COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-6567

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 de la Ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

Demandante: Arevaliz Muñoz Anzola

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., trece (13) de junio de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Arevaliz Muñoz Anzola demandó el artículo 42 de la Ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

Por medio de auto de veinticuatro (24) de noviembre de dos mil seis (2006), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en la misma providencia ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación, y decidió: (i) comunicar la iniciación del trámite de la demanda al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Protección Social, del Interior y de Justicia ya la Superintendencia Nacional de Salud para que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el proceso; (ii) igualmente invitó a las facultades de derecho de las universidades Javeriana, Libre, Nacional y Rosario para que, de estimarlo conveniente, presentaran escritos mediante los cuales expusieran argumentos a favor o en contra de la constitucionalidad de la disposición demandada.

Dentro del plazo establecido en el auto admisorio fueron allegados al expediente los escritos de intervención presentados por el representante de la Universidad del Rosario y por la apoderada judicial de la Nación-Ministerio de la Protección Social. Vencido el término de fijación en lista fueron allegados escritos de intervención presentados por los apoderados del Departamento Nacional de Planeación y de la Superintendencia Nacional de Salud. El seis (06) de diciembre de dos mil siete (2007) fue radicado en la Secretaría General de esta Corporación el concepto del Procurador General de la Nación sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir

sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada.

LEY 812 DE 2003

(junio 26)

Diario Oficial 45.231, de 27 de junio de 2003

“por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 42. Sistemas tarifarios. El Gobierno nacional –Ministerio de Protección Social- establecerá un sistema de tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud.

III. LA DEMANDA

Estima la demandante que el enunciado normativo señalado vulnera los artículos 150 numeral 3º (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) y el artículo 158 (unidad de materia) de la Constitución Política. Las razones que sirven de fundamento a su acusación se exponen a continuación.

En primer lugar la demandante afirma que las leyes mediante las cuales se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas contienen objetivos y programas generales de política económica, así como normas instrumentales para la consecución de dichos programas así objetivos. Sostiene que estas últimas deben guardar “una conexión directa e inmediata con los programas y objetivos del plan, dado que sólo de tal forma se acata el principio de unidad de materia que toda ley de materia que toda ley debe respetar en virtud del artículo 158 de la Carta”.

Con base en las anteriores premisas deduce la inexecutable de la disposición demandada pues se trata de una norma instrumental contenida en la Ley 812 de 2003 –Ley del Plan Nacional del Desarrollo- la cual, empero, no guarda conexión inmediata con los objetivos y programas trazados en el Plan, razón por la cual infringe el principio de unidad de materia.

Aduce distintas razones para defender el carácter instrumental del artículo 42 demandado, en la medida que no establece programas u objetivos generales, y también consiga un conjunto de argumentos dirigidos a demostrar que no existe una conexión directa e inmediata de la disposición acusada con la Ley del Plan sino una mera conexidad eventual. Sobre este último extremo sostiene que (i) el establecimiento de tarifas mínimas, previsto por el artículo cuestionado, no permite inequívocamente la consecución de ninguno de los objetivos mencionados en el Plan; (ii) la disposición acusada no es un instrumento de

ejecución de las inversiones relacionadas con el sector salud previstas en la Ley del Plan.

IV. Intervenciones OFICIALES Y CIUDADANAS

1- Intervenciones a favor de la constitucionalidad de la disposición acusada.

Al expediente fueron allegados los escritos presentados por los apoderados judiciales del Ministerio de la Protección Social, del Departamento Nacional de Planeación y de la Superintendencia de Salud en los cuales se defendía la exequibilidad enunciado normativo demandado. Debido a que la mayoría de los argumentos expuestos son coincidentes, se resumirán todos en el presente acápite.

En síntesis, las razones consignadas en dichas intervenciones para refutar los cargos formulados en la demanda fueron las siguientes:

1. Si bien la Ley del Plan de Desarrollo no presenta una conexión textual explícita entre el establecimiento de un sistema de tarifas mínimas para la prestación del servicio de salud y el logro de los objetivos y programas en ella fijados, a partir de la revisión de los antecedentes de la ley y de su trámite legislativo se puede concluir que el artículo 42 guarda relación con la estructura y filosofía que inspira la Ley 812 de 2003 y en consecuencia no se vulnera el principio de unidad de materia.

2. La Ley 812 de 2003 establece entre los objetivos fundamentales del Plan de Desarrollo la eficiencia del gasto social y la focalización de los recursos estatales en la población más necesitada, para la consecución de dicho objetivo se requiere “la consolidación de un sistema de protección social que asegure las posibilidades de los más vulnerables independientemente de las situaciones que de forma crítica impacten la economía nacional lo cual implica necesariamente garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS)...”, propósito que se conseguiría mediante el establecimiento de un sistema tarifario.

