

Sentencia C-665/16

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-Traslado al Fosyga de los recursos de las Cajas de Compensación Familiar no utilizados o transferidos para financiar el Régimen Subsidiado/TRASLADO AL FOSYGA DE RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR Y DESTINADOS A FINANCIAR EL REGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD-Conexidad temática, sistemática y teleológica con la Ley de Presupuesto para el 2016, sin que exceda la vigencia fiscal, ni desconozca el objeto para el cual fue creada la contribución prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011

TRASLADO AL FOSYGA DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-No lesiona el principio de unidad de materia

TRASLADO AL FOSYGA DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-No viola el principio de anualidad al no exceder la vigencia fiscal

TRASLADO AL FOSYGA DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-No desconoce la destinación o sentido de la norma

TRASLADO AL FOSYGA DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-Alcance no debe generar condicionamiento alguno

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Mecanismo de participación ciudadana

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ejercicio/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargas mínimas

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos formales mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Pronunciamiento sobre disposiciones vigentes o sobre aquellas que habiendo perdido su vigencia continúen produciendo efectos/SUSTRACCION DE MATERIA-Abstención de adelantar juicio de inconstitucionalidad cuando norma desaparece del ordenamiento jurídico y no produce efectos jurídicos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Asunción excepcional cuando disposiciones se han consolidado y no se encuentran vigentes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Aplicación

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Antecedente legislativo/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Racionalización y tecnificación de la actividad legislativa/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Triple dimensión/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Exigencia de este principio se concreta en una restricción deliberativa temática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Consagración constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexión entre el título de la norma y su contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/UNIDAD DE MATERIA-No es sinónimo de simplicidad temática/UNIDAD DE MATERIA-Principios de razonabilidad y proporcionalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad material, causal, teleológica o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación de la línea que estructura la ley

SISTEMA ECONOMICO SOCIAL DE MERCADO-Configuración constitucional/SISTEMA ECONOMICO SOCIAL DE MERCADO-Ligado a la fórmula social y de derecho del Estado/SISTEMA ECONOMICO SOCIAL DE MERCADO-Incluye el Plan Nacional de Desarrollo y las Leyes Anuales de Presupuesto

REGIMEN DEL PRESUPUESTO-Consagración constitucional

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Composición

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Particularidades/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Conexidad instrumental estricta

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Sujeción/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Visión normativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Aplicabilidad de operadores deónticos/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Permiso y prohibición

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Conexidad temática, causal, teleológica y sistemática/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Elementos

DERECHO A LA SALUD-Alcance

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Creación/SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Regímenes/SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Normatividad vigente

FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA FOSYGA-Administración de recursos destinados al régimen subsidiado en salud/FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA FOSYGA-Manejo por encargo fiduciario/FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA FOSYGA-Subcuentas/SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA FOSYGA-Recursos de las Cajas

de Compensación destinados a subsidios de salud

SUBSIDIO FAMILIAR ADMINISTRADO POR LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR-Recaudo destinado a financiar el régimen subsidiado en salud

CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR-Administración de recursos del régimen subsidiado

REGIMEN SUBSIDIADO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Flujo financiero de recursos

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Destinación de recursos a favor de las Cajas de Compensación/RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION-Destinación

LEY QUE CREA MECANISMO DE PROTECCION AL CESANTE-Destinación/LEY QUE CREA MECANISMO DE PROTECCION AL CESANTE-Creación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante/FONDO DE SOLIDARIDAD DE FOMENTO AL EMPLEO Y PROTECCION AL CESANTE-Administración y financiación

UNIDAD DE PAGO POR CAPITACION DEL REGIMEN SUBSIDIADO-Financiación

TRASLADO AL FOSYGA DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2016-Consecuencias

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Partes

Referencia: Expediente D-11473

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 80 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”.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

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

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero y la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio[1] demandaron el artículo 80 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”, por considerar que la disposición desconoce los artículos 4, 150 numerales 3º y 12, 151, 158, 169, 346 y 347 de la Constitución.

2.

Mediante auto del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016) se admitió la acción, y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Senado de la República; a los Ministerios de Salud y Protección Social, Hacienda y Crédito Público, y Trabajo; a la Superintendencia del Subsidio Familiar; al Departamento Nacional de Planeación; a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar; a las facultades de Derecho de la Universidad Javeriana y Externado de Colombia – Departamento de Derecho Fiscal; al Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional; a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Contraloría General de la República; y, a la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo. De igual modo se ordenó correr traslado al Ministerio Público y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (artículos 244 de la C.P. y 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición objeto de demanda, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.706 de veinticuatro (24) de noviembre de dos mil quince (2015):

“LEY 1769 DE 2015

(noviembre 24)

Diario Oficial No. 49.706 de 24 de noviembre de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

[...]

ARTÍCULO 80. Los recursos de las Cajas de Compensación Familiar a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2001, que no hayan sido utilizados o transferidos para la financiación del Régimen Subsidiado, deberán ser trasladados al Fosyga o quien haga sus veces a más tardar el 31 de enero de 2016”.

III. LA DEMANDA

3. En escrito radicado en la Secretaría de esta Corporación el veintisiete (27) de mayo de dos mil dieciséis (2016)[2], el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero y la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio solicitaron declarar inexecutable el artículo 80 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”. En su concepto, el enunciado normativo acusado quebranta los artículos 4, 150 numerales 3º y 11, 151, 158, 169, 346 y 347 de la Constitución. Sintetizaron sus acusaciones en cuatro cargos que se presentan a continuación:

3.1. Violación del principio de unidad de materia (desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 4, 158 y 169 de la Constitución)[3]. Consideran los demandantes que entre la disposición demandada y la Ley a la que pertenece no existe una mínima conexión temática, teleológica ni temporal, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Lo anterior, agregan los promotores de la acción, en razón a que con el artículo 80 demandado: (i) se toman recursos provenientes de los afiliados a Colsubsidio, durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, con la destinación específica señalada en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, para alimentar la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA; (ii) no se pretende la debida ejecución del presupuesto, sino modificar la destinación de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, ya citada; y, (iii) se afectan recursos de las vigencias 2012 a 2014, cuando la Ley del presupuesto es anual. Sobre este último argumento, violación de la unidad de materia al no existir conexión temporal, afirmaron los interesados:

“... su artículo 80 pretende tomar recursos de las vigencias de 2012, 2013 y 2014, pues son esos los únicos recursos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 1438 que no han sido aún utilizados, ya que los de las vigencias 2015 en adelante están siendo destinados a financiar el FOSFEC (Ley 1636)”.

3.2. Modificación de una ley ordinaria (vulneración de los artículos 4, 150, 151 y 346 de la Carta). Sostienen los accionantes que a través del artículo 80 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”, se modifica el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, contrariando lo sostenido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[4], al regular los dos de manera diferente la destinación de los mismos recursos, modificando, además, la autoridad responsable y eliminando el mecanismo de concertación entre el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación Familiar que establece el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011.

Agregaron que la reforma que efectúa el artículo demandado se intentó materializar con

anterioridad por el Gobierno Nacional sin resultados positivos, dado que por su misma decisión, a través del uso de la revocatoria directa[5], o en virtud de la intervención del Consejo de Estado, en sede de nulidad, se dejaron sin efectos estas normas. Y, agregaron:

“Cabe señalar que durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, Colsubsidio mantuvo siempre disponibles los recursos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 1438, solo pendiente de que el Gobierno Nacional expidiera la correspondiente reglamentación para que pudieran ser ejecutados. Y a partir del año 2015, ha venido ejecutando los recursos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 1438 de la manera y con el propósito indicado en la Ley 1636, esto es, destinándolos a “financiar el Fosfec y reconocer los beneficios en sus distintas modalidades”.

3.3. Desconocimiento del carácter temporal de una norma de contenido presupuestal con vigencia anual (violación de los artículos 4 y 157 de la Constitución). Argumentan los demandantes que la disposición cuestionada lesiona el principio de anualidad a que está sometida la Ley del Presupuesto conforme a lo dispuesto en el artículo 11 ordinal c) del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dado que afecta recursos de las vigencias 2012 a 2014.

3.4. Cambio de destinación de los recursos de la prestación social del subsidio familiar (transgresión de lo dispuesto en los artículos 4, 150 numeral 12 y 347 de la Carta). La norma demandada, afirman los promotores de esta acción, destina los recursos del subsidio familiar, que es una prestación social conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 21 de 1982, a un objeto diferente, a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga, contrariando lo sostenido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia[6].

IV. intervenciones

Intervenciones de autoridades estatales

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4. El Delegado del titular de la Cartera demandada presentó memorial dentro del presente asunto solicitando que la Corte Constitucional se inhiba de efectuar un pronunciamiento de

fondo o, subsidiariamente, declare la exequibilidad del artículo 80 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”, con las siguientes razones:

4.1 Sostiene que los cargos invocados contra la disposición demandada carecen del requisito de certeza, conforme lo exige el Decreto 2067 de 1991 y lo ha precisado la Corte Constitucional[7], dado que parten de dos consecuencias que no derivan del artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, a saber: (i) que modifica la naturaleza de los recursos sobre los que recae su premisa; y, (ii) que tiene una vigencia superior a un año. Sin embargo, la constitucionalidad de una norma debe analizarse sobre lo dispuesto efectivamente por el legislador y no sobre la interpretación que conceda el promotor de la acción.

Agrega que los cargos tampoco cumplen con el requisito de pertinencia, dado que se fundamentan en apreciaciones subjetivas que no derivan del tenor de la disposición demandada. Precisa, además, que con la norma demandada no se modifica la destinación de los recursos de las cajas de compensación, que se sujetan a lo dispuesto en el artículo 48 constitucional.

4.2 Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de presupuesto, la inclusión del enunciado demandado en la Ley Anual de Presupuesto no lesiona el principio de unidad de materia pues tiene como finalidad la efectiva ejecución del presupuesto. Ahora bien, adiciona, la destinación de los recursos a que se refiere el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 se encuentra regulada en el artículo 48 Constitucional[8], y, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso ha proferido los artículos 46 de la Ley 1438 de 2011 y 6 de la Ley 1636 de 2013 concediendo finalidades diferentes a los recursos pero bajo una misma destinación, destacando que:

“... efectivamente los recursos a los que hace alusión la norma demandada no ha cumplido la finalidad con la que fueron creados, y confirma la necesidad de la disposición contenida en el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, que lejos de modificar la destinación de los recursos asignada por la Constitución propende por la movilización de los mismos dentro del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de garantizar la efectiva ejecución de estos en cumplimiento de la destinación para la cual fueron creados, formando así parte de

las disposiciones generales de la Ley anual de presupuesto comoquiera que su contenido es instrumental, su finalidad es “permitir la adecuada ejecución del presupuesto” y su objeto no es otro que “facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal”.

Ministerio de Salud y Protección Social

5. El Ministerio de Salud y Protección Social, a través del titular de la Cartera, solicita que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad del artículo 80 demandado, previas las consideraciones que a continuación se resumen[9]:

5.2 Agrega que, con fundamento en lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-133 de 2012[10], el Congreso definió con claridad el contenido de la Ley con su titulación y garantizó la coherencia temática y correspondencia lógica al incluir el artículo aquí cuestionado, cuyo alcance consiste en recuperar recursos parafiscales previstos como fuente de la cofinanciación del régimen subsidiado, y en la vigencia presupuestal del año 2016. Al respecto, precisó:

“... respecto a la cofinanciación del régimen subsidiado, resulta pertinente traer a colación el numeral segundo “Del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)”, numeral tercero del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011 que señala: “Recursos del presupuesto General de la Nación que a partir del monto asignado para el año 2010, que re requieran de manera progresiva para la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, una vez aplicadas las demás fuentes que financian el Régimen Subsidiado”, en cumplimiento del mandato citado, fue realizado el respectivo cálculo a través del Modelo de Sostenibilidad Sectorial, en el cual se contempló el ingreso al FOSYGA de aquellos recursos no utilizados o transferidos por las Cajas de Compensación Familiar para la financiación del Régimen Subsidiado, al que hace referencia el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015. Como consecuencia del cálculo realizado fueron aprobados en la Ley 1769 de 2015, como aporte del Presupuesto General de la Nación para dicho régimen, el monto destinado al proyecto de inversión “Apoyo a la sostenibilidad de afiliación pobre y vulnerable a través del Régimen Subsidiado”, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011”.

También existe conexidad teológica, continúa el interviniente, dado que la recuperación de

dinero para el aseguramiento y financiación del régimen subsidiado, a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga, concuerda con los objetivos del plan de desarrollo, ejecutando, insiste, unos recursos de naturaleza parafiscal que no han sido utilizados en línea de su objetivo original.

Precisa el Ministerio, además, que como lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-652 de 2015[11], la anualidad de la ley de presupuesto tiene que ver con la ejecución, y no con la fuente de los recursos, por lo que es claro que al disponer el artículo cuestionado que esos recursos se perciban en la vigencia 2016 se cumple con el mandato constitucional y legal relacionado con la temporalidad de la ley de presupuesto.

5.3 En relación con el cargo de “modificación de una ley ordinaria”, precisa el Ministerio que no existe conexión entre el cargo formulado y los artículos constitucionales invocados por los accionantes como presuntamente lesionados. Pese a lo anterior, continua, es claro que el artículo demandado no modifica la destinación de los recursos prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. A lo sumo, agregó, se modifica el conducto por el cual se ejecutan.

5.4. Tampoco se lesiona el principio de anualidad que guía la ley de presupuesto, dado que, como se afirmó anteriormente, el artículo 80 demandado prevé un traslado de recursos para la vigencia 2016.

5.5 Finalmente, puntualizó la Cartera interviniente, además de que no existe concordancia entre el cargo de haberse modificado la destinación de unos recursos con las normas constitucionales invocadas por el accionante, tal como quedó demostrado previamente, no se dio tal situación, “[E]l hecho de que el artículo 80 prevea que sea la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA, y ya no las Cajas de Compensación Familiar, las encargadas de la ejecución de dichos dineros es consecuencia directa de que dichas entidades no le dieron la destinación específica que le otorgaba el mandato legal, en detrimento de la cofinanciación del Régimen Subsidiado”.

