebrantan los contenidos de los artículos 200 y 339 Superiores, dado que los contenidos legales tienen vocación de permanencia y exceden el periodo presidencial. Se tiene que el actor funda la presunta inconstitucionalidad en la infracción al principio democrático pues (i) el periodo de Gobierno es de cuatro años y normas con vocación de permanencia no son de recibo, (ii) estima igualmente como inadmisibles que un gobierno pueda “someter al gobernante subsiguiente el cumplimiento (sic) del programa de su antecesor, en contravía del principio democrático”, (iii) agrega que dada esa vigencia temporal de la Ley del Plan, la modificación del sistema de seguridad social debió hacerse a través de una Ley ordinaria, entiende que cabe en este punto un argumento similar al que la Corte ha empleado para declarar inexecutable normas de la Ley Anual de Presupuesto cuando incluye normas permanentes.

Para la Sala, esta acusación también presenta situaciones que afectan su aptitud e impiden el juicio de constitucionalidad deprecado. En los argumentos expuestos a favor de su tesis, no se observa una oposición objetiva entre algún imperativo constitucional que proscriba del Plan Nacional de Desarrollo normas cuyo vigor exceda del cuatrienio para el cual fue concebido el instrumento y el conjunto de disposiciones censuradas. Tanto es así que para intentar fundar su aserto, el actor pretende que por vía de analogía se tenga en cuenta la jurisprudencia en la cual la Corte ha establecido el peso del principio de anualidad en el ámbito de la Ley Anual del Presupuesto. Acorde con lo sentado por la Corporación, las razones que sustentan el cargo han de ser pertinentes y no pueden basarse en consideraciones doctrinarias o apreciaciones subjetivas del accionante, pues si ello ocurre no se satisface el requisito de pertinencia que debe comportar la tacha respectiva. El uso analógico de la jurisprudencia sobre la anualidad del presupuesto que el actor propone al Pleno como guía interpretativa para revisar el cuestionamiento no es una razón que sugiera la presunta inconstitucionalidad referida en la demanda.

Igualmente, no resulta claro qué es lo que el actor denomina sometimiento de un Gobierno

futuro a lo que haya dispuesto un Gobierno presente. No hay en la lacónica solicitud del accionante una explicación sobre lo que se quiere significar con tal aseveración, más aún, si se tiene en cuenta que no hay alguna prohibición para los Gobiernos futuros de adelantar las iniciativas orientadas a derogar las prescripciones de Administraciones anteriores, incluidos en el Plan.

Por lo que atañe a la afirmación, según la cual, las prescripciones de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley del Plan debieron incluirse en una Ley ordinaria, caben las mismas observaciones que sobre ese argumento se hicieron cuando se verificó la falta de aptitud del cargo por vulneración a los artículos 48 y 49 Superiores.

Así pues, la acusación a la Ley del Plan por la presunta infracción de los artículos 200 y 339 de la Carta, dada la inclusión de los artículos 65, 66, 67 y 68 no satisface los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia, con lo cual procede la inhibición en relación con esa tacha.

Por lo que respecta a la aptitud de los restantes cargos no se encuentran cuestionamientos y la Sala tampoco tiene reparos en ese punto, razón por la cual sobre ellos recaerá un examen de fondo.

3. Los problemas jurídicos

Aclaradas las varias situaciones que requerían un estudio preliminar, procede la Sala a determinar cuáles son los problemas jurídicos que demandan una decisión de mérito por parte de la Corte Constitucional.

Como se observa, son dos los conjuntos de preceptos cuestionados, unos pertenecen a la Ley 1753 de 2015 contentiva del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y los restantes a la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015”. Por ello, los problemas jurídicos concernientes a cada grupo de disposiciones serán formulados por separado.

A. ¿Se incurrió en un vicio de procedimiento, desconociéndose el numeral 2 del artículo 157 de la Carta y el Artículo 2 de la Ley 3ª. de 1992, cuando los Artículos 65, 66, 67 y 68

de la Ley 1753 de 2015, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, contentivos de disposiciones alusivas al derecho a la salud, a la administración de sus fondos y a la Superintendencia Nacional de Salud fueron aprobados en las Comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras de forma conjunta y no en la Comisión Séptima?

B. ¿Viola el principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, Ley 1753 de 2015, la inclusión de los Artículos 65, 66, 67 y 68, concernientes al derecho a la salud, a la administración de sus fondos y a la Superintendencia Nacional de Salud?

Por lo que respecta a los artículos 56, 100 y 112 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”, se censura su inclusión en dicho cuerpo legislativo, pues dada su temática y lo que el actor entiende como su vocación de permanencia, se estaría desconociendo el principio de unidad de materia y el límite temporal de un año que vincula a los mandatos de la Ley Anual de Presupuesto. Previamente la Sala advirtió que en aplicación de la integración normativa adelantaría el juicio sobre los artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015 en lo pertinente. Entonces, corresponde al Pleno atender las siguientes inquietudes:

A. ¿Quebranta el principio de unidad de materia en la Ley Anual de Presupuesto, la inclusión de los artículos, en este caso y por vía de integración normativa lo dispuesto en los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015” en los cuales, se adoptan diversas medidas encaminadas a financiar el Sistema General de Salud?

B. ¿Vulnera la Constitución la presencia en la Ley Anual de Presupuesto de los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014, preceptos en los cuales se adoptan diversas medidas encaminadas a financiar el sistema general de salud; dado que dichos mandatos habrían excedido el límite temporal de la vigencia fiscal para la que inicialmente fueron concebidos?

Establecidos los problemas jurídicos procede la Corte a resolverlos, siendo pertinente

inicialmente (i) aludir al alcance normativo de las disposiciones atacadas y la relevancia de los recursos económicos en la realización del derecho a la salud; (ii) seguidamente, se procederá a recordar la jurisprudencia de esta Corporación en lo atinente al principio de especialidad cuando se distribuye el trabajo legislativo entre las Comisiones Constitucionales Permanentes; (iii) posteriormente, se revisará lo sentado por la Corporación respecto del principio de unidad de materia cuando se trata de la Ley del Plan y de la ley anual de Presupuesto. Con tales supuestos se desatará cada cargo.

4.- El contenido de las prescripciones acusadas y la importancia de la asignación de recursos en la realización del derecho a la salud

Dados los problemas jurídicos planteados se procederá a revisar el sentido de los enunciados legales demandados, con lo cual se podrá establecer, de mejor modo, si se respetaron o se desconocieron los contenidos constitucionales referidos por el accionante en las correspondientes censuras. Inicialmente, se revisarán los respectivos preceptos del Plan Nacional de Desarrollo, seguidamente, se aludirá a los de la Ley Anual de Presupuesto.

4.1. El contenido de los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015

El artículo 65 de la Ley 1753 de 2015 atribuye al Ministerio de Salud y Protección Social la definición de la política en salud, estableciendo que esta será de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Es importante advertir que esa función del Ministerio se enmarca, por virtud de la misma disposición, en los mandatos de la Ley Estatutaria que regula el derecho fundamental a la salud. Igualmente, el párrafo segundo del mismo artículo ordena que la definición de dicha política deberá garantizar la amplia participación de todos los grupos de interés del sector.

La misma disposición establece, en su inciso segundo, cuáles son los enfoques que se integrarán en la definición de la política pública mencionada y los componentes a tener en cuenta en la construcción de la referida política. Por otra parte, el párrafo primero del artículo en cita establece la obligación para el Ministerio de adaptar tal política a ámbitos territoriales con población dispersa, rural y urbana señalando algunos criterios para materializar esa finalidad.

El artículo 66 se orienta a lograr el manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del sistema General de Seguridad Social en Salud, para tal efecto, crea una entidad especial del orden nacional, la cual se asimilará a una Empresa Industrial y Comercial del Estado y se adscribirá al Ministerio de Salud. El inciso segundo establece el tipo de régimen laboral y de contratación de la referida entidad y el inciso tercero le asigna al nuevo ente el papel de administrar recursos de la salud, sin que llegue a asumir funciones propias de las Entidades Promotoras de Salud. En el inciso cuarto se enlistan las funciones que habrá de cumplir la entidad con miras a cumplir su objeto, entre las cuales se destacan la administración de los recursos, el reconocimiento y pago de las unidades por capitación y la realización de los pagos correspondientes.

En el inciso quinto se establecen reglas concernientes a los recursos del régimen subsidiado y se fija la responsabilidad de las entidades territoriales que no gestionen el giro de los recursos. El inciso sexto determina cuáles recursos harán unidad de caja y cuáles no. Igualmente indica pautas para la estructuración del presupuesto, la presupuestación y la contabilización. Los incisos séptimo y octavo establecen otros elementos de la nueva entidad tales como su domicilio, la procedencia de sus ingresos, su patrimonio, la configuración de la Junta Directiva, la designación del Director general y, de modo general, las funciones de tales órganos. En el inciso noveno se fija la obligación de establecer un régimen de transición.

Finalmente, el párrafo primero radica en cabeza del Gobierno Nacional la tarea de establecer las condiciones de operación y, el párrafo segundo, establece factores a tener en cuenta para el cobro de los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios.