3. Las tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud benefician económicamente el sistema de salud, de manera tal que se podría prestar una mejor atención a los usuarios, especialmente a las personas de escasos recursos, con enfermedades catastróficas o de la tercera edad, finalidad que guarda relación con los programas y objetivos señalados en la Ley 812 de 2003.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En primer lugar el Ministerio Público analiza el cargo formulado por la actora y concluye que éste no debe prosperar porque existe una conexidad teleológica (medio-fin) entre la disposición demandada y los programas y objetivos establecidos en la Ley 812 de 2003. En efecto, considera que la fijación de un sistema de tarifas es un mecanismo pertinente para asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, fin que guarda estrecha relación con diversos objetivos y programas establecidos en la Ley del Plan.

Concluye así que el establecimiento de una tasa mínima para el acceso a los servicios de salud es un instrumento que guarda estrecha relación con: “(i) el sostenimiento del sistema de seguridad social en salud, (ii) con los subsidios que se requieren para el mantenimiento de las condiciones de equidad en la prestación del servicio, (iii) con las sumas que debe girar el tesoro nacional a favor de las entidades territoriales para contribuir a la prestación del servicio público de la salud como finalidad social del Estado...”, y concluye de esta manera que la disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia.

Sin embargo, solicita su declaratoria de inexecutable por vulneración del artículo 338 de la Constitución Política, pues el artículo 42 establece una tasa que debe fijar el Ministerio de la Protección Social pero no prevé el sistema, el método ni la forma de reparto de la misma y en consecuencia se vulnera lo establecido por el citado precepto constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

Considera la demandante que el artículo 42 de la Ley 812 de 2003 vulnera el principio de unidad de materia, pues se trata de una norma instrumental que no guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos y programas señalados en la Ley del Plan.

Los intervinientes solicitan la declaratoria de executable de la disposición demandada pues consideran que se presenta un vínculo teleológico entre la disposición acusada y la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, propósito estrechamente relacionado con distintos programas de la Ley 812 de 2003. Postura que comparte el Ministerio Público, el cual sin embargo solicita la declaratoria de inexecutable del precepto bajo examen por vulneración del artículo 338 de la Constitución Política, pues el artículo 42 acusado establece una tasa que debe fijar el Ministerio de la Protección Social pero no prevé el sistema, ni el método ni la forma de reparto de la misma y en consecuencia desconoce los mandatos constitucionales en la materia.

En los anteriores términos fue planteado el debate de constitucionalidad y correspondería a esta Corporación por lo tanto examinar si el precepto acusado vulnera el principio de unidad de materia. No obstante, la disposición demandada fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-137 de 2007, razón por la cual no se procederá al estudio de los cargos presentados por la actora debido a que se ha configurado la figura de cosa juzgada respecto de la disposición acusada.

En efecto, en la parte resolutoria de esa decisión resolvió esta Corporación:

1. Declarar INEXECUTABLE el artículo 42 de la ley 812 de 2003.

Las razones que llevaron al anterior pronunciamiento fueron las siguientes:

En conclusión, encuentra esta Corte en primer lugar , que el hecho de que la disposición acusada establezca como presupuesto una tarifa mínima en la prestación del servicio público de salud contradice el artículo 49 constitucional que determina como principio la obligación al legislador para señalar una atención básica gratuita de dicho servicio público , es decir sin el presupuesto de una tarifa mínima

En segundo lugar, la norma acusada es contraria a la Constitución por la falta de definición en los sujetos sobre los cuales recae la obligación, en la determinación y especificidad de la tarifa y en la falta de señalamientos de parámetros objetivos para establecer los mínimos y máximos del monto de la tarifa.

No cabe dudas que el señalamiento de un sistema tarifario para la prestación del servicio de salud, es una determinación ,en un servicio público como lo es la salud, que requiere para ello de la intervención económica del estado, de manera intensa por las connotaciones constitucionales que tiene el servicio de salud y de manera especial por cuanto constitucionalmente busca asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y promover la productividad y competitividad entre los sujetos que prestan el servicio público de salud.

Esta Corporación considera que una forma ajustada a la Constitución de intervención, en lo que se refiere a un servicio público puede ser establecer los mínimos, los máximos o ambos, de las tarifas por la prestación de dicho servicio. No obstante, debido a la intensidad y especialidad de la intervención económica en el servicio público de salud, ésta debe efectuarse a través de una ley.

Así entonces, esta Corte declarará inexecutable el artículo 42 de la ley 812 de 2003 por ser violatorio de la reserva legal de que trata el artículo 150 numeral 21 de la Constitución, por ser y por vulnerar el principio de gratuidad establecido en el inciso cuarto del artículo 49 Constitucional.

Entonces, al haberse configurado el fenómeno de cosa juzgada se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-137 de 2007.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-137 de 2007 que declaró inexecutable el artículo 42 de la Ley 812 de 2003.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General