Ministerio del Trabajo

6. La Cartera del Trabajo, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, interviene en favor de la constitucionalidad del artículo 80 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”, con fundamento en el siguiente argumento[12]:

Prevía referencia a los artículos 150 numerales 3 y 11, y 347 de la Constitución y 11 del estatuto Orgánico de Presupuesto, y a la Sentencia C-704 de 2015 en cuanto se refiere a la naturaleza de la Ley Anual de Presupuesto, afirma que los recursos a los que hace referencia la disposición demandada son aquellos indicados en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, que no se hayan utilizado o transferido para la financiación del régimen subsidiado. Destaca que, por tanto, con el artículo demandado se reitera la finalidad inicial de la norma referida. Finaliza su intervención en los siguientes términos:

“... si bien la norma acusada, hace referencia a los recursos que no hayan sido utilizados o transferidos para la financiación del régimen Subsidiado y establece una temporalidad para la transferencia de los mismos al FOSYGA, esto es, el 31 de enero de 2016, lo cual pondría en marcha los fines para los cuales fueron destinados inicialmente los recursos, debe tenerse en cuenta que estos {últimos desde el año 2014 y a partir de año 2015, son una fuente de financiamiento del Mecanismo de Protección al Cesante”.

Departamento Nacional de Planeación – DNP

7. El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado judicial, se opone a la prosperidad de las pretensiones de la acción solicitando que la Corte Constitucional se declare inhibida para efectuar un pronunciamiento de fondo o, subsidiariamente, declare la exequibilidad de la disposición demandada, por las siguientes razones[13]:

7.1. En virtud de la unificación de los planes de salud de los regímenes subsidiado y contributivo, a partir de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008[14], el legislador previó en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 la obligación de las cajas de compensación de contribuir $\frac{1}{4}$ de punto porcentual a la financiación: (i) del plan obligatorio de salud del régimen subsidiado; y, (ii) acciones de promoción y prevención en la Atención Primaria en salud. En este marco, es claro que el artículo 80 demandado se refiere a los recursos destinados a financiar el plan subsidiado de salud, por lo que no se evidencia que regule una destinación diferente a la inicialmente prevista. Al respecto, se puntualizó que:

“Por lo tanto, dado el carácter parafiscal de los recursos de la salud, el artículo 46 de la Ley 1438 lo que hace es destinar recursos adicionales para financiar la unificación de planes de beneficio, es decir, POS en el régimen subsidiado, estos recursos se consolidan en el FOSYGA (subcuenta de solidaridad[15]) y financian las atenciones en salud de la población sin capacidad de pago, por lo cual el artículo 80 de la Ley 1769 lo único que hace es ordenar el traslado de los recursos para cumplir con la debida ejecución del presupuesto y en el marco de la destinación dada por ley”.

7.2. Conforme a la estructura de la financiación del servicio de salud en Colombia, la concertación no aplica a asuntos en los cuales los recursos se destinan a la financiación del plan obligatorio de salud en el régimen subsidiado.

7.3. Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Constitución y 11 del Decreto 111 de 1996, y a lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-457 de 2006[16], el artículo demandado guarda relación directa con el conjunto normativo al que pertenece, conclusión a la que se llega luego de efectuar un análisis razonable, como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional[17].

De otro lado, los recursos objeto de regulación en la disposición demandada no corresponden a aquellos dirigidos a actividades de promoción y prevención referidos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, sino a los llamados a cofinanciar el régimen subsidiado de salud, por lo tanto, “estas dos normas están haciendo referencia a la misma destinación, en una es llamada “Unificación de Planes de Beneficio” (Ley 1438 de 2011), es decir POS del Régimen Subsidiado y en la otra, “Financiación del Régimen Subsidiado”, es decir POS del Régimen Subsidiado, y por lo tanto guardan una coherencia interna, es decir, que los temas tratados se encuentran relacionados entre sí.”.

7.4. Por lo expuesto, finaliza la intervención, los cargos formulados por los accionantes en este caso parten de acusaciones indirectas que, conforme a la doctrina de la Corte, impiden efectuar un pronunciamiento de fondo[18].

Contraloría General de la República

8. Interviene la Contraloría General de la República, mediante apoderado, con el objeto de solicitar que se declare la inconstitucionalidad del artículo demandado por vulnerar el

principio de unidad temporal, y por ese motivo los artículos 158 y 346 constitucionales. Sustenta su conclusión en los siguientes presupuestos: (i) el artículo 80 demandado cambia la entidad administradora de los recursos con los que se sufraga el subsidio familiar; y (ii) la disposición acusada cambia la destinación de los recursos que se había previsto en la Ley 1438 de 2011[19].

Intervenciones de instituciones académicas y o de investigación, y de agrupaciones no estatales

9. Asocajas, a través de su Vicepresidente Ejecutivo, interviene para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada por incurrir en vicios de procedimiento en su formación y materiales, así[20]:

9.1. Vicios sobre el procedimiento.

9.1.1. Falta de competencia del legislador para reformar la Ley orgánica del presupuesto (el artículo 12 de la Ley 179 de 1994) por medio de una ley ordinaria – Violación al principio de reserva de ley orgánica. Sostiene que a través del artículo demandado, que ostenta el rango de ley ordinaria en virtud del artículo 349 de la Constitución, se modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, Orgánica de Presupuesto y proferida al amparo de lo previsto en el artículo 151 de la Constitución[21], que regula lo relacionado con las contribuciones parafiscales, con el agravante de que destina dentro del presupuesto recursos provenientes de entidades de naturaleza privada, lo que no está establecido en precepto constitucional o legal alguno.

9.1.2. Aprobación de la norma demandada con vulneración del inciso tercero del artículo 56 de la Constitución Política. La interviniente destaca la relevancia del principio de participación en el ordenamiento jurídico vigente, concretamente en relación con la fijación de la política salarial y laboral en la que cobra plena vigencia a través del mecanismo de concertación tripartito regulado en la Ley 278 de 1996 “Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política”, que funge al menos como requisito de procedibilidad[22].

Bajo esta premisa, continúa, en la medida en que (i) el subsidio familiar es una prestación social, (ii) su regulación hace parte de la política laboral y salarial, (iii) la norma demandada

cuestiona la destinación de recursos del subsidio familiar, se concluye que (iv) antes de la expedirse el artículo 80 demandado debió adelantarse el mecanismo de concertación previo, pero así no se hizo, por lo que se quebranta el inciso tercero del artículo 56 de la Constitución. Al respecto, se precisó que:

“... por ser el subsidio familiar parte de la política laboral colombiana, cualquier decisión pública que pretenda suprimirlo, modificarlo o alterarlo, como es el caso de la norma demandada, debe ser adoptada por la autoridad respectiva (sea el Congreso de la República o el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES o el CONPES Social), luego de surtido el trámite de concertación que como requisito de procedibilidad prevé el artículo 56 de la Constitución Política, desarrolla la Ley 278 de 1996, y ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional; sin perjuicio de poner en movimiento otros escenarios de discusión y concertación creados por la Ley”.

9.2. Vicios materiales.

9.2.1. La Constitución y la Ley orgánica no incluyen a entidades privadas o particulares como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación. Considera la Asociación que el artículo 80 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”, desconoce lo dispuesto en el artículo 352 de la Carta, al incluir a entes privados y particulares en la Ley de Presupuesto, cuando la disposición constitucional hace referencia solamente a la Nación, entidades territoriales y entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Esta situación, continua Asocajas, es prueba de que la expedición del artículo demandado no guardó como premisa la sujeción a las normas superiores que la condicionan.

9.2.2. Violación de los derechos de los trabajadores con menores ingresos (artículos 42, 48, 51 y 53 de la Constitución Política). Considera Asocajas que, según el artículo 42 constitucional, el subsidio familiar es una prestación social que garantiza el bienestar familiar y, además, es un mecanismo de redistribución del ingreso; conforme al artículo 48 ibídem, los recursos recaudados por instituciones de seguridad social, como las Cajas de Compensación Familiar, tienen una destinación específica; atendiendo al artículo 53 Superior, la legislación laboral debe permitir la adecuada materialización de los derechos

laborales, cumpliendo con el principio de progresividad y prohibición de no regresividad; y, según el artículo 51 de la Carta, la vivienda digna[23] es un derecho que se encuentra estrechamente ligado a las funciones de las cajas de compensación. Con fundamento en lo anterior, continua la interviniente, la norma demandada interviene en la destinación y administración de los recursos percibidos para el subsidio familiar, desconociendo todas las garantías constitucionales referidas. Al respecto, advirtió que:

“... una medida legislativa como la que se está estudiando, que pretenda modificar la estructura, organización, funcionamiento y/o financiación del Sistema del Subsidio Familiar, desmejora notoriamente los derechos económicos y sociales de los trabajadores y de su núcleo familiar, entre ellos los derechos de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, para quienes el derecho a la prestación social llamada subsidio familiar es fundamental. Por lo cual, por esta vía podría estarse vulnerando también los artículos constitucionales 13, 44, 45, 47, entre otros, que se le pide a la Corte revisar con detenimiento.”

Confederación de Trabajadores de Colombia – CTC; Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT; y, Confederación General de Trabajo – CGT

10. Las organizaciones sindicales intervinientes coadyuvan la demanda, con los siguientes argumentos[24]:

10.1. El artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 transgrede la reserva de Ley orgánica, contenida en los artículos 151 y 352 de la Constitución, que ordenan un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas, así como el principio de unidad de materia, contenido en los artículos 158 y 169 de la Carta Política. Sostienen los intervinientes que a través de la disposición acusada se desconoce que, conforme al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”, las Cajas de Compensación no administran recursos que hagan parte de órganos vinculados a la Ley de Presupuesto, su naturaleza es la de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro[25]. Aunado a lo anterior, precisan que los recursos de estas cajas están destinados a la satisfacción de una prestación social, con miras a lograr una mejor calidad de vida para los trabajadores con menos recursos.

Siguiendo lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-052 de 2015[26], una disposición incluida en la Ley de Presupuesto no guarda relación con esta cuando quiera que, entre otros casos, rebasa los límites temporales al modificar una regla que si hace parte de una ley permanente. Este supuesto, afirmaron los intervinientes, se configura en el caso en estudio, dado que el artículo 80 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”, modifica el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

10.2. Afectación del subsidio familiar, prestación social de los trabajadores en detrimento de los artículos 42, 48, 51 y 53. Argumentan las organizaciones sindicales que el enunciado demandado afecta recursos destinados a cubrir una prestación social que ha sido considerada como un medio de redistribución del ingreso, en beneficio de las familias de los trabajadores con un menor ingreso. Agregaron que la administración de esos recursos por parte de las cajas de compensación ha sido reconocida por el Consejo de Estado – Sección Primera, mediante Sentencia del 7 de abril de 2014.

10.3. Vulneración al artículo 56 de la Constitución Política, en relación con el principio de concertación en materia de políticas salariales y laborales. Al amparo del principio de participación, finalizaron los intervinientes, la comprensión del subsidio familiar exigía adelantar los trámites de concertación previos, pues se está afectando una prestación social. Incluso, destacaron, en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, que se modifica con la disposición aquí demandada, se previó el mecanismo de diálogo entre el Gobierno y las cajas de compensación. En esta línea de argumentación, finalizaron sosteniendo que:

“Es indiscutible que al pretender darle aplicación al artículo demandado, el Gobierno nacional ha agravado y afectado el patrimonio social propio de los trabajadores, razón por la cual, la presente solicitud se formula con el fin de que la Honorable Corte Constitucional declare la inexecutable de la norma demandada con efectos retroactivo, en aras de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores colombianos”.

Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Fiscal

11. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, mediante su

Director, interviene para solicitar que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo demandado, “bajo el entendido que el traslado de recursos de las Cajas de Compensación Familiar a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, que no hayan sido utilizados o transferidos para la financiación del Régimen Subsidiado, deberán ser trasladados al Fosyga, hasta cumplir la asignación porcentual de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993”. Con tal pretensión, argumentó que[27]:

11.1. Según lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución y lo sostenido en la Sentencia C-786 de 2004[28], el análisis para determinar la sujeción o no al principio de unidad de materia debe ser flexible. Ahora bien, continua, en tratándose de leyes anuales de presupuesto se debe atender a las reglas establecidas en la Sentencia C-006 de 2012[29], entre las cuales se menciona la imposibilidad de introducir normas que rebasen límites temporales, modificando otras que hagan parte de leyes con carácter permanente.

Con fundamento en este marco, el artículo 80 cuestionado no modifica la regla que con carácter permanente prevé el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, pues los recursos que deben trasladarse al Fosyga son aquellos que no han sido utilizados, y la orden se efectúa por una sola vez frente a dineros de las vigencias 2012 a 2014, pues a partir del 2015 aquellos deben destinarse al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC (artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”).

Tampoco se quebrantan las otras reglas referidas en la providencia C-006 de 2012, en razón a que: (i) no se crea una competencia nueva para el manejo de recursos; (ii) no se prorroga la vigencia de normas extrañas a la naturaleza tratada, ni tampoco de normas generales; y, (iii) no se está fijando derecho o garantía de carácter sustantivo; por lo que, concluye la interviniente, no se lesiona el principio de unidad de materia.

11.2. El artículo 80 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”, es el resultado de la libertad de configuración del Congreso de la República y del principio de legalidad del gasto; precisando que se subsana el error que había cometido el Gobierno mediante el Decreto 2687 de 2012, que reglamentaba el

artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, al disponer ahora que solamente se girarán recursos que no hayan sido utilizados y, en una interpretación sistemática de la disposición, solo por las cajas de compensación que no operan el régimen subsidiado de salud.