Por su parte, el inciso primero del artículo 67 enlista los recursos que administrará la nueva entidad y, en el inciso segundo, se establece la destinación de tales recursos, cual es, el reconocimiento y la realización de diversos pagos, el fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias, la financiación de programas de promoción y prevención, el pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios y los gastos de funcionamiento y operación de la entidad, entre otros. El inciso último determina cuales recursos harán unidad de caja y cuáles no, advirtiéndose que en la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.

En el artículo 68 se le atribuye al Superintendente Nacional de Salud la facultad de ordenar o autorizar a las entidades vigiladas la toma de medidas que salvaguarden la prestación del servicio de salud y la adecuada gestión financiera. En el inciso segundo se determina la normativa que regentará aquellas medidas y se indica que el Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizarlas al momento de implementarlas en el sector salud. El inciso tercero autoriza al Gobierno para que con cargo a los recursos del FOSYGA lleve a cabo algunas operaciones autorizadas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Finalmente, el párrafo único condona la deuda que la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones tiene con la Nación. En un inciso final se ordena al Gobierno Nacional la reglamentación de lo contemplado en el artículo.

Para la Corporación, se trata de disposiciones encaminadas a reglamentar aspectos de la política pública en materia de salud, así como a regular la administración y manejo de los recursos del sector. Para los efectos de la gerencia referida se provee una entidad y se le dota de los elementos jurídicos que hagan viable su actuar. Igualmente, se empodera a la Superintendencia Nacional de Salud para la adopción de ciertas medidas que se estimen necesarias para la defensa de la prestación del servicio de salud. La condonación que se establece a favor de la Caja Nacional de previsión Social de las Comunicaciones está signada por la garantía en la continuidad de la prestación del servicio.

La reseña de tales contenidos permitirá a la Sala hacer el análisis de rigor que demandan los cargos formulados contra los mandatos mencionados.

4.2. El contenido de los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y del artículo 112 de la Ley 1737 de 2014

Por lo que concierne a las prescripciones contenidas en el artículo 54, se tiene que se incluyeron en el Presupuesto General de la Nación con miras a financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud, los excedentes y los ingresos corrientes de una subcuenta del Fosyga. Seguidamente, se advirtió que previa cobertura de los riesgos amparados por esa subcuenta, se podrían financiar con la misma diversos programas en materia de salud

pública, tales como la vacunación, la afiliación de población pobre y vulnerable, la atención a la Población en Condiciones Especiales tanto discapacitada como población desplazada, entre otros. En el inciso tercero se extiende la cobertura de financiación a otros conceptos como la atención inicial de urgencias a nacionales en territorios extranjeros de zonas de frontera. En el último inciso se destinan los excedentes de la subcuenta de promoción de la salud del Fosyga para la financiación de los programas nacionales de promoción y prevención.

El artículo 75, en sus incisos primero y segundo, que son los que interesan en este juicio, establece que los excedentes y saldos en materia de oferta en salud, no comprometidos, se destinarán para el pago de obligaciones pendientes por la prestación del servicio y, eventualmente, al saneamiento de Empresas Sociales del Estado. Igualmente, se dispone el giro de recursos en salud del Municipio al Departamento para el financiamiento en salud, cuando aquella entidad territorial haya perdido la competencia para administrarlos o no presente deudas por la prestación del servicio en salud de vigencias anteriores.

En el inciso segundo del mismo mandato se prescribe que los recursos al mecanismo de recaudo y giro previsto en el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, en virtud del artículo 85 de la Ley 1438 de 2011 y el artículo 206 de la Ley 1687 de 2013, podrán destinarse al pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores privilegiando los pasivos laborales y, de no existir estas deudas, se asignarán al pago de ciertos servicios en salud. Del mismo modo, se indica cuál es el precepto legal que regulará la distribución de los recursos y determina algunas reglas particulares para el giro correspondiente.

En cuanto al artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 se observa que radica en cabeza del Fosyga el reconocimiento y pago, hasta por un tope de 200.000 millones de pesos, de los recobros y reclamaciones cuya glosa en el proceso de auditoria haya sido únicamente la extemporaneidad, siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad para la interposición de acciones legales, según lo contemplado en el ordenamiento vigente y sin necesidad de acudir a la conciliación.

Para la Sala, estos contenidos legales establecen tanto el destino como la administración de recursos en el ámbito de la salud, precisando que en cada una de ellas se fijan pautas para la gestión de tales dineros. Se trata de disposiciones que son expresión del principio de

legalidad en el marco del gasto, en la medida en que apuntan a regular por el legislativo el flujo de dineros públicos asignados a la realización de un derecho fundamental.

4.3. La relevancia de los instrumentos para la administración y la ejecución de los recursos destinados al derecho a la salud

El derecho a la salud se constitucionalizó de forma expresa en los artículos 44 y 49 de la Constitución Política. Inicialmente estos mandatos fueron desarrollados por la Ley 100 de 1993, la cual también estructuró el Sistema General de Seguridad Social en Salud y determinó como objetivos de este último la regulación del servicio público de salud, la creación de condiciones para el acceso de toda la población a tal servicio en todos los niveles de atención, la cobertura de las contingencias de enfermedad general y maternidad de sus afiliados y beneficiarios y la garantía universal del acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Para alcanzar estos fines la Ley 100 de 1993 implementó un Plan Obligatorio de Salud, como el conjunto básico de servicios para los afiliados y beneficiarios del sistema.

Otro momento significativo en el desarrollo normativo del derecho se alcanzó con la expedición de Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual regula el derecho fundamental a la salud. Esta preceptiva incluyó en el marco de la Ley y con carácter estatutario, entre otras cosas, los elementos que integran el derecho a la salud, un conjunto de obligaciones en cabeza del Estado, un listado de principios rectores del derecho, un catálogo de derechos de los pacientes, un conjunto de derechos que se orientan a materializar el derecho de participación de los asociados en el diseño de las políticas públicas del sector; prescripciones que fueron objeto de revisión en esta Corporación mediante la Sentencia C-313 de 2014. Sin duda, son múltiples las facetas que el derecho a la salud y la profusa jurisprudencia que este ha suscitado en esta Corporación. Sin embargo, dado el objeto de este juicio, se resaltará un aspecto, cual es, la trascendencia de la asignación y gestión de los recursos para el logro de su realización.

Aparejada a su dimensión como derecho la salud también se entiende como servicio público, basta recordar el imperativo constitucional contenido en el artículo 366, el cual ordena:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades

sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable

Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra disposición.”
(Negrillas de la Sala)

Es tal mandato constitucional el que explica en mucho la presencia de un conjunto de obligaciones en la referida Ley 1751 de 2015, cuyo artículo 5º preceptúa:

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;

b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;

d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;[7]

e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;

f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;

g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;

h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;

j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio. (negrillas fuera de texto)

Por ende, la asignación, gestión y ejecución de los recursos para el logro de la realización del derecho resultan imprescindibles, siendo la Ley una de las vías que permiten tales cometidos. Ahora bien, el principio de legalidad del gasto comporta un compromiso del principio democrático en tales tareas. Sobre el peso de dicho principio y su conexión con el principio democrático se ha dicho por la Corte:

“ (el) principios (...) de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. “Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.” (sentencia C-772 de 1998)

Desatender la exigencia de viabilizar el gasto, comporta desconocer los mandatos de materialización de los derechos dispuestos por Constituyente en el artículo 2º Superior, cuando fijó entre los fines esenciales del Estado la garantía de la efectividad de los derechos protegidos por la Carta. En esa medida, no solo resulta comprensible, sino necesario que instrumentos como la planeación y la elaboración del presupuesto, incluyan

en sus contenidos lo requerido para realizar el derecho fundamental a la salud, siempre y cuando, ello no comporte la infracción de mandatos constitucionales como la unidad de materia, el principio de anualidad del presupuesto, entre otros.

La satisfacción de la salud como derecho fundamental y servicio público, implica el compromiso de un volumen importante de recursos. La preocupación por el costo del derecho a la salud se advierte en diversos momentos de la formulación de los mandatos que regulan la prestación respectiva. Así, por ejemplo, en el debate legislativo que aprobó la Ley Estatutaria que regula el derecho fundamental la salud, se observaba que algunos de los aspectos en los que debía concentrarse la propuesta normativa eran “La sostenibilidad en el financiamiento del plan Único de Salud”, “La calidad en términos de acceso, continuidad y progresividad.”, “La eliminación progresiva de las exclusiones hoy vigentes conocidas como Servicios No POS.”[9], todos ellos vinculados a dimensiones económicas.