11.3. Con el artículo demandado tampoco se desconoce el carácter temporal de una norma incluida en la Ley Anual de Presupuesto, pues no prorroga la vigencia de normas extrañas a la materia objeto de regulación, o normas generales, simplemente establece un mandato frente a recursos que no fueron utilizados durante algunas vigencias por las cajas de compensación familiar.

11.4. Finalmente, sostiene el interviniente, no se modifica la destinación de recursos administrados por las cajas de compensación, dado que una correcta interpretación de la disposición cuestionada, al amparo de los artículos 22 numeral 2 del Decreto 1283 de 1996 y 217 de la Ley 100 de 1993 (que establecen el porcentaje de los recursos de las cajas de compensación destinado a la financiación del régimen de subsidios en salud), permite evidenciar que “el traslado de los recursos no usados para la financiación del Régimen Subsidiado, debe imputarse al porcentaje de recaudo del subsidio familiar que se destina para financiar el régimen de subsidios en salud y por ende ir dirigido a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, de conformidad con las normas antes citadas, pues de lo contrario se vulneraría la destinación especial que impide utilizarlos por fuera de los fines reconocidos en la ley que los crea (C-655 de 2003)”.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Los recursos de las cajas de compensación hacen parte de los haberes de la seguridad social[31] y se consideran de naturaleza parafiscal[32], por lo que su destinación no puede ser modificada conforme a lo establecido en el inciso 5º del artículo 48 Constitucional. Contrariando estas premisas, el artículo demandado destina los recursos de las cajas de compensación a las finalidades propias del Fosyga, “cuyas funciones consisten en la compensación de cuentas entre las entidades del sistema de seguridad social en salud, la promoción de la salud y el cubrimiento de riesgos catastróficos y acciones de tránsito, conforme al artículo 219 de la Ley 100 de 1993.”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

13. El Procurador General de la Nación, en su concepto 6148, le pide a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo la demanda contra el artículo 80 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 10 de enero al 31 de diciembre de 2016”, en razón a (i) su pérdida de vigencia desde el 31 de enero de 2016; y, (ii) la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de claridad y certeza en todos los cargos formulados. Funda sus conclusiones en las razones que se sintetizan a continuación[33]:

13.1 Conforme al tenor literal de la disposición demandada, precisa, las cajas de compensación familiar debieron entre la fecha de promulgación de la Ley 1769 de 2015, esto es el 24 de noviembre de 2015, y el 31 de enero de 2016, ejecutar los recursos a los que hace referencia el artículo 80 ibídem, o proceder a su traslado al Fosyga. Por lo anterior, se configura la carencia actual de objeto.

13.2 En cuando a la ineptitud de la demanda, sostiene.

13.2.1 No se presenta vulneración de la unidad de materia con lo regulado en el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 en relación con la orden perentoria de trasladar al Fosyga los recursos de las cajas de compensación familiar provenientes de los aportes de los empleadores para el subsidio familiar destinados al régimen subsidiado, a más tardar el 31 de enero de 2016. Por el contrario, el actor incurre en falta de certeza de este cargo. Argumenta que una interpretación armónica del precepto demandado permite evidenciar que los recursos que se ordena trasladar al Fosyga son aquellos destinados por el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 a financiar el régimen subsidiado de salud, en este sentido, continua, este último artículo es el título jurídico legal presupuestal que soporta lo estipulado en el artículos aquí cuestionado.

La orden perentoria de transferir recursos a que hace alusión el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, tiene por objeto la correcta ejecución del presupuesto en cuanto tiene que ver con los ingresos del Fosyga, lo que evidencia que no se quebranta el principio de unidad de materia. Este análisis, prosigue en su exposición la vista fiscal, es muy diferente al elaborado por los accionantes, quienes extraen premisas erradas para fundar una presunta inconstitucionalidad.

La falta de certeza es evidente, dado que los interesados no acreditan que el Gobierno esté

dando aplicación a la norma en la forma como ellos argumentan.

13.2.2 No se puede determinar si lo regulado en el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 en relación con la orden perentoria de trasladar al Fosyga los recursos de las cajas de compensación familiar provenientes de los aportes de los empleadores para el subsidio familiar destinados al régimen subsidiado, a más tardar el 31 de enero de 2016, modificó una ley ordinaria y desconoció el principio de anualidad presupuestal, en razón de la falta de claridad en la formulación de los cargos pertinentes, al tratarse de simples afirmaciones sin demostración. Precisa el Ministerio Público que el cargo en este sentido no es concreto, pues no se plantean razonamientos precisos y específicos. Además, tal como sucede con el anterior cargo las apreciaciones se fundan en una indebida interpretación de la disposición cuestionada.

13.2.3 Tampoco se puede determinar, por falta de certeza en la formulación del cargo, si lo regulado en el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, contraría la destinación especial correspondiente a la prestación social de subsidio familiar que impide la utilización de esos recursos por fuera de los fines reconocidos por la ley que los crea. En este cargo, precisa el Ministerio Público, tampoco existe certeza, pues los accionantes hacen una lectura errónea del artículo demandado al afirmar que se ordena el traslado de recursos destinados para atender acciones de promoción y prevención, continúa: “Lo cual no es cierto toda vez que la norma demandada lo que hace es ordenar el traslado a la subcuenta de solidaridad del Fosyga de los recursos parafiscales que venían administrando las cajas de compensación familiar en el régimen subsidiado de salud, y que no ejecutaron al 31 de enero de 2016 en cumplimiento de lo ordenado expresamente al respecto en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, con el fin de alimentar el presupuesto de ingresos del Fondo de Solidaridad y Garantía en el periodo presupuestal de 2016, tal como fehacientemente se demostró en el acápite 4.2 del presente concepto”.

Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo

14. La Procuradora Delegada para Asuntos del Trabajo coadyuva las pretensiones de la acción por considerar que: (i) bajo un criterio más estricto de análisis de la sujeción al principio de unidad de materia, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en las Sentencias C-402 de 199 y C-006 de 2012 en el caso de leyes de presupuesto, el artículo

demandado lesiona el principio de temporalidad, pues toma recursos que superan la vigencia anual 2016; y, (ii) el enunciado demandado desconoce lo previsto en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, disposición que se profirió con el objeto de fortalecer el sistema de seguridad social en salud. En tal sentido, advierte que[34]:

“De acuerdo con las disposiciones previstas en el artículo 46, los recursos señalados cuentan con una destinación específica, concreta, “de forma concertada entre el Gobierno Nacional y la Cajas de Compensación Familiar, conforme al reglamento” (subrayado nuestro)”, sin cambiar la destinación, como lo pretende el artículo 80 de la mencionada Ley de Presupuesto, al señalar que “deberán ser trasladados al Fosyga o quien haga sus veces a más tardar el 31 de enero de 2016”, modificando la normatividad vigente”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto conforme al artículo 241 numeral 4º de la Carta, en razón a que la disposición demandada hace parte de una Ley.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda y vigencia de la norma.

Aptitud de la demanda.

2. En este caso el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la Nación solicitan declarar la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos invocados contra el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016”, porque, en criterio de dichas entidades, no se satisfacen los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación agregan en sus intervenciones, en defecto de la inhibición, que la disposición demandada es exequible.

2.1. A propósito de tal solicitud, cabe precisar que la acción pública de inconstitucionalidad, cuyos alcances han sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de esta Corporación[35], materializa no solo el derecho de participación en una democracia como la prevista por el Constituyente de 1991, sino la posibilidad efectiva por parte de la ciudadanía de controlar la actuación principal del Congreso, y de aquellas autoridades que excepcionalmente tienen la facultad de proferir normas con contenido material de Ley; mediante un instrumento que se invoca ante la Corte Constitucional, quien debe establecer, en cumplimiento de su función principal como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política[36], la sujeción de las actuaciones legislativas a esa norma superior. En tal sentido, en la Sentencia C-128 de 2011[37], la Sala Plena manifestó:

“5. Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal[38], la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º, y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho, democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte Constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo”.

Lo dicho no obsta para que, en aplicación del principio *pro actione*, se prefiera efectuar un pronunciamiento de fondo en beneficio tanto de la existencia de un sistema jurídico coherente y consistente, como del derecho de acción del promotor, por lo que estos requisitos deben ser analizados razonablemente[40].

En tal sentido, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en: (i) señalar las normas acusadas; (ii) indicar las normas que se consideras infringidas; (iii) exponer las razones de la violación; (iv) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, cuando sea del caso; y, (v) ofrecer las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

Sobre el tercero de los referidos presupuestos, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo en reiterada jurisprudencia que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Al respecto, en la Sentencia C-1052 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, cada uno de estos elementos fue definido en los siguientes términos:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”[41].

Finalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que la admisión de la demanda por parte del Magistrado ponente de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados; sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues finalmente es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados en quien recae la competencia de proferir una Sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público[42].

2.2. La síntesis de la demanda que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, conforme a lo expuesto en el apartado III, evidencia que, pese a la formulación formal de cuatro (4) cargos, todos ellos se reconducen a la presunta lesión del principio de unidad de materia, esto es, al primer cargo. Así, en la primer censura los promotores de la acción de inconstitucionalidad afirman que la disposición demandada no guarda una mínima conexión temática, teleológica ni temporal con el objeto de la Ley Anual de Presupuesto; en los cargos segundo y cuarto se afirma que el artículo demandado modifica una norma

ordinaria, de carácter permanente; y, en el tercer cargo se sostiene que se vulnera el principio de vigencia anual que caracteriza las disposiciones que integran la ley de presupuesto.

Por lo anterior, los cargos invocados se analizarán integralmente bajo el primero, que, de forma general, se invocó bajo el principio de unidad de materia en relación con la Ley Anual de Presupuesto y que, tal como se verá más adelante, incluye aspectos especiales como la temporalidad, la temática específica y su finalidad.

Bajo esta premisa, un análisis de confrontación de los cargos por violación al principio de unidad de materia frente a los requisitos referidos para considerar la aptitud de la demanda, permite concluir que:

2.2.1. Los demandantes individualizan la disposición demandada y los parámetros de comparación de rango constitucional que consideran lesionados, especialmente en materia de violación al principio de unidad de materia los artículos 158 y 169 de la Carta, e invocan el artículo 241 como fuente de la competencia de la Corte Constitucional para asumir el conocimiento del asunto.

2.2.2. Los promotores de la acción exponen las razones por las cuales consideran que el artículo 80 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” se quebranta el principio de unidad de materia. Dicho análisis goza de las siguientes características:

2.2.2.1. Claridad, pues el escrito de la demanda sigue un hilo argumentativo que permite determinar, sin razón a equívoco, el contenido de la censura, lo cual incidió en que la intervención de quienes lo hicieron en esta oportunidad girara sobre unos ejes comunes. También debe destacarse que no cabe duda de que lo pretendido por los interesados es que la Corte efectúe un pronunciamiento en virtud del cual se declare la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

El Procurador General de la Nación afirma que de los argumentos expuestos por los accionantes no puede determinarse cuál es el cargo invocado, además de considerar que parten de supuestos no previstos en la disposición acusada. No obstante, al destacar la

presunta falta de claridad (y de certeza), el Ministerio Público efectúa aclaraciones sobre el contenido normativo del artículo 80 demandado, que en últimas pretenden desvirtuar la violación del principio de unidad de materia más que evidenciar la inexistencia de una censura, o su formulación bajo premisas inadmisibles. En consecuencia, estos argumentos serán tenidos en cuenta al decidir de fondo este asunto, en caso de concluir que se reúnen los demás requisitos para el efecto.

2.2.2.2. Certeza[43], dado que el motivo general de inconformidad parte de una asignación de contenido normativo razonable a los enunciados previstos en los artículos demandados, que aunque no implican una aceptación por parte de la Sala sí permiten adelantar el estudio de constitucionalidad que solicitan los demandantes. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que la demanda adolece de este requisito porque parte de dos premisas erradas: que el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 (i) modifica la naturaleza de unos recursos, y (ii) tiene efectos que exceden la vigencia anual.

Sus consideraciones, empero, no impiden a la Corte asumir la competencia para conocer de este asunto, sino que constituyen verdaderos argumentos de defensa de la constitucionalidad del artículo demandado.

2.2.2.3. Especificidad, por cuanto el cargo por presunta lesión del principio de unidad de materia se presenta de manera directa y concreta, sin que su identificación genere dificultad alguna; argumentación que parte en este caso de una confrontación entre el contenido normativo del artículo 80 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” y, especialmente, los artículos 158, 169, 346 y 347 de la Constitución, los dos primeros sobre el principio de unidad de materia como vínculo en la expedición de todas las leyes, y los dos último sobre la configuración de la Ley Anual de Presupuesto.

2.2.2.4. Pertinencia, en razón a que los argumentos expuestos por los demandantes ponen de relieve cómo, según su análisis, las disposiciones demandadas lesionan mandatos derivados de la Carta Política[44].

2.2.2.5. Suficiencia[45], en tanto los argumentos expuestos ofrecen elementos para adelantar el juicio de confrontación normativa y, a su turno, generan una duda inicial que,

tras el estudio de fondo, permitirá determinar su sujeción o no a la normativa superior.

2.3. En los anteriores términos se concluye que en este caso se cumple con la carga argumentativa que se le impone a los promotores de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, hay lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la violación del principio de unidad de materia por el artículo 80 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”.

Vigencia de la norma.

3. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la inhibición para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la acción de inconstitucionalidad, por sustracción de materia, argumentando que la disposición demandada exige un traslado de recursos con destino al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, que debió hacerse efectivo al 31 de enero de 2016, por lo que, en su criterio, la disposición cumplió su cometido y no produce efectos actualmente.

3.1. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido constante y reiteradamente que, atendiendo a que el Constituyente le concedió la facultad de guardar la supremacía e integridad de la Carta, sus pronunciamientos, en principio, solo pueden efectuarse sobre disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, o sobre aquellas que, habiendo perdido su vigencia, continúen produciendo efectos[46]. Así, “sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad”[47].

3.2. En el asunto bajo examen la demanda se dirige contra una disposición inserta en la Ley Anual de Presupuesto de la vigencia 2016, en concreto contra el artículo 80, que impone la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de trasladar unos recursos al Fosyga, o a quien haga sus veces, con el objeto de financiar el régimen subsidiado, a más tardar el 31 de enero de 2016. Esta última condición de aplicación de la norma, en consideración de la Procuraduría General de la Nación, determina que la disposición no esté vigente y sus efectos se hayan agotado.

No obstante, considera la Sala que aunque la disposición demandada haya consagrado una obligación a cumplirse en un término perentorio, ello no implica que sus efectos también hayan cesado en la misma fecha, pues, v. gr., el incumplimiento de la obligación podría generar el cobro posterior a través de los mecanismos legales para el efecto. En esas condiciones, considera la Sala que los efectos que puede continuar provocando imponen un pronunciamiento en este caso.

Planteamiento del problema jurídico y metodología

4. De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional establecer si el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, al ordenar a las Cajas de Compensación Familiar trasladar al Fosyga los recursos no utilizados o transferidos a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, desconoce el principio de unidad de materia, en tanto no es una disposición propia del presupuesto del año 2016, lesiona el principio de temporalidad y modifica, con efectos permanentes, una norma sustantiva.

Con el objeto de resolver el anterior cuestionamiento, la Sala abordará los siguientes aspectos: (i) El principio de unidad de materia y su aplicación frente a las leyes anuales de presupuesto; y, posteriormente, (ii) el análisis del cargo.

Principio de unidad de materia: aspectos generales y aplicación específica en la Ley Anual de Presupuesto (reiteración de jurisprudencia)

El principio constitucional de unidad de materia.

5. El principio de unidad de materia, que encuentra antecedente en el constitucionalismo colombiano en el Acto Legislativo No. 1 de 1968[50], constituye un instrumento de racionalización y tecnificación de la actividad legislativa[51], en una triple dimensión, a través de (i) la prohibición de introducir a los debates legislativos cuestiones ajenas a la materia del proyecto de ley, (ii) la garantía de un debate transparente y público, y (iii) las implicaciones al adelantar el control de constitucionalidad, en el que debe promoverse un adecuado equilibrio entre la materia de la ley y el principio democrático[52]. En este sentido, la exigencia de este principio se concreta en una restricción deliberativa temática[53] en beneficio no solo de un diálogo coherente, informado y productivo al interior del cuerpo legislativo en cada uno de sus procesos en el que participan tanto minorías

como mayorías[54], sino de una óptima asunción de la normativa así expedida por parte de la sociedad en general, y de sus destinatarios en particular. Al respecto, en la Sentencia C-025 de 1993[55], la Corte manifestó que:

“41. La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”[56].

6. Normativamente el mandato referido está previsto en los artículos 158 de la Constitución, que establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles aquellos textos que no guarden relación con aquella, y otorgando competencia al presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que contravengan este principio[57]; y, 169 ibídem, que establece la conexión que debe existir entre el título de la normativa y su contenido. Conceptualmente y en su acepción más general este mandado significa “que todas las disposiciones que integran un proyecto de ley deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título de la misma.”[58].

7. Su alcance, pacíficamente aceptado desde los primeros pronunciamientos[59], no debe llevar a eliminar el bien que pretende proteger, la vigencia del principio democrático; por lo tanto, no debe entenderse de manera estricta[60], pues la unidad de materia no es sinónimo de simplicidad temática[61], su cumplimiento se identifica a través de un estudio guiado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, cuya pretensión es verificar la conexión entre las disposiciones que integran el conjunto normativo y el núcleo de su contenido. Esa conexión, por su parte, no debe ser directa ni estrecha, puede ser material,

causal, teleológica o sistemática[62]. En este sentido, en la Sentencia C-188 de 2006[63], la Corte Constitucional sostuvo que:

“... Dicha relación de conexidad normativa, además, no tiene que ser directa ni estrecha y ‘puede manifestarse de diferentes formas: bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica). O que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación’.”[64].

8. La trascendencia de los valores tras el principio de unidad de materia y su alcance, han permitido considerar que su quebrantamiento no es objeto de subsanación por el órgano legislativo[65]. Finalmente, la Corte ha sostenido que el estudio del cargo involucra, previo cumplimiento de las cargas argumentativas por el promotor de la acción de inconstitucionalidad, determinar la línea que estructura la ley (i), y la disposición que presuntamente es ajena (ii), para luego efectuar un análisis de confrontación entre esta y aquella, que permita concluir si existe o no una conexión en los términos ya explicados (iii).

El principio de unidad de materia en la Ley Anual de Presupuesto

9. El Constituyente de 1991 adoptó una configuración del sistema económico como social de mercado[66], ligada inescindiblemente a la fórmula social y de derecho, en la que la planeación por parte del Estado juega un papel fundamental para concretar los mandatos derivados de la Carta, que se refieren, v. gr., a la promoción de la prosperidad general y a la efectividad de los derechos previstos en el mismo ordenamiento superior[67]. Instrumentos claves de este enfoque son, precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo y las Leyes Anuales de Presupuesto[68].

10. El régimen del presupuesto[69] fue previsto en la Constitución, principalmente, en los artículos 345 a 355, disposiciones de las que derivan en términos generales y relevantes[70]: (i) el principio de legalidad en esta materia (artículo 345[71]); (ii) el principio de anualidad (artículo 346 y 347); (iii) la existencia de competencias para su configuración a cargo de autoridades nacionales y territoriales (artículos 345 inciso 2 y 353); (iv) algunas reglas para la formulación, tramitación y puesta en marcha de la Ley de

rentas y de apropiaciones o gastos (artículos 346 a 349); además de la remisión a la Ley orgánica del presupuesto para delimitar el marco normativo respectivo (artículo 352); (v) una vinculación material o sustancial, que se concreta en la prioridad del gasto social, excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional (artículo 350); y, (vi) algunas prevenciones que tienen que ver con la coherencia y racionalidad en su formulación, atendiendo al marco de disponibilidad presupuestal y al Plan Nacional de Desarrollo.

11. En la Ley orgánica del presupuesto, compilada en el Decreto 111 de 1996[72], el artículo 11 prevé que el presupuesto general de la Nación está compuesto por tres (3) partes: (i) el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de los recursos de capital, de las rentas parafiscales cuando son administradas por entidades que hacen parte del presupuesto y de los fondos especiales; y, por los ingresos de los establecimientos públicos[73]; (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, entre otros, con la claridad de aquéllos que van destinados a gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda pública; y, (iii) disposiciones generales, que integra las normas que tienden a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto, y que rigen durante el año fiscal para el cual se expiden.

12. Ahora bien, la aplicación del principio de unidad de materia en tratándose de disposiciones pertenecientes a la Ley Anual de Presupuesto presenta algunas particularidades, cuyo comprensión se ha decantado en gran medida alrededor del alcance, mayor o menor, que se ha dado a su condición de norma jurídica en sentido estricto. Al respecto, en la sentencia C-1124 de 2008[74] se precisó que:

“... una cosa es analizar el principio de unidad de materia desde la posición que concibe el presupuesto como un mero requisito para la ejecución de las partidas que contempla y otra, por entero distinta, examinarlo bajo la concepción que, con base en las razones expuestas, considera que al presupuesto le corresponde un contenido material propio y una indiscutible fuerza normativa ligada al logro de importantes objetivos económicos y políticos”.

13. En esta construcción, la Corte expuso en sus inicios una posición con tendencia a la

aplicación estricta del principio en estudio. Así, en la sentencia C-402 de 1997[75], al analizar la constitucionalidad de una disposición que atribuía responsabilidad fiscal a los jueces que decretaran embargos sobre rentas y recursos presupuestales[76], se afirmó que la Ley Anual del Presupuesto tiene un contenido específico, instrumental y no normativo[77]; que su contenido se encuentra ampliamente definido por el constituyente, por lo que la configuración legislativa disminuye; y, finalmente, que en esas condiciones se exigía, en virtud del principio de unidad de materia, una conexidad instrumental estricta, “esto es, que solo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.”. Por no cumplirse este requisito en este caso en relación con la disposición previamente referida, se declaró su inconstitucionalidad[78].

14. Una segunda etapa, que se mantiene, parte de una visión normativa de la Ley Anual de Presupuesto que exige, a su turno, un juicio más flexible en el análisis de sujeción al principio referido, sin desconocer, no obstante, que la configuración a partir del propio constituyente de varios elementos exige la verificación en estos casos de aspectos concretos que no son comunes a la generalidad de las leyes. Decisiones importantes en esta dirección se encuentran plasmadas en las providencias C-177 de 2002[79] y C-1124 de 2008[80].

15. En la sentencia C-177 de 2002[81] se analizó la constitucionalidad de una disposición que preveía la modificación de la ley de apropiaciones en relación con recursos que debían girarse a las universidades públicas, excluyéndolos del cálculo para determinar al año siguiente el gasto a decretar. Este enunciado se acusó por contrariar lo regulado en una disposición definitiva de la Ley 30 de 1996[82]. En su análisis, la Corte destacó la existencia de diversas posturas académicas sobre la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, evidenciando cómo ellas habían sido asumidas de alguna manera en pronunciamientos anteriores por parte de la misma Corporación. En este sentido, afirma que la ley de presupuesto solo es, desde un sector de la doctrina, ley en sentido formal pero no material, por lo que no tendría verdadero contenido normativo, al reducirse a simples cuentas descriptivas de rubros y de gastos públicos[83]. Desde otra perspectiva, esta ley constituiría un acto condición, necesario para la ejecución del presupuesto[84]; y, finalmente,

existirían algunas decisiones que tenderían a afirmar su categoría normativa[85].

Esta última que, indica, en términos generales ha acogido la Corporación y se adopta en esa oportunidad, parte de la verificación de la aplicabilidad a las leyes anuales de presupuesto de dos operadores deónticos: (i) el de permisión, al referirse a los gastos, y (ii) el de prohibición -en virtud de su fuerza restrictiva- de exceder las previsiones contenidas en cuanto a apropiaciones. Se agrega que la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto materializa el ejercicio de una función de delimitación y control del ejecutivo en la actividad económica y que contribuye a la conformación de un instrumento de política macroeconómica. Y, por último, sostiene que las disposiciones generales que hacen parte de la ley en estudio tienen por objeto lograr la correcta ejecución del presupuesto, convirtiéndose en claros mandatos para el Ejecutivo, por lo que su fuerza normativa es indiscutible[86].

Finalmente, advierte que las disposiciones que integran la Ley Anual de Presupuesto deben sujetarse “a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su propia materia”, por tanto el análisis de la sujeción al principio de unidad de materia exige analizar tales elementos, y los demás que de forma general impone su cumplimiento.

En esas condiciones, la Corte declaró la inexequibilidad de la disposición demandada, argumentando que no poseía un contenido temático propio de la ley del presupuesto dado que, como norma de la parte general, solamente podía “referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente”. Adicionalmente, se verificó la lesión del principio de anualidad, temporalidad, dado que lo ordenado afectaba de ahí en adelante la apropiación asignada a las universidades públicas.

En esas condiciones, se precisó, el estudio de la sujeción al principio de unidad de materia no puede ser tan estricto, que desconozca el alcance de la ley de que trata y el ejercicio del poder democrático de configuración, ni tan laxo, que permita que las disposiciones generales abandonen su objeto y finalidad, “referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente”[88].

Atendiendo a estas premisas, se declaró la exequibilidad del artículo 61 cuestionado, tras verificar el vínculo de los temas contractual y presupuestal, en especial frente a concesiones que implican un esfuerzo importante de inversión de recursos pero con una gran incidencia social de satisfacción de necesidades colectivas. Se precisó que el carácter contractual del artículo no implicaba que solo podía ser válidamente incluido en el estatuto contractual respectivo y que las funciones del Confis en esta materia atendían a aquellas que la ley orgánica del presupuesto permitía.

17. La tesis expuesta por estas dos últimas decisiones ha venido siendo reiterada por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-066 de 2012[89] “... la segunda posición, la ‘ponderada’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 ... en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010”; C-052 de 2015[90] “La mencionada Sentencia C-1124 de 2008 es de suma relevancia pues consolida de forma definitiva una concepción más amplia del principio de unidad de materia en lo relativo a la Ley anual de presupuesto ...”; y, C-704 de 2015[91] “El precedente consolidado sobre este particular está contenido en la sentencia C-1124 de 2008”.

En la primera de las referidas decisiones, la providencia C-066 de 2012, la Corte estudió la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 1420 de 2012, efectuando consideraciones sobre el principio de unidad de materia frente al 6 y 48[92]. El artículo 6, que autorizó al Gobierno Nacional a realizar sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas sin efectuar operación presupuestal, se declaró ajustado a la Carta, por cuanto consagró una regla de contenido presupuestal directo y específico, ostenta un carácter general y su vigencia es anual. Sobre el 48, que reguló la facultad del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas de efectuar operaciones de canje de activos fijos bajo algunas condiciones y siempre que no implicaran erogaciones en dinero, se argumentó que guardaba relación temática y teleológica con la ley, cumpliendo con el requisito de lograr la debida ejecución del presupuesto[93].

En la sentencia C-052 de 2015[94] la Corporación se pronunció sobre una disposición que definía lo que debía entenderse por contribución parafiscal, los casos y la forma en que serían tratadas en el presupuesto frente a órganos que forman parte de él y la incorporación al presupuesto de aquellas que se administran por órganos que no forman

parte del presupuesto. La disposición se declaró inexecutable, con efectos diferidos, dado que se consideró que excedía la vigencia temporal anual, no tenía conexión con la materia presupuestal propia de una ley anual y su objeto no era la debida ejecución del presupuesto.