Finalmente, el legislador incluyó varias disposiciones en las cuales se pone de presente ese interés, prueba de ello es el transcrito artículo 5º, cuyo literal i) ordena la adopción de la regulación y las políticas que logren financiar de manera sostenible los servicios de salud y la garantía del flujo de los recursos; en relación con esa prescripción, la Corporación, en la precitada Sentencia C-313 de 2014, haciéndose eco de informes de la Organización Mundial de la Salud, observaba:

“(…) Las implicaciones de la sostenibilidad, pasan por aspectos tan significativos en la prestación del servicio como la cobertura. Una dificultad en la disponibilidad de recursos, contrae la posibilidad de extender el servicio y/o mejorar la prestación del mismo, para más personas. Tal es el nivel del asunto que la Organización Mundial de la Salud dedicó su informe de 2010 a “La Financiación de los Sistemas de Salud. El camino hacia la cobertura universal”.

En el precitado informe de la OMS, se ha especificado la dimensión del tema financiero en materia de salud. Refiriéndose al acceso oportuno a los servicios sanitarios. Ha precisado el organismo internacional que “esto no se puede conseguir, excepto para una minoría de la población, sin un sistema de financiación sanitaria que funcione correctamente. Es lo que determina si las personas pueden permitirse el uso de los servicios sanitarios cuando los necesitan. Es lo que determina la existencia de los propios servicios”. En el mismo estudio,

se advierten otras posibles consecuencias cuando hay fallas en la financiación. Una de ellas, tiene que ver con el traslado de la dificultad financiera al usuario del sistema. Esto es, ante la imposibilidad del sistema para atender a quien requiere de su servicio, este hará uso de sus propios recursos buscando otras vías de recuperación de la salud. Sin duda, el supuesto que subyace a esta forma de razonar es que quien principalmente carga con la financiación del derecho es el Estado.

Las estimaciones de la O.M.S. resultan importantes porque permiten ver el peso del asunto en lo concerniente a la realización del derecho a la salud. En el Informe Sobre la Salud en el Mundo 2003, el organismo internacional ya advertía sobre las implicaciones de la política pública en materia de financiamiento de los sistemas de salud, y lo hacía del siguiente modo:

“Las decisiones de políticas sobre los mecanismos de financiación tiene muchas repercusiones. Influyen en aspectos tales como la cantidad de dinero eventualmente movilizable, la mayor o menor equidad con que se recauden y apliquen los recursos, y la eficiencia de los servicios e intervenciones resultantes (...)”. (Negritas fuera de texto)

Agregaba en esa oportunidad la Sala:

“En suma, son palmarias las evidencias de la necesidad de cumplir de manera urgente, el deber de adoptar la regulación y las políticas para financiar de manera sostenible el sistema de salud. Sin embargo, esta conclusión no puede conducir al equívoco de estimar que la presencia de dicho deber, en el ordenamiento jurídico, es una patente de curso para proferir normas y tomar decisiones que lesionen los derechos de los usuarios del sistema y, desconozcan la jurisprudencia de esta Corporación sobre los límites de dicho deber.

Y concluía en esa oportunidad el Pleno:

Así pues, la Sala procederá a declarar la exequibilidad del literal i) del artículo 5 del Proyecto en el entendido que la sostenibilidad financiera no puede comprender la negación a prestar eficiente y oportunamente todos los servicios de salud debidos a cualquier usuario.

Así pues, resulta claro que mecanismos como la planeación y el presupuesto están en

mucho al servicio de la protección y materialización del derecho a la salud en consonancia con los postulados constitucionales y legales sucintamente referidos.

5. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo en el marco de la distribución del trabajo entre las comisiones constitucionales permanentes

El numeral 2 del artículo 157 de la Constitución Política establece que ningún proyecto será ley sin cumplir, entre otros requisitos, el de “haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente” y el mismo Imperativo Superior, a renglón seguido, le defiere a una específica ley orgánica la determinación de los casos en los cuales el primer debate tendrá lugar en sesión conjunta. Establece el constituyente que “El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras”.

Por su parte, el artículo 341 Superior que regenta algunos aspectos puntuales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo señala, en su inciso segundo, lo siguiente:

“Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.” (Negrillas fuera de texto)

En virtud de dichos preceptos, la Ley 5 de 1992 incluyó, en su artículo 169, el siguiente enunciado:

Artículo 169. comisiones de ambas cámaras o de la misma. Las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.

Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras. (Negrillas de la Corte).

(...)”

Por su parte, el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002, estipuló, entre otros asuntos, el número de comisiones permanentes, su composición y los asuntos de su competencia consagrandos que correspondía a estas dar el primer debate a los proyectos de Ley o de acto legislativo en lo de su resorte. Entre dichas comisiones se establecieron las Comisiones Tercera y Cuarta reguladas por la disposición en cita, en los siguientes términos:

“Comisión Tercera

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

Comisión Cuarta

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

La misma ley, en su artículo 4º, calificó dichas comisiones como las de asuntos económicos, estableciendo los términos dentro de los cuales debían rendir sus respectivos informes una vez presentado el proyecto de “Plan Nacional de Desarrollo”.

Así pues, revisada la normatividad constitucional y legal, para la Sala resulta claro el fundamento normativo que atribuye a las Comisiones Tercera y Cuarta del Congreso la competencia para dar primer debate a la Ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo. También resultan comprensibles las razones que dan lugar a que sean específicamente esas comisiones, entre las siete existentes en cada Cámara, las que inicien la fase del debate del proceso legislativo que antecede a la expedición de la referida ley. Sin duda, el tipo de temas que configuran la órbita de conocimiento de las células legislativas referidas y la temática que integra el Plan de Desarrollo resultan consonantes. Los asuntos de los cuales conocen ordinariamente las Comisiones Tercera y Cuarta se avienen con el tipo de contenidos que debe, según el inciso primero del artículo 339 de la Carta, incorporar el Plan Nacional de Desarrollo.

También está claro que las restantes comisiones permanentes conocen de otras materias, tal es el caso de la Séptima cuya referencia resulta pertinente para este juicio de constitucionalidad. Acorde con lo dispuesto en el mencionado artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, las Comisiones Séptimas conocerán:

“(…) de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia” (Negrilla de la Sala).

Esta comisión permanente también tiene su órbita de competencia debidamente circunscrita y, en principio, no parecieran haber temas comunes entre las comisiones referidas. Sin embargo, desde ahora debe advertirse que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo presenta una característica que la jurisprudencia ha reconocido. Se trata de una ley en cierta medida multitemática. Ha señalado la Sala sobre el punto, al referirse al principio de unidad de materia, el cual, como se ha indicado, será considerado posteriormente, lo siguiente:

“No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se

ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.”[10] (Negrillas fuera de texto).

Entiende la Corporación que dado el amplio espectro de materias que debe abarcar un Plan Nacional de Desarrollo son diversas las materias que le corresponde cumplir en su tarea de fungir como un instrumento para el crecimiento económico y social. Es justamente esa pluralidad de asuntos la que exige, en la configuración del Consejo Nacional de Planeación consagrado en el artículo 340 Superior, la representación de diversos sectores en los órdenes “(...) económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”. Estas precisiones de carácter constitucional resultan necesarias a la hora de valorar la competencia de las comisiones de asuntos económicos cuando se somete a su conocimiento el proyecto de ley que pretende ser el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, resulta oportuno recordar que, de manera general, la racionalidad en la distribución de trabajo legislativo y la búsqueda de un debate especializado en el seno del principio mayoritario, se constituyen en los fundamentos fácticos que explican la existencia de diversas comisiones y sus distintos ámbitos de competencia. Sin embargo, es frecuente encontrar aspectos susceptibles de ser regulados desde distintas perspectivas, siendo una de ellas la que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo. Es justamente esta situación la que ha sustentado el criterio de esta Corte, según el cual, el examen de constitucionalidad encaminado a establecer si determinadas materias del resorte de distintas comisiones eran de la órbita de otra Comisión permanente debe ser flexible. En jurisprudencia reiterada se ha justificado esa ductilidad con los siguientes argumentos:

“1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del

trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.

2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2º - artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 [...].

3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate.

[...]

Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 nl. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

[...]

De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley”.

(Sentencia C-011 de 2013)[11].

Ciertamente, cuando esta Corte ha tenido la ocasión de adelantar juicios de esta índole, ha acudido al criterio de razonabilidad, advirtiendo que frente a una asignación de competencia irrazonable a una determinada comisión en detrimento de la potestad de otra, cabe decantarse por la inexequibilidad. Así, por ejemplo, en las Sentencias C-475 de 2006 y C-306 de 2009, el Pleno entendió que para efectos de establecer la razonabilidad de un reparto de un proyecto de ley, sometido al escrutinio de constitucionalidad, debía determinarse cuál era la materia dominante, elemento que permitía valorar la razonabilidad o irrazonabilidad en el caso concreto.

Con los presupuestos sentados se revisará el cargo respectivo en el apartado dedicado a la resolución del caso concreto.