En la providencia C-704 de 2015[95] la Sala analizó la constitucionalidad de una disposición que otorgaba exclusividad al IGAC para la realización de levantamientos topográficos y otros insumos requeridos por entidades públicas[96]. La Corporación declaró su inexecutable afirmando que, aunque podría afirmarse que tiene un contenido presupuestal ligado al aumento de recursos para el IGAC, guardando además relación con los objetivos expuestos para la expedición de la normativa, desconocía el principio de temporalidad, pues el mandato era permanente, “lo que se advierte es que el legislador previó en la norma acusada una regulación propia del régimen contractual estatal, ... bien podía hacerlo en otro tipo de regulación, como ya lo ha hecho en asuntos análogos; pero no como parte de la ley anual de presupuesto, cuyos preceptos solo tienen aplicación para la vigencia fiscal correspondiente, ...”.

18. En conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia actual de la Corte Constitucional, la sujeción del principio de unidad de materia por una disposición perteneciente a la Ley Anual de Presupuesto requiere guardar una relación de conexidad (i) temática[97], (ii) causal[98], (iii) teleológica[99], (iv) sistemática[100], como se ocurre en la generalidad de las leyes en virtud de lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. Pero, además y en atención a sus propias características, tres elementos adquieren relevancia: (1) la temporalidad – principio de anualidad, (2) el tema presupuestal y (3) finalidad presupuestal. En reciente decisión la Corte expuso los siguientes supuestos en que se genera violación al principio de unidad de materia:

“En conclusión, se considera violado el principio de unidad de materia presupuestaria por cinco razones que se relacionan entre sí: (i) cuando se incluye una norma cuyo objeto no tiene ninguna conexión con la materia presupuestal (conexión temática); (ii) cuando no existe una unidad causal o conexidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley y cada una de las disposiciones que la integran; (iii) cuando no busca lograr una cabal ejecución del presupuesto (conexión teleológica), (iv) cuando no se establece una relación coherente y ordenada de las distintas disposiciones entre sí que conformen una

unidad (conexión sistemática) y (v) cuando supere las limitaciones de tiempo de tales normas (conexión temporal). También se debe tener en cuenta (vi) el grado de la conexidad, en donde se debe tener en cuenta la intensidad de la vinculación directa e inescindible con el núcleo básico de la ley anual de presupuestos.

Del mismo va en contra de los principios generales de la ley de presupuesto, que se introduzcan normas de carácter permanente que vayan más allá del término de un año violando el principio de anualidad o incluyendo dentro de las disposiciones generales normas que no tengan conexidad temática, causal, teleológica y sistemática, porque esto no sólo iría contra el principio de unidad de materia presupuestaria, sino también contra los principios democrático y de anualidad.”[101].

Atendiendo a los presupuestos aquí referidos, a continuación la Sala procederá a abordar de fondo el asunto sometido a su consideración.

Análisis del cargo

19. El estudio de este acápite se dividirá en dos apartados, el primero, destinado a contextualizar la disposición demandada y a determinar su contenido; y, el segundo, a analizar efectivamente el cargo por la posible violación del principio de unidad de materia.

Contextualización y contenido del artículo 80 de la Ley 1769 de 2015[102]

20. Conforme a lo estipulado en el artículo 49 de la Constitución Política, la salud, además de ser un derecho, (i) es un servicio público, (ii) cuya prestación debe organizarse, dirigirse y reglamentarse por parte del Estado, (iii) con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (iv) Su prestación puede recaer en entidades privadas, con sujeción a la normativa que se profiera, y con la vigilancia y control estatal; y, (iv) la ley también deberá definir las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, señalando los aportes a su cargo y los términos para la prestación del servicio.

21. Mediante la Ley 100 de 1993 el Congreso de la República creó el sistema de seguridad social integral, previendo la coexistencia, para su financiamiento y administración, de un

régimen contributivo y de un régimen de subsidios en salud (artículo 201). El primero, caracterizado por la vinculación de individuos y sus familias a través del pago de una cotización o un aporte, financiado en algunas ocasiones entre el afiliado y su empleado (artículo 202). El segundo, determinado por una vinculación a través del pago de cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad (artículo 211)[103].

22. Ahora bien, para la administración de parte importante de los recursos destinados a la cobertura de este régimen subsidiado en salud, a través del artículo 218 ibídem, se creó el Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga[104], como cuenta adscrita al Ministerio de Salud, ahora de Salud y Protección Social[105], que se maneja por medio de encargo fiduciario, y que está compuesta, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 ibídem, por las siguientes subcuentas: (i) de compensación interna del régimen contributivo, (ii) de solidaridad del régimen de subsidios en salud, (iii) de promoción de la salud y (iv) del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito. La subcuenta de solidaridad, según el artículo 221 de la Ley 100 de 1993, se nutre, entre otros recursos, con el monto que las Cajas de Compensación deben destinar a los subsidios de salud en los términos del artículo 217 de la misma Ley 100 de 1993[106].

23. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, el 5% o el 10%[107] del recaudo del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar debe destinarse a la financiación del régimen de subsidios en salud. Esta suma, según lo previsto en el inciso 2º ídem, puede ser administrada directamente por la Caja de Compensación Familiar en una cuenta independiente y atendiendo a la reglamentación que se expida para tal efecto, agregándose que el incumplimiento de requisitos para ello exigirá el traslado de los recursos a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga[108].

24. Según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 1804 de 1999, “Por el cual se expiden normas sobre el régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, las Cajas de Compensación Familiar están habilitadas para administrar recursos del régimen subsidiado. El artículo 8 ibídem prevé que las Cajas de Compensación Familiar pueden adelantar la competencia prevista en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, siempre que tengan la autorización de la Superintendencia Nacional de

Salud y asuman las funciones propias del régimen subsidiado. El artículo 9 del Decreto 1804 de 1999 contempla la posibilidad de que los recursos destinados al régimen de subsidios en salud por parte de las Cajas de Compensación se puedan administrar a través de otra Caja que tenga la autorización para hacerlo, previo convenio; o, que en caso en que no se tenga autorización o se suscriba convenio, se remitan a la Subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía[109].

25. Posteriormente, el Decreto 50 de 2003, “por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, precisó (i) las condiciones en las que las Cajas de Compensación Familiar deben girar a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga los recursos del recaudo del subsidio familiar destinados al Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social, en los casos en que no adelanten su administración directa (artículo 11); y, (ii) algunos parámetros a tenerse en cuenta por parte de las Cajas de Compensación que sí administran los recursos que deben aplicarse al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en salud (artículo 12, modificado por el artículo 1º del Decreto 3136 de 2011)[110].

26. El artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio del cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, estipuló que, sin perjuicio de los recursos de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, un cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal que establecen los artículos 11 y 12 (numerales 1) de la Ley 21 de 1982[111] a favor de las Cajas de Compensación, debe destinarse a atender acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o unificación de los planes de beneficios, de forma concertada entre el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación, conforme al reglamento. Según el párrafo 1º ídem, esa asignación no puede afectar los recursos que las Cajas deben apropiar para los fondos encargados de pagar el subsidio familiar de vivienda y para los programas de infancia y adolescencia. De acuerdo al párrafo 2º ídem, los recursos del cuarto de punto serán administrados directamente por las Cajas de Compensación Familiar y hacen parte de las deducciones previstas en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

27. Mediante el Decreto 2687 de 2012, “por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011”, se dispuso que los recursos de que trata el citado artículo 46, cuando las

Cajas de Compensación Familiar no operan en el régimen subsidiado, deben girarse a la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga. En el caso en que las Cajas operen el régimen subsidiado, deben seguirse las reglas definidas para la administración de los recursos de que trata el artículo 217 de la ley 100 de 1993.

28. Esta normativa fue demandada ante el Consejo de Estado en ejercicio del medio de control de nulidad[112], bajo dos cargos principales: (i) desconocer el trámite de concertación ordenado en el artículo reglamentado; y, (ii) modificar a cargo de quién se encuentra la administración de los recursos (exceso de potestad reglamentaria). Mediante la Sentencia de 7 de abril de 2014, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo[113] declaró la nulidad solicitada, argumentando que el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 ordena efectuar un procedimiento de concertación, que en este caso no se hizo, y que los recursos, conforme al artículo reglamentado, deben ser administrados por las Cajas de Compensación Familiar, y en este caso se están remitiendo al Fosyga. Sobre este último cargo, precisó esa Corporación:

“La Sala no encuentra valederas las razones de la defensa, teniendo en cuenta que las disposiciones legales en que se basan no tienen los alcances que pretende darle la entidad demandada. Según se puede apreciar de los referidos postulados legales, las Cajas de Compensación pueden administrar directamente los recursos del régimen subsidiado de salud siempre que cumplan los requisitos exigidos en el reglamento correspondiente que expida el Gobierno Nacional para estos efectos. En consecuencia, lo dispuesto en los artículos precitados no puede tenerse como pretexto para eludir el mandato legal que se deriva del plurimencionado artículo 46, según el cual las Cajas de Compensación Familiar administrarán directamente los recursos del 1º punto porcentual de la contribución parafiscal de que trata esa norma.

Así las cosas, el Gobierno Nacional ejerció desmedidamente su potestad reglamentaria, toda vez que desbordó el ámbito de su competencia al modificar la ley para restringir su alcance, como quiera que con lo regulado en el acto acusado, se impide que las Cajas de Compensación administren los recursos mencionados en abierta contradicción con lo deseado por el legislador, razón que fuerza a la Sala a declarar la nulidad pretendida por la parte actora”.

29. Mediante la Ley 1636 de 2013[114] se creó un mecanismo de protección al cesante, destinado a mitigar los efectos negativos del desempleo y a promover la reinserción en el mercado laboral, en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y focalización (artículo 1). Como parte de ese mecanismo, se previó la creación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC, destinado a ofrecer beneficios a la población que cumpla con los requisitos legales[115] y con la administración de las Cajas de Compensación Familiar (artículos 2 numeral 3 y 19). Parte de la financiación de este Fondo recae en los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, así el artículo 6º ibídem previó que la incorporación de tales recursos al FOSFEC se realizaría en la vigencia 2014 solo en la cuantía equivalente a los aportes a la salud de las personas elegidas para el beneficio; y, a partir del año 2015, en su totalidad, con miras a financiar el FOSFEC y a reconocer los beneficios de la Ley en sus distintas modalidades.

30. Concordantemente con la anterior normativa, el Decreto 3046 de 27 de diciembre de 2013, “por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 en cuanto a los recursos correspondientes a las vigencias 2013 y 2014”, estableció en su artículo 3 que, sin perjuicio de previsto en el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, (i) el 50% de los recursos a los que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, deben destinarse a la financiación para la unificación de los planes de beneficios en salud, precisando que su administración recae en la Caja de Compensación Familiar si administra el régimen subsidiado, o del Fosyga en caso contrario y quedando a cargo de la Caja efectuar el respectivo traslado (numeral 1). Y, que el (ii) 50% restante debe aplicarse a los programas de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud, los cuales deben ejecutarse a más tardar el 31 de diciembre de 2017, so pena de que los recursos deban remitirse a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, o quien haga sus veces, para financiar la unificación del plan de beneficios de los afiliados del régimen subsidiado (numeral 2).

31. Finalmente, el Decreto 2562 de 12 de diciembre de 2014, “por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 en cuanto a los recursos correspondientes a la vigencia 2012”, estableció que, con ocasión de la declaratoria de nulidad del Consejo de Estado del Decreto 2687 de 2012, los recursos previstos en el artículo 46 de la ley 1438 de 2011 de la vigencia fiscal 2012 debían destinarse en términos similares a los dispuestos en la

normativa anterior, esto es, (i) el 50% para financiar la unificación de planes en el régimen subsidiado, con la administración de la Caja de Compensación familiar o del Fosyga (numeral 1); y, el 50% para actividades de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud (numeral 2).

32. Los artículos 3.1. de los Decretos 3046 de 2013 y 2562 de 2014, que disponen para las vigencias 2012 a 2014 la destinación del 50% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 a la financiación de la unificación de los planes de beneficios de salud en el régimen subsidiado, con la administración de las Cajas de Compensación o del Fosyga, en los casos allí definidos, fueron suspendidos por el Consejo de Estado, mediante Auto de 17 de junio de 2015[116], por considerar que reproducían lo dispuesto en el Decreto 2687 de 2012, en cuanto al traslado de la administración de recursos de las Cajas de Compensación Familiar al Fosyga, o quien haga sus veces.

33. Por último, según lo previsto en el artículo 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado se financia con recursos (i) de las entidades territoriales, (ii) del Fosyga (entre los que se cuentan los previstos en el artículo 217 de la misma Ley 100 de 1993 provenientes de las Cajas de Compensación Familiar, tal como se había referido en párrafos anteriores), y (iii) otros, en los que se incluyen “los recursos de la contribución parafiscal de las cajas de Compensación Familiar”.

34. De recuento normativo previamente efectuado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Primera: La fuente de la contribución a la financiación del régimen subsidiado de salud por parte de las Cajas de Compensación Familiar parte de dos disposiciones, del artículo 217 de la Ley 100 de 1993 y del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011[117].

Segunda: Sobre la contribución regulada en el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, no hay duda de que su administración puede efectuarse directamente por las Cajas de Compensación Familiar o a través del Fosyga, en la Subcuenta de solidaridad del régimen de subsidios en salud.

Tercera: Frente a la contribución prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 debe

precisarse que su contribución fue definida con destino a: (i) atender acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud; y/o, (ii) unificar los planes de beneficios, conforme a lo decidido de forma concertada entre el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación.

Cuarta: La administración de estos recursos, los previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, conforme a la literalidad del párrafo 2º de la disposición en estudio.

Quinta: Según la normativa vigente (los Decretos 3046 de 2013 y 2562 de 2014), el 50% de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 deben destinarse a atender acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud, durante las vigencias 2012 y 2014[118]. Por su parte, las disposiciones que regulaban que el 50% restante se destinaria a la financiación del régimen subsidiado en salud se encuentran suspendidas por parte del Consejo de Estado, mediante Auto de 17 de junio de 2015 al que se hizo referencia en párrafos anteriores[119].