6.- El principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Anual de Presupuesto. Reiteración de jurisprudencia

Diversos son los requisitos que el constituyente ha establecido para el proceso de formación de las leyes, entre ellos, se tiene lo consagrado en los artículos 158 y 169 Superiores, la primera de estas prescripciones ordena, entre otras cosas, que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, en este mismo sentido preceptúa el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992. La segunda disposición constitucional precisa que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

En términos generales se ha entendido que el principio de unidad de materia encuentra su fundamento en la protección de diversos contenidos caros al principio democrático, entendido en este punto como la sujeción a un deber de coherencia interna en la actividad legislativa del Congreso, se trata de garantizar que los temas a discutir estén previamente definidos y los miembros de las Cámaras puedan acudir al escenario de discusión para proponer las modificaciones del caso o defender los proyectos de norma. Se pretende con esta regla, evitar que, de modo subrepticio, se incluyan temáticas que desbordan el objeto de la Ley y se tornen en sorpresa para los legisladores, restándoles la oportunidad de afrontar el debate con la preparación necesaria. Permitir la introducción de elementos ajenos al objeto de discusión inicialmente fijado, impide la ilustración suficiente de quien

posteriormente habrá de cumplir con su deber de votar respaldando o rechazando un proyecto de norma. Este criterio ha sido sostenido por el Pleno en las sentencias C-230 y C-714 de 2008.

Otros de los principios en los cuales se soporta la exigencia de unidad de materia es la transparencia, pues, al preservarse la unidad temática del proyecto de ley, resulta claro para los legisladores y la ciudadanía que no se han introducido de modo abrupto contenidos cuyo debate se pretende eludir por no haberse dado la oportunidad de preparación suficiente a los Congresistas e interesados en el proceso.

Dado que en el asunto sub examine se cuestionan enunciados legales contenidos en Leyes distintas y, cada una de estas presenta sus propias peculiaridades, se hace necesario considerar el asunto por separado. Así pues, se abordará primero el presupuesto que permitirá evaluar la situación del principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y, posteriormente, se hará lo correspondiente para la Ley Anual del Presupuesto

6.1.- El principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

El artículo 339 de la Carta señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, el cual, estará integrado por dos partes, la primera, se denominó por el constituyente parte general y, contiene los propósitos objetivos nacionales de largo plazo(i), las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo (ii), y, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental (iii) A su turno, el plan nacional de inversiones públicas está integrado por los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de la inversión pública nacional (i) y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución de manera que se garantice la sostenibilidad fiscal. El artículo 3 del artículo 150 de la Carta permite, igualmente, la incorporación de “las medidas necesarias para impulsar el incumplimiento de los mismos”.

En el ámbito legal, los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, contemplan, de un modo más detallado, tales exigencias. Señalan los preceptos referidos lo siguiente:

“Contenido de la parte general del plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;

c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

PARÁGRAFO. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 7o. PRESUPUESTOS PLURIANUALES. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos

de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.

Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.”

Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha tenido reiteradas oportunidades de referirse a los contenidos que integran el mencionado Plan Nacional de Desarrollo. Relevante en ese aspecto, resulta la sentencia C- 394 de 2012 en la que los componentes del Plan se agruparon en normas que contienen los objetivos, metas, estrategias y políticas, las disposiciones de carácter presupuestal y los mecanismos de ejecución del plan, sentándose lo siguiente:

“(…) la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de encontrar un referente en la parte general del mismo”

La caracterización de los contenidos del Plan, ha permitido a la Sala establecer que la valoración del principio de unidad de materia presenta singularidades por dos razones, de un lado, porque, como se indicó en un apartado precedente, se está frente a una Ley multitemática y heterogénea; y, de otro, porque al tratarse de una ley especial encaminada a trazar los lineamientos de la realidad económica y social del país, no da lugar a señalar algún tema dominante, salvo, lo que genéricamente es la planeación.

En esas condiciones se ha sentado por la Corte que frente a las normas de carácter instrumental se lleve a cabo un control más riguroso, pues de asumirse sin más la heterogeneidad de temas, se correría el riesgo de permitir la incorporación de prescripciones ajenas a la finalidad establecida por el constituyente.

Adicionalmente, el hecho de que la Ley del Plan sea de iniciativa exclusiva del gobierno, por disposición del artículo 341 de la Carta, de que los términos para su debate resulten más restringidos que los de otro tipo de Ley, según lo dispone el mismo artículo 341, y el que las posibilidades de modificación al Plan por parte de los miembros del legislativo estén

limitadas; refuerza la idea de un control con sus propias especificidades que no torne en inocuo el valor del principio de unidad de materia en el juicio de constitucionalidad a la Ley del Plan.

Para el caso de la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, en tratándose de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte ha establecido las siguientes reglas:

- a. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene “normas de orientación” o “normas de contenido instrumental”. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías a de ser excluida.[12]
- b. El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexequibilidad .[13] se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia.
- c. Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo.
- d. También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general.

En esa medida, el juicio para establecer si se cumplió con el principio de unidad de materia, implica determinar la ubicación y alcance del precepto acusado, con lo cual quedará claro su rol de norma general o instrumental. Seguidamente se determina si existen objetivos, metas, estrategias o planes a los que sirva el mandato. Se puede acudir al procedimiento

legislativo como criterio que permita advertir el reconocimiento del mandato instrumental como medida para materializar el Plan.

6.2 El Principio de Unidad de Materia en la Ley Anual de Presupuesto.

El artículo 346 de la Carta fija el deber gubernamental de formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Acorde con lo dispuesto en el literal a) del Artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, el primer componente debe contener “la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.”. Por su parte, de conformidad con el literal b) del mismo Estatuto, el Presupuesto de Gastos o Ley de apropiaciones incluye “las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”. Finalmente, el literal c) del mismo enunciado legal señala que también tiene cabida un conjunto de “disposiciones generales” cuyo propósito es asegurar la correcta ejecución del presupuesto, este último grupo de mandatos presenta, como característica significativa, una vigencia restringida, la cual se contrae al año fiscal para el cual se expiden.

Por vía jurisprudencial se ha precisado que si bien es cierto, el presupuesto tiene un importante carácter instrumental, también es cierto que dada la misma calidad de la Ley de presupuesto, se imponen en ella obligaciones y prohibiciones al Gobierno, en esa medida, no basta la calificación de instrumento para las disposiciones del presupuesto si se ha de entender correctamente. La Ley de presupuesto tiene carácter sustantivo, dado que le fija “límites y condiciones a la ejecución del presupuesto” y en razón a que esta Ley es un instrumento de política macroeconómica pública.[14] Ha sido también criterio reiterado de esta Corporación observar que la Ley anual de presupuesto no puede ser entendida como un mero ejercicio contable[15], pues tal como se observó, sus mandatos condicionan el actuar del Gobierno en cuanto a la destinación, el monto y el uso de los recursos públicos.

La normatividad contenida en la Ley anual de Presupuesto tiene un valor específico en el marco del Estado Social de Derecho, pues así como este tipo de Estado supone unos determinados fines, el logro de estos implica la presencia de instrumentos. Explica Díaz Moreno que todo Estado se prevale de dos instrumentos específicos para realizar su política “la burocracia y los presupuestos”[16] de los que afirma “(...) para el Estado social estos dos instrumentos son de inestimable valor (...)” aunque cuestiona lo que puede ser el uso inapropiado de los mismos cuando eliminan la iniciativa personal radicando toda la obligación de la satisfacción de ciertas necesidades en cabeza de un grupo de funcionarios. Ciertamente el diseño de la medida y el destino que ella pueda tener, pueden comprometer la realización del fin al que aquella preste su servicio.

Hechas estas precisiones, cabe recordar que en jurisprudencia reciente (Sentencia C-625 de 2015 M.P. Guerrero Pérez) al caracterizar la Ley Anual del Presupuesto, la Sala Plena señalaba:

“(…)

(vi) La ley de presupuesto tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza a contarse el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año;

(vii) La ley anual de presupuesto debe ceñirse a los principios y normas orgánicas del Presupuesto, cuya transgresión lleva consigo la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

(…)

(ix) la función específica de las disposiciones generales es la de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual a dichas normas se les ha reconocido un contenido instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísticamente su materia propia.

(x) Dado su carácter instrumental, las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado, convirtiéndose en medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.”
(negrillas fuera de texto)

Lo sentado por la Sala permite observar otra especificidad de las normas del Presupuesto y, en particular, de las denominadas “normas generales” que integran la tercera parte de la referida Ley. Se trata, de dos tipos de restricciones que han de tenerse en cuenta al momento de evaluar si una disposición de esa tercera parte se acompasa con el principio de unidad de materia o lo transgrede. La primera de esas limitaciones comporta una labor de verificación respecto de la conexión con el objetivo de la Ley, advirtiendo que la Sala, en Sentencia C-704 de 2015 M.P. Vargas Silva, explicaba “la Corte ha ponderado en su jurisprudencia la necesidad, de un lado, que estos preceptos tengan un vínculo verificable con la materia presupuestal y, del otro, que se preserve la cláusula general de competencia legislativa del Congreso, que en el caso se traduce a que en la ley en mención pueda incluir válidamente otros asuntos que, conservando la conexidad con la materia, vayan más allá de prescripciones eminentemente contables”. La segunda restricción, implica que es obligatorio el carácter temporal de las aludidas normas generales.

Para la Corporación tales son los presupuestos que deben guiar el análisis al momento de desatar los cargos formulados en este juicio de constitucionalidad. Se trata, de atender las reglas trazadas por la jurisprudencia sin perder de vista la situación del objetivo, meta, propósito especialmente protegido por la Constitución, al cual sirve la medida general que se juzga a la luz del principio de unidad de materia.

7.- El caso concreto

En este acápite la Corporación decidirá inicialmente los cargos formulados contra la Ley 1753 de 2015, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por la inclusión de los artículos 65 66 67 y 68 en ese texto legal. Seguidamente, se

pronunciará sobre los cuestionamientos inicialmente formulados contra la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015” en razón de la incorporación de los artículos 56, 100 y 112, pero, dada la aplicación del principio de unidad normativa, el examen se adelantará contra los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015. Consecuentemente y dado que inicialmente fueron cuestionados los mencionados artículos 56 y 100 de la Ley 1737 de 2014, pero no se emitirá un pronunciamiento sobre los mismos dada su pérdida de vigencia, la Sala consignará la inhibición pertinente en la parte resolutive del fallo.

7.1 Primer cargo

Al considerar los problemas jurídicos encontró la Corporación que se planteó un presunto vicio de procedimiento, por desconocimiento del numeral 2 del artículo 157 de la Carta y el Artículo 2 de la Ley 3ª. de 1992, en razón de que los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, contentivos de disposiciones alusivas al derecho a la salud, a la administración de sus fondos y a la Superintendencia Nacional de Salud, fueron aprobados en las Comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras de forma conjunta y no en la Comisión Séptima. Respecto de esta acusación se tiene que las materias reguladas en los cuatro preceptos referidos no son ajenas a la órbita de competencia de las Comisiones Tercera y Cuarta, en la medida en que, si se revisan los temas que por virtud del ordenamiento legal le corresponden a las referidas Comisiones, tal como se señaló en el apartado 5 de esta providencia, se encuentra que si bien es cierto el derecho objeto de reglamentación en esa preceptiva es principalmente el derecho a la salud, también es cierto que los aspectos normados aluden a temas propios del resorte de las Comisiones y más específicamente del ámbito del Plan Nacional de Desarrollo, asunto este que, por virtud de la Constitución y de la Ley, es del fuero de las citadas comisiones, las cuales deben debatirlo conjuntamente. Considerados separadamente los cuatro enunciados legales se observa:

A. En lo concerniente al artículo 65 no encuentra la Sala reparo alguno en que las Comisiones Permanentes autorizadas por el ordenamiento jurídico, hayan debatido y aprobado un mandato que en virtud de la obligación constitucional que recae en cabeza del Gobierno de elaborar un Plan de Desarrollo, le asigna al Ministerio de Salud la definición de la política en Salud. Si se observa, la Comisión Tercera tiene dentro del listado de asuntos de su resorte la planeación nacional de modo que la designación de un órgano del Gobierno como responsable de la definición de una política pública del orden social, cabe en ese marco de conocimiento y dominio temático de la célula legislativa. El conjunto de criterios y pautas que se le fijan a ese ente gubernamental para la construcción de la política pública, se avienen con lo que esa Comisión calificada para conocer asuntos en materia económica y planeación, puede discutir sin que quepa calificar de irrazonable la asignación de tales temas a la Comisión que conjuntamente sesiona con la Comisión Cuarta. El enmarcar esa actuación del Ministerio en la Ley Estatutaria que regula el derecho fundamental a la salud y reiterar la obligación de ese ente de garantizar la participación del colectivo social en la definición de la política pública, no es otra cosa que la reiteración de preceptos de dicha ley estatutaria que la Corte avaló en sede de constitucionalidad. Entiende la Corporación que una norma de ese tenor bien hubiera podido ser discutida por la Comisión Séptima especializada en la materia de salud, sin embargo, lo que atañe a ese asunto tiene la potencialidad de interesar a otras comisiones, y en este caso, una labor de planeación de lo que sería la política pública en el ámbito de la salud bien cabe en el abanico de la temática de las Comisiones que debaten el Plan Nacional de Desarrollo.

B. Por lo que atañe al artículo 66, tal como se indicó en el apartado 4 de esta providencia, hace relación a una medida encaminada a lograr una gestión que el Gobierno estima más adecuada en el manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), como lo es la creación de una Entidad encargada del manejo unificado de los recursos del sector. Una disposición de ese tenor cabe en el marco de competencias de las Comisiones de Asuntos Económicos, una de las cuales conoce de temas como la Hacienda Pública y la Planeación Nacional. Nada encuentra la Sala de irrazonable en dicha asignación del trabajo legislativo. En el mismo precepto se incluyen reglas que señalan el régimen laboral y contractual de la Entidad, temas que si se observa, se acompasan con la órbita de conocimiento propio de la Comisión Cuarta, pues a esta, le corresponden los debates sobre creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales y contratación administrativa. El diverso listado de funciones y la definición de los elementos

básicos de funcionamiento de la Entidad creada, caben también dentro de la temática referida. En suma, no se advierten razones que permitan calificar como irrazonable la asignación del debate de la disposición en comento a las Comisiones Conjuntas de Asuntos Económicos.

C. En cuanto al artículo 67 que enlista el conjunto de recursos de la nueva entidad, se tienen similares consideraciones a las expuestas precedentemente. Sin duda, una disposición con esa temática se aviene con las especialidad de las comisiones permanentes encargadas de debatir inicialmente el Plan Nacional de Desarrollo. En este caso, tampoco se advierte una asignación irracional del trabajo legislativo.

D. En lo concerniente al artículo 68, el cual contempla unas medidas especiales orientadas a lograr una adecuada gestión financiera de los recurso del SGSSS y, condona la deuda de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) con la Nación, para garantizar la continuidad en los servicios de salud; no encuentra la Sala que esté fuera del ámbito del conocimiento de células legislativas que tienen competencia para debatir asuntos de Planeación, más aun, si se tiene en cuenta que la Comisión Tercera es experta en materia de Hacienda Pública, con lo cual, es de su área de dominio lo relacionado con las deudas contraídas con la Nación.

Para la Sala, la temática comprendida en los preceptos referidos se corresponde con el campo de competencias de las Comisiones de asuntos Económicos y no se observan motivos que den lugar a calificar de irrazonable esa asignación de competencia, ni que comporten un quebrantamiento del principio de especialidad en el desarrollo de la actividad legislativa. En esa medida se desestimaré el cargo considerado.

7.2 Segundo cargo

Igualmente consideró el actor que se vulneraba el principio de unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, Ley 1753 de 2015, cuando se incorporaron en esta los artículos 65, 66, 67 y 68, concernientes al derecho a la salud, a la administración de sus fondos y a la Superintendencia Nacional de Salud. Acorde con la metodología trazada por esta Corporación, se procederá a determinar la ubicación de

los preceptos, y seguidamente se determina si existen objetivos, metas, estrategias o planes a los que sirva el mandato, advirtiendo desde ahora que acorde con lo normado en el artículo 2 de la Ley 1753 de 2015 “El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo” (negrillas fuera de texto).

Por lo que concierne a la ubicación de los cuatro mandatos en revisión es pertinente anotar que todos se ubican dentro del capítulo segundo “Movilidad social” del título III que se denomina “Mecanismos para la ejecución del Plan”. Así pues, queda fuera de toda duda que se está frente a disposiciones instrumentales y procede sobre ellas el control constitucional respecto del cumplimiento de la exigencia de unidad de materia. Corresponde ahora establecer si dichos enunciados legales guardan una conexión directa con algunos de los objetivos, metas, estrategias o planes del Plan. Al igual que en el cargo anterior se hará el correspondiente examen por separado.

Para la Corporación, esa pluralidad de actividades explica que se atribuya a un organismo específico de la Administración una labor que permita coordinar ese conjunto de acciones, pudiendo afirmarse que la asignación del rol de definidor de la política pública en salud, respetando y materializando siempre la participación del colectivo social, apunta a realizar los numerosos compromisos que el Plan establece en materia de goce efectivo del derecho a la salud. Así pues, esta medida se entiende como instrumental y se acompasa con los propósitos y objetivos específicos trazados en la bases que como se indicó, por virtud de la Ley del Plan, son parte integral de este.

B.- En lo que respecta al contenido del artículo 66 mediante el cual se crea una entidad cuyo principal propósito es el manejo unificado de los recursos del sistema, advierte la Sala que, revisadas las bases del Plan, en particular la estrategia denominada movilidad social, incluida en el artículo 3 de la Ley del Plan, en los siguientes términos “Para la consolidación de los tres Pilares descritos en el artículo anterior y la transformación hacia un nuevo país, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incorporarán estrategias transversales: (...) 2. Movilidad social”[20], se contempla entre las estrategias y metas una denominada

“seguridad social integral: Acceso universal a la salud de calidad”, incluyéndose entre los objetivos específicos para el logro de la movilidad social el de “Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.”, el cual se expresa en los lo pertinente en los siguientes términos:

“La salud universal y de calidad es una de las condiciones básicas para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento de la población, por sus propios medios o mediante subsidios, para el manejo de los riesgos individuales, y por medio de acciones de salud pública, para intervenir los riesgos colectivos a los que está expuesta la población. Por su parte, la preservación del capital humano permite desarrollar el potencial productivo y las capacidades que dinamizan la movilidad social(...).