Sexta: La destinación de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, esto es, a los planes de atención primaria en salud y/ o a la unificación de los planes de beneficios en el sistema de salud, se encuentra modificada desde la vigencia 2015. Y ello es así, en razón a que a partir del referido año, la contribución va dirigida a la financiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC y a reconocer los beneficios de la Ley 1636 de 2013[120], en sus diferentes modalidades, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º numeral 2º de esta última normativa[121].

35. En el anterior marco normativo se expidió el artículo 80 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”, que prevé que los recursos de las Cajas de Compensación Familiar a que se refiere el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, que no se hayan utilizado o trasferido para la financiación del Régimen Subsidiado, deben trasladarse al Fosyga, o a quien haga sus veces, antes del 31 de enero de 2016.

Un análisis de este enunciado, en el contexto normativo aquí expuesto, permite extraer varias consecuencias:

35.1. Los recursos a los que hace referencia la disposición (el artículo 80 demandado) no incluye el 50% que conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno se ha destinado para atender acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud. Y solo se refiere a las vigencias 2012, 2013 y 2014, pues a partir de la vigencia 2015 la destinación de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 se dirige al mecanismo de protección al cesante en Colombia regulado por la Ley 1636 de 2013.

35.2. Por lo anterior, los recursos a los que hace referencia el artículo demandado solo pueden corresponder al 50% del cuarto (1/4) de punto porcentual destinado a la unificación de los planes de beneficios en salud, que no hayan sido utilizados o transferidos para financiar el Régimen Subsidiado. Estas sumas, además, se limitan a las causadas en las vigencias 2012, 2013 y 2014.

Presunta violación del principio de unidad de materia en este caso

36. Atendiendo a las precisiones efectuadas anteriormente, sobre el alcance de la norma objeto de cuestionamiento, procede la Sala a establecer si, como lo afirman los accionantes y un grupo de intervinientes, el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 desconoce el principio de unidad de materia, acudiendo para el efecto a los requisitos que esta Jurisprudencia ha consolidado en materia de leyes anuales de presupuesto.

37. De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996[122], la Ley Anual de Presupuesto se integra por las siguientes partes, (i) presupuesto de rentas, (ii) presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, y (iii) disposiciones generales, destinadas a asegurar la correcta ejecución del presupuesto y con vigencia anual[123]. Ahora bien, dos criterios permiten evidenciar la pertenencia del artículo demandado a esta última categoría, uno de naturaleza excluyente, pues no estima cuantía de recursos a favor del presupuesto ni establece una apropiación, en términos técnicos; y, otro de contenido estructural, pues el artículo 80 integra la tercera parte de la Ley 1769 de 2015, destinada precisamente a regular las disposiciones generales.

Una primera conclusión, entonces, radica en el hecho de que la disposición demandada, el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de

diciembre de 2016”, hace parte de las disposiciones generales de la Ley anual de presupuesto vigente para el año 2016.

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 2º, Capítulo II de la Primera Parte, de la Ley 1769 de 2015, Ley de presupuesto para la vigencia 2016, los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga, para la vigencia fiscal 2016, se calculan en seis billones cuarenta y dos mil ciento dieciséis millones de pesos (\$6.042.116.000.000). El artículo 80 demandado, por su parte, contiene un mandato destinado a las Cajas de Compensación Familiar, para que éstas giren unos recursos, bajo las condiciones ya anotadas[124], al Fosyga. En estos términos, la disposición demandada tiene conexidad temática con la ley de presupuesto, al referirse a recursos que deben acumularse durante la vigencia 2016 para el correcto funcionamiento de una cuenta que pertenece al presupuesto, como el Fosyga; la cual, en vigencia de la Ley 100 de 1993 y concordantes está encargada de manera relevante de garantizar el buen funcionamiento financiero de la prestación del servicio de salud.

Lo anterior se refuerza atendiendo a que el presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, en el que el gasto público social, en virtud de lo estipulado en el artículo 350 de la Carta, es una prioridad, por lo tanto, la integración de la disposición demandada guarda relación temática con el tema presupuestal, dado que tiene por objeto establecer una regla de administración de recursos por un fondo especial con el objeto de atender servicios prioritarios en salud. El artículo demandado se traduce en un enunciado que permite la ejecución de los recursos que se prevén en el presupuesto de rentas para el Fosyga, o quien haga sus veces, en consecuencia, objetiva y razonablemente este supuesto debe darse por satisfecho, esto es, la conexión temática.

Sobre esta última afirmación, la Sala debe insistir en el hecho de que no es el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 el que ordenó destinar recursos de las Cajas de Compensación a la financiación del régimen subsidiado en salud, esta decisión legislativa ya había sido adoptada en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. Ahora bien, aunque en esta última disposición se previó que los recursos allí referidos se dirigirían a “atender acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o en la unificación de los Planes de Beneficios”, se encuentran vigentes los Decretos Reglamentarios Nos. 3046 de 27 de diciembre de 2013 (artículo 3 numeral 2[125]) y 2562 de 12 de diciembre de 2014 (artículo 3 numeral 2[126]), que disponen que el 50% de los

tales recursos tienen por destinación para las vigencias 2012 a 2014 la atención de acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud, por tanto, es dable entender que el otro 50% debe destinarse a la unificación de los planes de beneficios, como lo previó el artículo 46 citado, y esto es precisamente lo que materializa la disposición demandada, al ordenar que aquellos dineros que aún no han cumplido su finalidad, lo hagan.

Aunado a lo anterior, se evidencia una conexidad teleológica, dado que los propósitos de la disposición tienen que ver con la debida acumulación de los recursos destinados para la financiación del Fosyga, y sistemática, pues es una norma que en el marco de la Ley Anual de Presupuesto adquiere sentido en la medida en que, se insiste, permite la materialización de los recursos que se estiman necesarios para el funcionamiento de la citada cuenta.

Ahora bien, procederá la Sala a analizar el cumplimiento de los requisitos especiales a los que ha hecho referencia la jurisprudencia en los casos en los que se analiza la presunta lesión del principio de unidad de materia en relación con disposiciones pertenecientes a la Ley Anual de Presupuesto.

38. Sobre el carácter anual de la ley de presupuesto y, en consecuencia, de las disposiciones generales que facilitan su correcta ejecución. Al respecto, manifiestan los promotores de la acción que mediante el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015[127] se afectan varias anualidades fiscales, pues los recursos a los que hace referencia pertenecen a las vigencias 2012 a 2014.

Esta acusación no está llamada a prosperar, dado que del contenido normativo del artículo 80 demandado no se deduce que los recursos a los que hace referencia deban aplicarse en una vigencia diferente al año 2016, es más, su recaudo fue limitado al 31 de enero de 2016. Diferente es la situación de que la contribución de las Cajas de Compensación Familiar corresponda a dineros no utilizados o trasladados durante los años 2012 a 2014, pues, en todo caso, su aplicación al presupuesto solo afecta este año fiscal.

También debe advertirse que la presunta lesión del principio de anualidad pierde sustento si se analiza que los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, que son a aquellos a los que se refiere el artículo demandado, no tienen actualmente la destinación para el régimen de salud que preveía inicialmente, pues, tal como quedó explicado, a

partir del año 2015 estos pasan a financiar los mecanismos de protección al cesante en virtud de lo dispuesto en la Ley 1636 de 2013[128]. Así que, hacia futuro, no habría recursos provenientes de la fuente normativa prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 no utilizados o transferidos para la financiación del Régimen Subsidiario de Salud, pues ellos desde el año 2015 pasaron a financiar los mecanismos de protección al cesante.

Así, no puede vulnerarse el principio de anualidad pues a partir del 2015 los recursos previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 no tienen la destinación de financiar el régimen subsidiado en salud, y por tanto, en este caso lo que se evidencia es la existencia de recursos que, por ley y durante las vigencias 2012 a 2014, pese a ser dirigidos a salud no fueron ejecutados; y, que, por lo tanto, dado el principio de legalidad y atendiendo al servicio público y derecho fundamental que se encuentran de por medio, en un marco en el que la crisis de la sostenibilidad financiera del sistema de salud ha sido puesta de manifiesto en reiteradas oportunidades, incluso por esta Corporación, tiene por objeto materializarlos en una vigencia específica del presupuesto, con miras, en últimas, a cumplir el objeto para el cual fueron inicialmente concebidos.

39. Sobre la modificación de una disposición con carácter permanente. Se sostiene en la demanda que el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, (Ley de presupuesto para la vigencia 2016), modificó el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.”. En concreto, argumentan los accionantes que el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 ordena a las Cajas de Compensación Familiar trasladar los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, que no se hayan utilizado o transferido para la financiación del Régimen Subsidiado, al Fosyga; mientras que el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 prevé que un cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal de que tratan los artículos 11 y 12 (numerales 1) de la Ley 21 de 1982, deben destinarse por las Cajas de Compensación a “la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o en la unificación de los Planes de Beneficios (...)”.

Así, se concluye en la demanda, mediante el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 se habría ordenado que la totalidad del cuarto (1/4) de punto porcentual se remitiera al Fosyga para atender todas las acciones y actividades que, en virtud de la Ley, el Fosyga debe satisfacer;

pese a que el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 dispone que esos mismos recursos deben destinarse a la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o a la Unificación de Planes de Beneficios, y que deben administrarse directamente por las Cajas de Compensación Familiar.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el principio de unidad de materia en tratándose de la Ley Anual de Presupuesto impide la modificación de disposiciones permanentes que pertenezcan al ordenamiento jurídico vigente, a continuación la Sala debe establecer si, en efecto, el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015 desconoce la prohibición de afectar disposiciones sustanciales preexistentes.

Lo primero que debe advertirse, tal como se afirmó en el acápite anterior, es que el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 ya había sido modificado por el artículo 6º numeral 2º de la Ley 1636 de 2013, “por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”, al establecer que a partir de la vigencia 2015 el cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal de que tratan los artículos 11 y 12 (numerales 1) de la Ley 21 de 1982 debe destinarse a la financiación de los mecanismos que esta normativa creó para quienes pierden sus empleos, tales como el pago por el sistema de aportes a seguridad social en salud y pensiones sobre un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV).

A continuación, la Sala efectúa una síntesis de la destinación legal de los recursos previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011:

El cuadro realizado destaca dos asuntos relevantes para este estudio: el primero, consiste en que a partir de la vigencia 2015 los recursos previstos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 se destinan en un 100% a la financiación de los mecanismos de protección al cesante previstos en la Ley 1636 de 2013; y, el segundo, que el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015, se refiere al 50% del cuarto (1/4) de punto porcentual que en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 se preveía para la unificación de planes de beneficios en salud, que se traduce en la unificación de beneficios del régimen subsidiado, y solo por las vigencias 2012 a 2014; pues el otro 50%, identificado en la tabla como 50% (1) para la Estrategia de Atención Primaria en Salud no se afectó por la disposición demandada.

Ahora bien, durante las vigencias 2012 a 2014 debe afirmarse que tampoco se lesiona la disposición original prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, en razón a que el artículo 80 demandado de la Ley anual de presupuesto sólo hace referencia al porcentaje del cuarto (1/4) de punto porcentual que debe destinarse al régimen subsidiado, excluyendo el 50% que por previsión reglamentaria se destina a la Estrategia de Atención Primaria en Salud. Además, la unificación del plan de beneficios que expresamente refería el artículo 46 original de la Ley 1438 de 2011, antes de la modificación efectuada por el artículo 6º numeral 2º de la Ley 1636 de 2013, no es otra que la financiación del régimen subsidiado en salud, y esto último es lo que precisamente ordena el artículo demandado.

En los anteriores términos, el artículo 80 de la Ley 1769 de 2015[129] no modificó la destinación de los recursos establecidos en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011[130], ni antes ni después de la modificación efectuada por el numeral 2º del artículo 6º de la Ley 1636 de 2013[131], por cuanto: (i) solo aplica a las vigencias 2012 a 2014, y en relación con el 50% destinado para la unificación de planes de beneficios en salud; y, (ii) no afecta las vigencias 2015 en adelante, que por disposición legal deben satisfacer los mecanismos de protección al cesante.

De otro lado, se invoca en la demanda que con el artículo demandado se modificó el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, pues esta disposición exige que la administración de los recursos allí regulados se efectúe por las Cajas de Compensación Familiar, mientras que el enunciado demandado, el artículo 80 de la Ley anual de Presupuesto, ordena la remisión al Fosyga. También debe tenerse en cuenta que, tal como se destacó en el acápite anterior, en el artículo 214 de la Ley 100 de 1993[132] se establece que la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con recursos (i) de las entidades territoriales, (ii) del Fosyga y (iii) otros, incluyendo en este último criterio los recursos de la contribución parafiscal de las Cajas de Compensación Familiar, lo que sugiere que en efecto los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 no se concibieron para ser administrados por el Fosyga.

No obstante, en un marco de operatividad y cumplimiento de la destinación dada por el legislador, tanto el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 como el artículo 80 demandado deben interpretarse sistemáticamente, en la medida en que permitan la integración del ordenamiento jurídico, atendiendo la finalidad misma de la disposición en estudio. Así, si las

Cajas de Compensación por ejemplo no operan el régimen subsidiado, dichos recursos prácticamente no podrían cumplir con la destinación asignada por el legislador. Tampoco puede olvidarse la trascendencia de la financiación del sistema de seguridad social en salud en beneficio no solo de la protección del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, sino de los demás bienes fundamentales que a este último se encuentran vinculados, como la vida y la dignidad. Igualmente debe tenerse en cuenta que la prestación del servicio de salud se sujeta a la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad, que en este caso demandan la adopción de medidas que en el marco normativo vigente, y con estricta sujeción a él, permitan eficazmente avanzar en la protección de los bienes constitucionales referidos.

La financiación del régimen subsidiado de salud ha exigido, además, modificaciones institucionales con el objeto de garantizar un adecuado flujo de recursos, de manera oportuna y transparente, con el objeto de garantizar el servicio público, y ello se evidencia por ejemplo con la creación de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social, a través del artículo 66 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, `Todos por un nuevo País`, que concentrará de manera importante los recursos destinados a la cobertura del servicio de salud.

En esta dirección, por supuesto, no se pretende afirmar que este tipo de situaciones estructurales permiten una modificación a través de la Ley de presupuesto de una norma sustantiva previa, sino que en el contexto del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 y atendiendo a la forma de operar del régimen subsidiado, es dable entender que dicho artículo 46 no contiene una prohibición de que esos recursos, en caso de no ser utilizados para su finalidad inicial, puedan cumplir ese propósito a través de las vías legales existentes para el efecto, tales como la administración por el Fosyga, o quien haga sus veces.

De otro lado, conforme a lo ha analizado esta Corte Constitucional en varias decisiones, las Cajas de Compensación Familiar, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 21 de 1982[133], son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, que administran recursos parafiscales[134]. Al respecto, en la sentencia C-041 de 2006[135], luego de citar las disposiciones normativas vigentes incluyendo la reforma efectuada al régimen del subsidio familiar a través de la Ley 789 de 2002, afirmó:

“Es decir, las Cajas de Compensación Familiar cubren el subsidio familiar a los trabajadores, desarrollan actividades en el ámbito de la recreación y el deporte, asignan subsidios de vivienda de interés social, y participan del sistema de seguridad social integral, creado y organizado por la Ley 100 de 1993, para administrar recursos del régimen subsidiado de salud, y actúan en la administración y prestación de servicios en el sistema de protección social en beneficio de los desempleados, adelantando programas de micro crédito”.

Ha de aclararse, conforme al marco normativo expuesto en el apartado anterior, que en el presente asunto los recursos que se están destinando para la financiación del régimen de seguridad social en salud, en el régimen subsidiado, fueron destinados previamente por ley para tal efecto, a través del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, y que en este caso de la Ley Anual del Presupuesto pasan, cumpliendo su destinación inicial, a ser administrados por el Fosyga o quien haga sus veces, fondo que hace parte del presupuesto, y en esa medida tampoco se evidencia lesión alguna al ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, por este motivo, tampoco se evidencia lesión del principio de unidad de materia.

40. Finalmente, conforme a lo dispuesto en inciso 5º del artículo 48 de la Carta, en este caso la norma demandada permite que recursos destinados a la salud sean efectivamente aplicados a su destinación, en beneficio, se insiste, de la viabilidad financiera del sistema. Advirtiéndose, además, que de manera alguna se están utilizando recursos destinados a otros propósitos, pues la disposición se inscribe en el marco de una contribución previamente definida por el legislador en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 para efectos del sistema de seguridad social en salud.

Conclusiones

41. En el presente asunto la Corte estudia la constitucionalidad del artículo 80 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 10 de enero al 31 de diciembre de 2016”, por la presunta lesión del principio de unidad de materia.

42. La Corte encuentra que la disposición acusada, que integra la parte general de la Ley Anual de Presupuesto, sí guarda conexidad temática, sistemática y teleológica, dado que

pretende la correcta ejecución del presupuesto, especialmente, frente a la provisión de recursos para el Fosyga, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º ibídem, y en el entendido de una función macroeconómica en el que el gasto público social es prioritario.

43. Aunado a lo anterior, la disposición no excede la vigencia fiscal del año 2016, pues es claro que la aplicación de los recursos debe efectuarse en esta vigencia, imponiéndose, incluso, la obligación de transferencia de las Cajas de Compensación Familiar al 31 de enero de 2016. El hecho de que la norma integre recursos de las vigencias 2012 a 2014 no permite afirmar su aplicación con violación del principio de anualidad.

44. Tampoco se evidencia que a través de la disposición acusada se haya desconocido la destinación o sentido de la norma prevista en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, pues es claro que tanto en aquella disposición como en ésta el destino de los recursos es para la financiación del sistema de seguridad social en salud, dentro del régimen subsidiado. Y no se lesiona lo dispuesto en cuanto a la administración de los recursos, pues una interpretación sistemática de la norma, sumada a la necesidad de materializar su contribución a la financiación del régimen subsidiado, permite admitir que se giren al Fosyga, o quien haga sus veces.

45. Finalmente, es de precisar que la Corte en el primer apartado dedicado a resolver el caso concreto, debió definir el alcance del precepto demandado. Alcance que, por considerarse que deriva de una interpretación conforme al ordenamiento, no debe generar condicionamiento alguno. En su aplicación, no obstante, deberán tenerse en cuenta las consideraciones aquí efectuadas para su adecuado entendimiento.

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,

Declarar EXEQUIBLE el artículo 80 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”, por el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Persona jurídica que actúa mediante el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero, según el memorial de poder que obra a folio 13 del expediente.

[2] Folios 1 a 12 del expediente.

[3] Sobre el alcance de este principio citaron la Sentencia C-006 de 2012, MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo y SP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] Citaron la Sentencia C-177 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra (unánime).

[5] Como es el caso de la Resolución No. 053 de 28 de enero de 2011, proferida por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

[6] Al respecto, citaron la Sentencia C-655 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil, AV Alfredo Beltrán Sierra, SP Álvaro Tafur Galvis.

[7] Sentencia C-1052 de 2001 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[8] Sobre este aspecto el interviniente citó la Sentencia C-895 de 2009.

[9] En memorial que obra a folios 112 a 124.

[10] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV Mauricio González Cuervo.

[11] MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[12] Memorial obrante a folios 139 a 146 del expediente.

[13] Intervención que reposa a folios 98 a 102 del expediente.

[14] MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[16] MP Alfredo Beltrán Sierra.

[17] Sentencia C-887 de 2002 MP Clara Inés Vargas Hernández.

[18] Al respecto citó la Sentencia C-012 de 2010 MP Juan Carlos Henao Pérez, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio.

[19] Intervención que reposa a folios 105 a 108 del expediente.

[20] Memorial visible a folios 39 a 63.

[21] Sobre la naturaleza de las leyes orgánicas y el procedimiento calificado para su formación citó la Sentencias C-1246 de 2001 MP Rodrigo Uprimny Yepes (e), SV Clara Inés Vargas Hernández; C-795 de 2000 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SV Alfredo Beltrán Sierra y Vladimiro Naranjo Mesa; y, C-541 de 1995 MP Jorge Arango Mejía.

[22] Cita como ejemplo el trámite que se adelanta para la fijación anual del salario mínimo mensual.

[23] Sobre la relevancia de este derecho, citó la Sentencia C-075 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil, AV Jaime Araujo Rentería.

[24] Cada una de las organizaciones sindicales presentaron, a través de su Presidente o Vicepresidente, memorial separado, sin embargo, en la medida en que son idénticos, la intervención se sintetizará en un solo acápite (fls. 70 a 74, 75 a 79 y 80 a 84).

[25] Según lo ordenado en el artículo 1º de la Ley 21 de 1982, “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.”.

[26] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva.

[27] Memorial obrante a folios 90 a 97.

[28] MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[29] MP. María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo, SP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

[30] Intervención visible a folios 85 a 89 del expediente.

[31] Como soporte de su aserto citaron la Sentencia C-655 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil, AV Alfredo Beltrán Sierra, SP Álvaro Tafur Galvis.

[32] Ídem.

[33] Su intervención reposa a folios 179 a 186 del expediente.

[34] Intervención que reposa en los folios 134 a 138 del expediente.

[35] En la Sentencia C-673 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), la Sala Plena de la Corporación consideró que: “7. De forma reiterada, esta Corporación ha explicado que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo judicial de control objetivo o abstracto, en virtud del cual quienes están legitimados pueden acudir ante el Tribunal Constitucional para solicitar que, previo el cumplimiento de un proceso, la Corporación se pronuncie sobre la conformidad de un precepto legal demandado con relación a lo establecido en el texto de la Carta Política.”.

[36] El artículo 241 de la Carta establece: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. (...)”.

[37] MP. Juan Carlos Henao Pérez (unánime)

[38] Sentencias C-914 de 2010 MP Juan Carlos Henao Pérez, AV Humberto Antonio Sierra Porto y C-761 de 2009 MP Juan Carlos Henao Pérez, SV Nilson Pinilla Pinilla. María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Jorge Iván Palacio Palacio. Así mismo, entre muchas otras, sentencias C-041 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra (unánime), C-1095 de 2001 MP Jaime Córdoba Triviño (unánime) y C-405 de 2009 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

[39] Al respecto, en la sentencia C-128 de 2011 MP Juan Carlos Henao Pérez (unánime) se afirmó: “(...) la regulación del derecho a accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema

normativo y en las reglas que lo integran.”.

[40] Al respecto en la Sentencia C-330 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, se sostuvo que: “Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y constituye una de las herramientas más poderosas de defensa de la supremacía de la Constitución y un derecho político de todo ciudadano. Por ello, la Corte ha explicado que la evaluación de los requisitos mencionados debe efectuarse con base en el principio pro actione, y que estas condiciones no son formalidades, sino herramientas para verificar si la demanda genera un auténtico problema de constitucionalidad” (SP Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva). En el mismo sentido ver las Sentencias C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y AV Luis Ernesto Vargas Silva; C-533 de 2012 MP. Nilson Pinilla Pinilla y SV Adriana Guillén Arango y Luis Ernesto Vargas Silva; C-100 de 2011 MP. María Victoria Calle Correa, SV Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-978 de 2010 MP. Luis Ernesto Vargas Silva y AV Humberto Antonio Sierra Porto.

[41] En el mismo sentido ver las sentencias C-229 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime), C-653 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño (unánime), C-856 de 2005 MP Clara Inés Vargas Hernández (unánime), C-128 de 2011 MP Juan Carlos Henao Pérez (unánime), C-508 de 2014 MP Mauricio González Cuervo, SV Alberto Rojas Ríos, C-055 de 2016 MP Luis Ernesto Vargas Silva, AV Alejandro Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Luis Ernesto Vargas Silva y SV Alberto Rojas Ríos, y C-207 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo (unánime).

[42] En tal sentido ver, entre otras, las sentencias C-623 de 2008 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime), C-894 de 2009 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (unánime), C-508 de 2014 MP Mauricio González Cuervo (unánime) y C-207 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo (unánime). En la segunda de las citadas providencias, la Corte afirmó: “Apoyada en tales razonamientos, la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia,

si se tiene en cuenta que para ese momento, “además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio.”.

[43] Sobre este requisito, la Sala Plena de la Corporación en la Sentencia C-673 de 2015, MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), expresó que: “10.2. La certeza de las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad, refiere a que éstos se dirijan contra una disposición “real y existente”[43]. Significa lo anterior que los cargos cuestionen una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. (...)”.

[44] En relación con el alcance de este requisito, se expuso en la Sentencia antes mencionada que “son inaceptables los cargos que se sustenten (i) en la interpretación subjetiva de las normas acusadas a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; (ii) en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales; (iii) en las simples interpretaciones legales o doctrinarias de la norma cuestionada; o (iv) en calificar la norma como inocua, innecesaria o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos.”.

[45] La suficiencia fue entendida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-050 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (unánime), así: “(...) que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad”.

[46] Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-454 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo y SV Hernando Herrera Vergara, Jorge Arango Mejía y Vladimiro Naranjo Mesa),

C-047 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía – unánime), C-505 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero – unánime), C-558 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa – unánime), C-471 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell – unánime), C-480 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz – unánime), C-520 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell – unánime), C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra – unánime), C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil – unánime), C-709 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis – unánime), C-825 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería, SV Nilson Pinilla Pinilla y SP Rodrigo Escobar Gil), C-896 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva – unánime) y C-728 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez – unánime) .

[47] Sentencia C-1144 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa (unánime), reiterada en la providencia C-819 de 2011 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (unánime). En reciente pronunciamiento, C-035 de 2016, la Corte insistió en tal regla al analizar si había lugar o no a analizar de fondo una disposición del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno anterior “La Sala debe determinar si esta norma se encuentra vigente, pues se trata de una disposición que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al gobierno anterior. En caso de hallarse derogada o haber sido declarada inconstitucional previamente, en principio, ello derivaría a la carencia actual de objeto sobre el cual pronunciarse, salvo en caso de demostrarse que aún podría hallarse produciendo efectos jurídicos.”(MP Gloria Stella Ortiz Delgado, SP y AV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, SP Alberto Rojas Ríos y AV Gloria Stella Ortiz Delgado y AP Luis Ernesto Vargas Silva).

[49] Supuestos referidos en la providencia C-728 de 2015 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez (unánime).

[50] Diario Oficial No. 32673 de 17 de diciembre de 1968. A través del artículo 12 modificó el artículo 77 de la Constitución de 1886, en los siguientes términos: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.”.

[51] En tal sentido ver las Sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

(unánime); C-501 de 2001 MP Jaime Córdoba Triviño, y SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil; C-551 de 2003 MP Eduardo Montealegre Lynett, y SP Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; C-801 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, y SP Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra; C-1147 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil, AV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda Espinosa, y SV Eduardo Montealegre Lynett; C-305 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; y, SV Rodrigo Escobar Gil y Manuel José Cepeda; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime); y, C-822 de 2011 MP. Mauricio González Cuervo, SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

[52] Sentencia C-457 de 2006 MP Alfredo Beltrán Sierra (unánime).

[53] Restricción que no debe ser entendida como una limitación general a la competencia del legislador, sino como una regla aplicable al interior de cada proceso deliberativo. En reciente decisión la Corte expresó: “Puede entonces decirse que no se trata de ‘un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado’ sino ‘una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado’.”. C-016 de 2016 MP. Alejandro Linares Cantillo (unánime).

[54] Al respecto en la sentencia C-803 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime), la Corte manifestó “La Corte ha señalado que el debate legislativo es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en el que concurren y participan tanto minorías como mayorías, y que para el que el mismo pueda darse, es imprescindible que el objeto sobre el que recae, esto es el proyecto o la proposición de fórmula normativa que va adoptarse, debe ser conocido de manera general por quienes deben discutirlo.”.