(...) el derecho fundamental a la salud, como derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, se constituye en uno de los elementos primordiales para “alcanzar la equidad y el desarrollo humano sostenible, afectando positivamente los determinantes sociales de la salud y mitigando los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida saludables...”.

En línea con lo anterior, se deben desarrollar los siguientes objetivos específicos: 1) aumentar el acceso efectivo a los servicios y mejorar la calidad en la atención; 2) mejorar las condiciones de salud de la población y reducir las brechas de resultados en salud; 3) recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema; y, 4) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de salud en condiciones de eficiencia. (...)”[21] (Negritas fuera de texto)

Y con miras a viabilizar los objetivos pertinentes, en particular la recuperación de la confianza y legitimidad del sistema se estableció la estrategia de simplificación de procesos, en la cual, se prescribía lo siguiente:

“Con el fin de promover su transparencia y recuperar la confianza de los actores y el público en el sistema de salud, se propone efectuar una serie de acciones dirigidas a simplificar los procesos en el flujo de recursos del sistema, los trámites deben realizar los afiliados y los procesos que llevan a cabo las IPS.

En materia de flujo de recursos se requiere:

(...)

Simplificar el manejo de los recursos en Salud mediante la eliminación rigideces de las subcuentas del Fosyga, a partir de la unificación de las fuentes y el establecimiento de los usos para el sector con cargo a las mismas, respetando la destinación específica y titularidad de las rentas de las Entidades Territoriales. (Negrillas fuera de texto)[22].

Es esa la razón por la cual en el Plan, para tornar en efectiva dicha intención se lee hoy:

“2. Fortalecer la institucionalidad para la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Para lograr mayor eficiencia en la administración y flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que actualmente se administran a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se creará 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 (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta entidad será parte del SGSSS y tendrá por objeto administrar los recursos del Fosyga y del Fondo de Salvamento a Entidades Territoriales (Fonsaet). Así mismo, podrá directamente o por intermedio de terceros, desarrollar los procesos operativos y logísticos requeridos para el desarrollo de su objeto”.

Para la Sala, resulta suficientemente claro que la medida presentada por el Gobierno y adoptada por el legislador mantiene una conexión directa, dado que, como se indica en las bases del Plan, en la gestión del sistema de salud, se han presentado “incentivos de extracción de rentas por parte de los agentes en demérito de los objetivos en salud de la población”, el aseguramiento ha estado centrado en el manejo financiero en detrimento del objetivo misional de gestión de los riesgos en salud. Estos desajustes comprometen seriamente los flujos financieros, generando altos costos de transacción, todo ello redundando negativamente en el goce efectivo del derecho. Prescribir la creación de una entidad que administre los recursos de modo unificado es la respuesta a esa situación. Entiende la Corte que la nueva entidad apunta a corregir esas múltiples falencias,

poniéndose en este caso de presente una conexión teleológica. Los restantes contenidos de la disposición, los cuales tienen que ver con la conformación y el funcionamiento de la entidad, son consecuencia de la decisión principal. Sin tales previsiones la nueva entidad no sería jurídicamente viable. Así pues, no advierte la Corte una infracción del principio de unidad de materia.

C.- En lo que respecta a los contenidos del artículo 67 se observa que se trata de un enunciado legal que complementa lo dispuesto en el artículo inmediatamente examinado. La determinación del conjunto de recursos a cargo de la nueva entidad y el destino que ésta deberá darles son elementos sin los cuales el instrumento establecido en el Plan Nacional de Desarrollo no podría funcionar. En ese sentido cabe predicar de este mandato lo que se dijo respecto del artículo 66, pues, finalmente ambas prescripciones obedecen al mismo propósito y su destino en este juicio de constitucionalidad ha de ser idéntico.

D.- En lo que atañe al artículo 68 se observa que en las bases del Plan se estipula que con el mismo propósito de “recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema” se señaló como una de las estrategias la de “acercar la inspección, vigilancia y control (IVC) al ciudadano”. Dicha estrategia se concibió en las bases del plan en los siguientes términos:

“La reestructuración del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Superintendencia Nacional de Salud (SuperSalud) emprendida en el periodo de gobierno 2010-2014, expresa una primera fase del fortalecimiento de la dimensión de supervisión (funciones de inspección, vigilancia y control) del modelo de rectoría sectorial, a partir de un enfoque de gestión de riesgo. Este ejercicio de buen gobierno sectorial demanda el desarrollo de una segunda fase de fortalecimiento de las funciones de IVC que ejercen estas entidades. Durante esta segunda fase se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Desde lo institucional, se implementará un modelo de supervisión basado en riesgo que establezca para las entidades vigiladas la obligatoriedad de la identificación de los riesgos y el establecimiento de controles, para que a su vez la SuperSalud realice la supervisión basada en la evaluación de la gravedad y probabilidad de los riesgos significativos a los que están sujetas las entidades vigiladas. Al mismo tiempo, se establecerá un seguimiento sobre la efectividad de los controles, con el fin de anticiparse a situaciones indeseables, no

solo desde el punto de vista financiero en el Sistema, sino también en la gestión de riesgo en salud, para iniciar las investigaciones a que haya lugar y determinar las acciones correctivas correspondientes. Con el propósito de mejorar el proceso e intervención forzosa administrativa por parte de la SuperSalud, se promoverá la expedición de los desarrollos reglamentarios conducentes a la definición del procedimiento por aplicar por parte de dicha Superintendencia, en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas. También se hará énfasis en el fortalecimiento de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia, para acompañar mecanismos que permitan mayor efectividad del flujo de recursos sectoriales entre los diferentes actores del Sistema, en especial entre aseguradores y prestadores. Se implementarán esquemas de supervisión en la SuperSalud con miras al logro de los siguientes objetivos: 1) expedir la regulación que reglamente el gobierno corporativo de obligatorio cumplimiento en las entidades vigiladas y su esquema de seguimiento; 2) determinar funciones y procesos para implementar las acciones de supervisión basada en riesgos, y 3) diseñar e implementar el sistema de alertas tempranas para el ejercicio de la supervisión. Se generará mayor presencia territorial del Invima, el INS y la SuperSalud y en la delegación de las funciones de IVC a escala territorial en cabeza de las secretarías de salud. Para lo anterior se deben mejorar los mecanismos de coordinación entre dichas secretarías y otras entidades públicas nacionales que ejercen funciones de IVC, a través de información sectorial oportuna y disponible”[23].

Para la Corte, las atribuciones que en el artículo 68 cuestionado, se le confieren a la Superintendencia Nacional de Salud, no son más que otro instrumento al servicio del logro establecido en el plan. La conexión entre el propósito del plan arriba descrito y la estipulación legal, es directa, no teniendo lugar en este caso una infracción del principio de unidad de materia.

Por lo que concierne al párrafo único del artículo 68 en revisión, valora la Sala que la condonación de la deuda de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) con la Nación se encamina a “Asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema en condiciones de eficiencia”, entre cuyas estrategias se tiene la de “Establecer medidas financieras para el saneamiento de pasivos”[24]. En suma, se advierte la consonancia entre la medida legislativa consignada en el enunciado legal en examen y lo contenido en las Bases del Plan, con lo cual, se imponen desestimar la acusación por el cargo formulado.

En suma, ninguno de los artículos acusados quebrantó el principio de unidad de materia y se impone la declaratoria de exequibilidad respecto de los mismos por este cargo.

7.3 Tercer cargo

Si bien es cierto, los dos cargos restantes aluden al principio de unidad de materia, por razones de orden expositivo se tratarán separadamente. En el presente apartado, se revisará si se presenta alguna de las formas de conexidad salvo la de carácter temporal, aspecto este último que será tratado en el acápite posterior.

Procede ahora establecer si se quebrantó el principio de unidad de materia en la Ley Anual de Presupuesto, al incorporarse, en este caso y por vía de integración normativa, los artículos 54 y 75 (parcial) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015” en los cuales, se adoptan diversas medidas encaminadas a financiar el sistema general de salud.

Una precisión que cabe hacer respecto de los artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015 es que se ubican en el apartado de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto, con lo cual se pone de presente que se trata de disposiciones orientadas a servir de instrumento en la ejecución del presupuesto. Advertida tal circunstancia, la Corte considerará cada disposición por separado.

A.- En lo que concierne al artículo 54 de la Ley 1769 de 2015, lo valora la Sala como un precepto que incluye en el Presupuesto General de la Nación los excedentes e ingresos corrientes de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT), seguidamente fija la destinación de los mismos, cual es, cubrir inicialmente los riesgos de eventos catastróficos y accidentes de tránsito, para posteriormente financiar diversos programas en el ámbito de la salud pública, los cuales se mencionan específicamente. Para la Corte, la inclusión de una partida presupuestal y su consecuente destinación guarda una relación directa con el objeto propio del presupuesto, sin que exista en este sentido un quebranto de la unidad de materia. Para la Sala, el precepto estudiado se aviene con la

clase de disposiciones que integran la Ley Anual de Presupuesto, la cual, según dispone el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “(...) es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”.

Igualmente, resulta oportuno advertir que no resulta de recibo a la luz del cargo aquí considerado, el cuestionamiento de la Procuraduría cuando descalifica la norma en estudio por considerar que con ella se están ordenando gastos que no estaban previamente contemplados en las leyes que rigen la destinación de los dineros que conforman la subcuenta afectada. Interesa en esta acusación verificar si el mandato juzgado se corresponde con el tipo de norma instrumental que viabiliza la ejecución del presupuesto. Para la Corporación, presupuestar y destinar dineros públicos, es precisamente la materia de la Ley Anual de Presupuesto. No se consideran otras tachas, pues no hace parte de las reglas que rigen este juicio el control de constitucionalidad oficioso.

B.- En cuanto a los incisos 1 y 2º. Del artículo 75 de la Ley 1769 de 2015 cabe hacer las mismas consideraciones, se trata de enunciados que establecen una partida para incluirla en el presupuesto de apropiaciones y las destinan con miras a que se ejecuten en un determinado periodo. Se trata de contenidos legales que se acompasan con el objeto de la Ley Anual de Presupuesto, referido precedentemente al transcribir el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Estas peculiaridades le permiten a la Sala concluir que se trata de disposiciones legales propias del tipo de Ley en consideración, con lo cual, carece de sentido la afirmación del demandante, según la cual, ninguna relación guardan tales mandatos con el objeto propio de la Ley de Presupuesto.

Así pues, descarta la Sala que en el caso de los tres mandatos revisados, se trate de contenidos legales ajenos al objeto del presupuesto público, su finalidad y su papel instrumental, son razones suficientes para sustentar lo considerado. Lo anterior teniendo en cuenta, además lo que esta Corporación sostuvo, en la providencia C-652 de 2015, en el siguiente sentido:

(i) “la función específica de las disposiciones generales es la de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual a dichas normas se les ha reconocido un contenido instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue,

estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísticamente su materia propia.

(ii) Dado su carácter instrumental, las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado, convirtiéndose en medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico”.

7.4 Cuarto cargo

El último cargo se contrae a establecer si la presencia en la Ley Anual de Presupuesto de los artículos 54 y 75 (incisos primero y segundo) de la Ley 1769 de 2015 y, en el artículo 112 de la Ley 1737 de 2014, preceptos en los cuales se adoptan diversas medidas encaminadas a financiar el sistema general de salud; vulneran el principio de unidad de materia, dado que dichos mandatos habrían excedido el límite temporal de la vigencia fiscal para la que inicialmente fueron concebidos.

Para la Sala, los preceptos legales de los artículos 54 y 75 (incisos primero y segundo) de la Ley 1769 de 2015 referidos no quebrantan el límite temporal establecido en el ordenamiento jurídico para la Ley Anual del Presupuesto. Por lo que concierne al artículo 54 en cita, es preciso destacar que ese imperativo expresamente advierte que “(...) para la vigencia 2016 se presupuestarán en el Presupuesto General de la Nación (...)”, de tal manifestación se colige que su vigor ha de entenderse únicamente para la vigencia fiscal respectiva, lo cual, se adecua al principio de anualidad. En cuanto al artículo 75, si bien es cierto no hace tal manifestación específica, se observa que su vigencia se encuentra limitada desde el contenido del título de la Ley que específicamente señala “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016.”(negrilla fuera de texto). En esa medida, le resulta claro a la Sala que los dos preceptos legales no pueden exceder la vigencia puntualmente advertida y, por ende, no se observa quebrantamiento alguno del principio de anualidad debiendo imponerse por este cargo la declaración de exequibilidad

respectiva

Ahora bien, tal como se indicó en el apartado de las cuestiones preliminares, dada la reproducción de los contenidos de lo que fueran preceptos de la Ley 1737 de 2014 en los artículos 54 y 75 de la Ley 1769 de 2015 y, para la vigencia del 1º. de enero al 31 de diciembre de 2016, se hace imperativo llamar la atención del Gobierno y el Congreso para que si estiman que materialmente las disposiciones revisadas deben trascender la vigencia fiscal, se tramiten por un tipo de ley distinto que no suponga menor celeridad y menores limitaciones al debate democrático. Estima la Corte que reiterar contenidos de la Ley Anual de Presupuesto durante vigencias fiscales consecutivas, puede conducir a la censurable práctica de eludir el control de constitucionalidad, so pretexto de que las disposiciones que se estén juzgando pertenecían a una Ley que ha perdido vigencia y, lo que acontecería en realidad es que los mandatos continuarían teniendo vigor en otro cuerpo legislativo.

Por lo que concierne al artículo 112 de la Ley 1737 de 2014, advierte la Sala que, de conformidad con lo establecido en el título de la ley “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.” se trata de una disposición cuya vigencia expiró, pero que sirvió de soporte a diversas actuaciones administrativas y por ello puede seguir surtiendo efectos. Como el análisis, se contrae al cargo propuesto, en este caso la presunta infracción del límite temporal que se le fija a la Ley Anual de Presupuesto, observa la Sala que acorde con lo expresamente dispuesto en el título del cuerpo legal, no se configura tal circunstancia, razón por la cual se debe despachar desfavorablemente la respectiva solicitud de inexequibilidad.

VI. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Examinados los cargos formulados contra la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, en razón de la inclusión los artículos 65, 66, 67 y 68, la Sala encontró lo siguiente:

Respecto del vicio formal por haberse tramitado el contenido de tales preceptos en comisiones permanentes no competentes, la Sala desestimó el cuestionamiento al encontrar que la temática comprendida en los preceptos referidos cabe en el campo de

competencias de las Comisiones de Asuntos Económicos y no se observan motivos que den lugar a calificar de irrazonable esa asignación de competencia, ni comporten un quebrantamiento del principio de especialidad que rige la actividad legislativa.

En lo concerniente al supuesto quebrantamiento del principio de unidad de materia la Corte entendió que la acusación resultaba infundada, pues, todos y cada uno de los mandatos presentaban conexión directa con la estrategia de la movilidad social y se acompañaban con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Para la Sala, los preceptos apuntan al cumplimiento de los propósitos del Plan evidenciándose la conexidad teleológica.

En cuanto a los mandatos de la Ley Anual del Presupuesto que fueron demandados en esta actuación, la Corte observó que el contenido de los artículos 56 y 100 de la Ley 1737 de 2014, hoy no vigente, se reprodujeron en los artículos 54 y 75 (incisos primero y segundo) de la Ley 1769 de 2015, por lo cual, se estimó que continuaban produciendo efectos y por virtud del principio de unidad normativa, se procedió hacer la integración normativa para el control correspondiente. Por lo que atañe a su conformidad con el principio de unidad de materia, la Corporación encontró que guardaban relación directa con el objeto de la Ley Anual del Presupuesto y, también verificó que por mandato de la misma preceptiva su vigor comprendía la vigencia anual para la que fueron expedidas. Sin embargo, observó que los contenidos reproducidos para la vigencia legal posterior, podrían conducir a una eventual elusión del control de constitucionalidad da la pérdida formal de vigencia, por ello, se advirtió al Gobierno y al Congreso de la República que de considerar que las disposiciones revisadas deben trascender la vigencia fiscal, deberán tramitarlas por un tipo de ley diferente a la Ley Anual de Presupuesto.

En cuanto al artículo 112 de la Ley 1737 de 2014 se estimó que no estaba vigente pero ante la posibilidad de que continuará surtiendo efectos, se examinó por los cargos formulados, encontrándose que no infringía el principio de unidad de

materia dado que sí tiene una conexión inmediata con el objeto del plan y no había quebrantado el límite temporal que se le fija a ese tipo de normas.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES por los cargos examinados los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país” y el artículo 112 de Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES por los cargos examinados los artículos 54 y 75 (incisos primero y segundo) de la Ley 1769 de 2015 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016”.

TERCERO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 56 y 100 de la ley 1737 de 2014, por las razones expuestas en la presente providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Ausente en comisión

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En este punto, se destaca que, de acuerdo al interviniente, con la nueva entidad, se pretende el manejo unificado de las fuentes de financiación del sistema, la realización de procesos misionales y de apoyo, la ejecución centralizada de la administración y gestión de los recursos del FOSYGA, la adecuación normativa eficiente en los procedimientos y el control directo de “los procesos de mantenimiento, desarrollo, generación, administración y utilización del sistema de información de las bases de datos del Sistema de Seguridad Social en Salud”, su seguridad y custodia, para lograr su circulación oportuna en el Ministerio de Salud y en los organismos de control.