[55] MP. Eduardo Cifuentes Muñoz (unánime).

[56] En pronunciamiento más reciente la Corporación expresó que: “(...) exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las

leyes aprobadas.” C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime). Y en la C-016 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo (unánime), se afirmó que este principio “Impide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art 209)”.

[57] Concordantes con el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”.

[58] Sentencia C-803 de 2003 MP Rodrigo Escobar Gil (unánime). Cita a su turno la sentencia C-570 de 2003 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, AV Jaime Araujo Rentería.

[59] En la sentencia C-006 de 2012 se afirmó: “La Corte Constitucional, con respecto al principio de unidad de materia, ha trazado desde el inicio de su jurisprudencia una posición que ha sido reiterada, se ha mantenido continua y es prolífica.” MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo, SP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

[60] Ver, entre otras, las sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-328 de 1995 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-714 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas y Alfredo Beltrán Sierra; C-795 de 2004 MP Rodrigo Uprimny Yepes, SP Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes, y AV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Córdoba Triviño y Jaime Araujo Rentería; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil; C-154 de 2016 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, SP María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Alfredo Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y AV Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[61] Al respecto ver las sentencias C-992 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil. En esta última se afirmó que: “Para la Corte la expresión ‘materia’ debe interpretarse desde una perspectiva ‘amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y

la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley” (...).’’.

[62] Esta posición ha sido sostenida pacíficamente por la Corte también desde sus primeros pronunciamientos sobre el tema: C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz – unánime; C1185 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz, SV Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero; C-714 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, SV Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas y Alfredo Beltrán Sierra; C-104 de 2004 MP Clara Inés Vargas Hernández; C-188 de 2006 MP Rodrigo Escobar Gil; y, C-016 de 2016 MP Alejandro Linares Cantillo – unánime.

[63] MP Rodrigo Escobar Gil – unánime.

[64] La exigencia de que exista una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática ha estado presente en la Corte desde sus primeros pronunciamientos, al respecto ver la sentencia C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz y se mantiene en la actual jurisprudencia.

[65] Al respecto ver las sentencias C-670 de 2014 MP María Victoria Calle Correa (unánime). Sobre este tópico la referida decisión reiteró lo sostenido al respecto previamente por la Corte Constitucional en las sentencias C-025 de 1993 MP Eduardo Cifuentes Muñoz (unánime); C-896 de 2012 MP Mauricio González Cuervo (unánime); y, C-581 de 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.

[66] Pronunciamientos iniciales proferidos por esta Corporación, contenidos por ejemplo en las Sentencias C-074 de 1993 y T-389 de 1993, argumentaron a favor del principio de neutralidad en materia económica, afirmando que la Constitución no había adoptado modelo específico alguno. Uno de los primeros pronunciamientos que apuntó a una comprensión del modelo económico mixto, es el contenido en la Sentencia C-524 de 1995.

[67] El artículo 2 de la CP estipula: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;

defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”.

[68] Al respecto, en la sentencia C-685 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero – unánime) “Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado[7], el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (CP arts. 342 y 346).”. En sentido similar, en la sentencia C-652 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez – unánime): “5.1. En lo que atañe al Presupuesto, la Corte ha reconocido su importancia como parte del proceso de planeación, destacándolo no solo como instrumento contable, sino por las importantes finalidades económicas y políticas que persigue.”.

[69] En la sentencia C-066 de 2003, acudiendo para el efecto a la definición planteada en el trabajo “Hacienda Pública”, Juan Camilo Restrepo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, se afirmó: “El presupuesto público ha sido definido como “... un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.” (MP Rodrigo Escobar Gil – unánime).

[70] Las premisas que a continuación se exponen no agotan el régimen presupuestal previsto en los artículos mencionados, pero son relevantes a título enunciativo.

[71] Referencias que se hacen sin ánimo de exclusión.

[72] “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. El artículo 1 establece: “La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.”.

[74] MP Rodrigo Escobar Gil, SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería.

[75] MP Alejandro Martínez Caballero (unánime).

[76] Artículo 40 numeral 2 de la Ley 331 de 1996, inciso 2: “Cuando los jueces ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo.”.

[77] En sentencia C-546 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero – unánime) se afirmó: “con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal”. Esta tesis también fue expuesta en la sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), oportunidad en la que la Corte analizó la constitucionalidad de una disposición del presupuesto anual que preveía los factores que debían tenerse en cuenta para calcular pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales de los Congresistas, declarando su inexecutable por lesionar el principio de unidad de materia.

[78] La Corte en esa oportunidad también analizó la exequibilidad del inciso 1 del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, declarando su constitucionalidad condicionada. Aparte normativo que establecía: “El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional, con el fin de ‘llevar a cabo el desembargo.’”.

[79] MP Marco Gerardo Monroy Cabra (unánime)

[80] MP Rodrigo Escobar Gil, SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería.

[81] MP Marco Gerardo Monroy Cabra (unánime).

[82] Del artículo 86.

[83] Esta tesis, afirma, fue asumida por la Corte, entre otras, en la sentencia C-546 de 1994 MP Alejandro Martínez Caballero.

[84] Cita la decisión C-562 de 1998 MP Alfredo Beltrán Sierra, AV José Gregorio Hernández Galindo.

[85] Al respecto cita las sentencias C-1433 de 2000 MP Antonio Barrera Carbonell (unánime) y 1064 de 2001 MP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, SV Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra, AV Álvaro Tafur Galvis.

[86] Al respecto, en la sentencia C-704 de 2015 la Corte precisó que: "... esta posición [la que le negaba carácter normativo] fue modificada en la jurisprudencia, al advertir que la ley anual del presupuesto impone, por su misma naturaleza, obligaciones y prohibiciones al Gobierno en lo que respecta a la integración y ejecución del presupuesto nacional. En consecuencia, era necesario reconocer que dicha ley tiene carácter normativo o sustantivo. Esto debido básicamente a dos tipos de razones. En primer término, porque dicha ley fija límites y condiciones para la ejecución del presupuesto, en particular bajo el criterio de "autorizaciones de gastos". En segundo lugar, porque el presupuesto es un mecanismo necesario para el cumplimiento de una política macroeconómica pública."

[87] MP Rodrigo Escobar Gil, SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería.

[88] Cita que efectúa de la sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra - unánime), comentada anteriormente.

[89] MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo, y SP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

[90] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva.

[91] MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime).

[92] En esta decisión, además, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 38 y 71

por violación al principio de legalidad del gasto.

[93] En la sentencia C-006 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo, y SP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva) la Corte, además, se refirió a algunos supuestos en los que se había lesionado el principio de unidad de materia; los cuales fueron retomados posteriormente en la sentencia C-486 de 2016 en los siguientes términos: Del mismo modo –se dijo– son ajenas a una ley de presupuesto normas que no tengan ningún tipo de relación con el objeto del presupuesto, como podría ocurrir “(i) cuando [el legislador] introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; C-177 de 2002); (ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003); (iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006); (iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)” MP María Victoria Calle Corea, AV Aquiles Arrieta Gómez y Gloria Stella Ortiz Delgado, SV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[94] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva.

[95] MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime).

[96] Artículo 123 de la Ley 1737 de 2014.

[97] La conexidad temática se refiere, de conformidad con lo sostenido en la sentencia C-052 de 2015, (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Martha Victoria Sáchica Méndez, Luis

Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), a “... la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el cual versa una ley y la materia de la norma objeto de acusación”. Sobre este tipo de conexidad dijo que debía tenerse en cuenta, “...que una misma ley puede tener varios núcleos temáticos, de modo que dicha vinculación debe predicarse de al menos uno de tales núcleos, para que se considere cumplido el requisito de unidad de materia”.

[98] La conexidad causal implica: “la identidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley y la de cada una de las disposiciones que la integran. Se trata entonces de una unidad de causa a lo largo de la iniciativa, habida cuenta la posible complejidad temática que ofrezca el articulado respectivo”. *Ibíd.*

[100] La conexidad sistemática tiene que ver con la “relación existente entre las diferentes disposiciones de la ley, de modo que ellas conformen ‘un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna’ (...) se presenta cuando todo el conjunto de reglas o de principios recogidos en un estatuto determinado, en este caso en una ley de la República, tiene alguna relación entre sí, o está enlazado de alguna manera, de forma que globalmente considerado contribuye a regular armoniosamente un mismo asunto o materia...” *Ibíd.*

[101] MP María Victoria Calle Correa, AV Aquiles Arrieta Gómez y Gloria Stella Ortiz Delgado, SV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[102] “Por la cual se decreta el presupuesto de rentar y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016”.

[103] Según lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, el acceso a la prestación del servicio público de salud se efectúa mediante una afiliación, en el régimen contributivo o subsidiado, o en condición de persona vinculada.

[104] Mediante el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo País’”, se creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyo objeto recae en la administración de los recursos que hacen parte, entre otros, del Fosyga.

[105] Por el artículo 5 de la Ley 790 de 2002, “por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República”, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, conformándose el Ministerio de la Protección Social. Posteriormente, el artículo 6 de la Ley 1444 de 2011, “por medio de la cual se escinden uno Ministerios, (...)”, escindió del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados al Viceministro de Salud y Bienestar, y similares; creándose, en el artículo 9 ibídem, el Ministerio de Salud y Protección Social.

[106] Concordante con la anterior disposición, el artículo 214 de la Ley 100 de 1993 precisa que, entre otros recursos, la Unidad de pago por Capacitación en el régimen subsidiado se financia con los recursos del Fosyga, provenientes, entre otras fuentes, del monto previsto en el artículo 217 ibídem en relación con las Cajas de Compensación Familiar.

[107] Es del 10% en aquellos casos en los que las Cajas obtienen anualmente un cuociente superior al 100% del recaudo, cálculo que debe efectuarse atendiendo a los parámetros del artículo 67 de la Ley 49 de 1990.

[108] Sobre esta norma la Corte Constitucional efectuó pronunciamiento de exequibilidad a través de la Sentencia C-183 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, en la que afirmó que la regulación cumplía con los requisitos para ser considerada como una contribución parafiscal, afirmando que aunque los trabajadores afiliados a las Cajas no se identifiquen con aquellos que se beneficiarán de los subsidios en salud, lo cierto es que sí existe identidad en el sector, A la Corte no escapa, entonces, que la contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las cajas de compensación familiar sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluidos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto. Por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad contemplado en el artículo 1 de la Carta.”.

[109] Los artículos citados fueron recogidos, respectivamente, en los artículos 2.3.1.2, 2.3.1.12 y 2.3.1.13 del Decreto 780 de 2016, “por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

[110] Estos dos artículos fueron recogidos, respectivamente, por los artículos 2.3.1.1.10 y 2.3.2.1.11 del Decreto 780 de 2016.

[111] “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”. Los numerales citados refieren:

“Artículo 11º. Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías las Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

1º. El cuarto por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.

...

Artículo 12º. Los aportes hechos por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal y empleadores del sector privado, tendrán la siguiente destinación:

1º. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago de subsidio familiar.

...”.

[112] Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demanda de la Federación de Cajas de Compensación Familiar – FEDECAJAS contra la Nación – Ministerio de Salud, radicado No. 11001032400020130005500.

[113] MP Guillermo Vargas Ayala.

[114] “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.

[115] Los requisitos para acceder a los beneficios previstos en la Ley se encuentran previstos en el artículo 13 de la misma, Ley 1636 de 2013.

[116] Medio de control de nulidad presentado por la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio contra el Ministerio de Salud y Protección Social, radicado No. 11001032400020150014400, MP Guillermo Vargas Ayala.

[117] Sobre esta afirmación se realizarán algunas precisiones a continuación.

[118] Las disposiciones de los referidos cuerpos normativos, de conformidad con la información allegada al expediente y consultada, se encuentran vigentes.

[119] Proferido en el trámite del medio de control de nulidad presentado por la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio contra el Ministerio de Salud y Protección Social, radicado No. 11001032400020150014400, MP Guillermo Vargas Ayala.

[120] “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.

[121] “Artículo 6. Financiación del mecanismo de protección al cesante y del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC). Las fuentes de financiación del mecanismo de protección al cesante serán:

- 1.
2. Los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), el cual a su vez se financiará con los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (FONEDE) de que trata el artículo 6º de la Ley 789 de 2002 y los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. Estos últimos recursos, se incorporan al FOSFEC a partir de la vigencia 2014 en la cuantía equivalente a los aportes a la salud correspondientes a aquellas personas que sean elegidas para ese beneficio, el resto seguirán siendo destinados para los fines establecidos en el artículo 46 de la Ley 1438. A partir del año 2015, esos recursos serán incorporados en su totalidad para financiar el FOSFEC y reconocer los beneficios en sus distintas modalidades.

(...)”. Negrilla fuera de texto.

[122] “Por la cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

[123] “ARTÍCULO 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El presupuesto de rentas contendrá 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, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá 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, y

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 (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º).”.

[124] Los recursos, conforme al acápite anteriormente expuesto, corresponden al 50% del cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal prevista en los artículos 11 y 12 (numerales 1) de la Ley 21 de 1982, que no se hayan utilizado o transferido para la financiación del régimen subsidiado, y solo por las vigencias 2012 a 2014.

[125] Decreto aplicable para las vigencias 2013 y 2014, que en su artículo 3º estableció: “Destinación de los recursos. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, las Cajas de Compensación Familiar deberán utilizar los recursos de que trata esta norma, correspondientes al recaudo efectivo de las vigencias 2013 y 2014, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, así:

...

2. El restante cincuenta por ciento (59%) de los recursos recaudados en cualquiera de los siguientes programas de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud, así:

(...)”.

[126] Disposición que reproduce el anterior contenido, para la vigencia 2012.

[127] “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones

[128] “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.

[129] “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”.

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

[131] “Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.

[132] Modificado por el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011.

[133] “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”. El artículo 39 establece: “Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.”.

[135] MP. Clara Inés Vargas Hernández (unánime).