[2] Ver Sentencias C-600 de 2010 y C-744 de 2001

[3] Ver Sentencias C-960 de 2014 y C-462 de 2013

[4] Ver sentencias C-931 de 2008 y C-744 de 2015

[5] “El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: (...) c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”

[6] En la sentencia C - 124 de 2013 la Sala consideró y se decantó por la caducidad frente a un cargo consistente en el presuntamente inapropiado trámite de un proyecto de Ley debatido en una Comisión Permanente que en el sentir del actor no era la competente.

[7] Esta disposición fue declarada exequible de manera condicionada por esta Corporación mediante sentencia C-313 de 2014.

[8] Esta disposición fue declarada exequible de manera condicionada por esta Corporación mediante sentencia C-313 de 2014.

[9] Algunas consideraciones sobre estos aspectos fueron vertidas por esta Corporación en la citada sentencia C-313 de 2014.

[10] Este carácter multitemático también ha sido reconocido en la sentencia C-573 de 2004

[11] Consideraciones reiterando esta postura se pueden verificar en pronunciamientos más recientes como las providencias C-465 de 2014 M.P. Rojas Ríos y C-044 de 2015 M.P. Calle Correa.

[12] Ver sentencia C- 394 de 2012

[13] ver sentencia C- 539 de 2008

[14] Ver sentencia C- 704 de 2015

[15] Ver sentencia C- 177 de 2002

[16] Díaz Moreno F., El Estado Social, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 243

[17] Se dice en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Versión para el Congreso :

“Así mismo, con el fin de mejorar los resultados en salud y brindar la mejor calidad, el Ministerio de Salud y Protección Social reformulará la política de calidad bajo un nuevo marco conceptual más amplio, armónico y sistémico, acorde con los nuevos enfoques de calidad del país y del mundo. Para el nuevo marco conceptual que adoptará la política de calidad, será indispensable la revisión y actualización del Sistema Obligatorio de Garantía de Garantía de Calidad (SOGC) de la atención de salud del SGSSS.

De igual forma, bajo esta estrategia se mejorará el sistema de Información para la calidad, que facilitará el seguimiento a la atención en salud. Así mismo, se diseñarán y pondrán en marcha programas de asistencia técnica y de largo plazo, con miras a consolidar procesos permanentes de autoevaluación y mejoramiento al interior de las instituciones que conforman el sistema de salud. (...)” pp. 253-254 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015. Dicha información reposa en el expediente, concretamente, en el folio 1138 de la parte II del cuaderno de pruebas.

[18] Se indica en las citadas Bases “(...) con el objetivo de mitigar las deficiencias en la operación de la afiliación en salud, el MSPS desarrollará un sistema transaccional en línea, de fácil acceso al ciudadano, que permita a los diferentes actores del sistema realizar el proceso de afiliación y gestionar sus novedades de manera más expedita. Con ello, se buscará mitigar las deficiencias en la operación de afiliación, en el marco del registro único de afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.” P. 252 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015 (folio 1138 de la parte II del cuaderno de pruebas del expediente D-11175).

Fortalecer la gestión de la salud pública territorial, a partir de la definición de necesidades y problemas en salud (tanto de los conglomerados como de los individuos) que permitan la articulación del Plan Territorial de Salud (PTS)²⁷ con el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Definir el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), el cual resume el conjunto de intervenciones contempladas en las rutas de atención desarrolladas, cuyo objeto es

la intervención de los riesgos colectivos, ajustados para diferentes ámbitos territoriales, entornos sociales e institucionales. Estas intervenciones se basan en la evidencia, permiten mayor eficacia, orientan el gasto de la salud pública, buscando economías de escala en la operación a escala territorial.

Implementar la gestión integral del riesgo en salud, a partir de la articulación territorial de las intervenciones individuales y colectivas que realizan los diferentes agentes del sistema, orientadas a minimizar el riesgo de ocurrencia de enfermedades y a reducir las consecuencias de las enfermedades una vez se han generado. Para el efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) elaborará unas rutas de atención.

Adoptar las rutas de atención, las cuales identifican los riesgos colectivos e individuales, así como las intervenciones que han sido seleccionadas para minimizar el riesgo en salud y manejar la enfermedad y sus potenciales secuelas, teniendo en cuenta herramientas para la conformación de grupos poblacionales, según curso de vida, la definición de grupos de riesgo y la aplicación de rutas de atención específicas para los grupos de riesgo priorizados.

Conformar redes integradas de servicios de salud, a partir de las cuales se debe responder a la demanda de servicios de salud. Para ello se asignarán grupos de población a una red de prestadores primarios que incorporarán equipos de salud básicos, encargados de las acciones individuales y colectivas de baja complejidad. La red de prestadores primarios se integrará con la red de prestadores complementarios, los cuales tendrán la responsabilidad del tratamiento y la rehabilitación para problemas de alta complejidad. Lo anterior de acuerdo con las rutas reguladas de atención para las poblaciones y grupos de riesgo definidos, de manera que posibilite el acceso real y efectivo a los servicios individuales y colectivos con oportunidad, continuidad, integralidad, resolutivez, calidad y suficiencia.

Desarrollar incentivos orientados hacia los resultados en salud, con el fin de hacer operativo el sistema, lo cual implica ajustar el esquema de pagos a lo largo de la cadena de provisión de servicios. Tanto aseguradores como prestadores deben alinearse alrededor de los resultados que el regulador y las entidades territoriales, en su ejercicio de rectoría, determinen.

Adecuar la implementación del MIAS a los diferentes contextos poblacionales y territoriales. Por un lado, este modelo debe adaptarse a las necesidades particulares y específicas de acuerdo con la cultura, como a las derivadas por la presencia del conflicto armado, así como a la vulnerabilidad económica y social en que se encuentran algunas poblaciones (e.g. indígenas, negritudes, población rom, población con discapacidad y habitantes de la calle).

Caracterizar las entidades territoriales en diferentes tipos para garantizar el acceso efectivo a la salud:

- Territorios con población dispersa. Están compuestos por municipios con alta dispersión de la población y en los cuales la movilidad es limitada. En estos territorios el MSPS, en la regulación que adopte para ellos, tendrá en cuenta: 1) la gestión de la integración interadministrativa y técnica de la red de servicios existente y su complementariedad con redes externas, para lo cual podrá incluir un hospital universitario que garantice la integralidad y continuidad de la atención; 2) la definición de esquemas de contratación que incluya la totalidad de los prestadores que hagan parte de la red, los cuales deberán contener mecanismos de pago por desempeño o resultados, asociados a la atención integral de la población; 3) el ajuste del aseguramiento, para lo cual el MSPS podrá definir un único asegurador que opere en ambos regímenes y establecer el mecanismo de selección permitiendo alianzas; 4) el fortalecimiento de la participación comunitaria, atendiendo a su condición étnica y cultural; y, 5) la definición de un mecanismo financiero especial que garantice el manejo integral y el flujo de recursos del sector.

- Territorios con alto componente de ruralidad. Los municipios que hacen parte de estos territorios cuentan con una población pequeña y de escasos recursos, pero con facilidad de desplazamiento a urbes para ser atendidas en los servicios de salud. En estas zonas se requiere: 1) fortalecer las redes de servicios primarios de salud con equipos comunitarios de salud intra e intersectoriales; y, 2) definir el número de afiliados por asegurador y el número de aseguradoras por territorio, de acuerdo con la población.

- Territorios de centros urbanos. Los contextos urbanos deben funcionar con competencia en el aseguramiento y la prestación, pero buscando una integración territorial con el nivel primario para facilitar la implementación de la atención primaria. Con miras a garantizar una competencia efectiva y eficiente en estos territorios, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá definir los lineamientos bajo los que operará la competencia entre aseguradores, de acuerdo con las condiciones de los mercados.

(negrillas fuera de texto) pp. 255-257 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015. Al respecto, ver el folio 1138 de la parte II del cuaderno de pruebas.

[20] Esta estrategia se encuentra definida en las bases del plan en los siguientes términos:

“(…) se entiende como una situación donde las personas, independientemente de sus características y circunstancias sociales, económicas, físicas o personales, tienen las mismas oportunidades y pueden competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, o en cualquier ámbito que deseen desempeñarse, siendo retribuidos de acuerdo con su nivel de esfuerzo y talento. Para facilitar procesos de movilidad social un país debe reducir las inequidades que se van acumulando a lo largo de todo el ciclo de vida, con el fin de que los resultados de las personas no dependan de sus condiciones de origen o de otras condiciones físicas y sociales. La movilidad social por tanto debe abarcarse desde una mirada multidimensional, que favorezca el empoderamiento de las personas como actores de su propio desarrollo

[21] Bases del Plan Nacional de Desarrollo pp. 250 y 251 de la Gaceta de Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015. Véase los folios 1137 y 1138 de la parte II del cuaderno de pruebas.

[22] Bases del Plan pp. 273 y 274 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015 (folio 1140 de la parte II del cuaderno de pruebas).

[23] Bases del Plan pp. 272 y 273 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015 (folio 1140 de la parte II del cuaderno de pruebas).

[24] Bases del Plan p. 278 de la Gaceta del Congreso No. 116 de 17 de marzo de 2015 (folio 1141 de la parte II del cuaderno de pruebas).