

Sentencia C-290/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Expedición de estatuto del sistema de seguridad social en salud

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Facultades extraordinarias no se podrán conferir para expedir códigos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio parcial por ineptitud sustantiva/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios de flexibilidad para ejercicio de derecho político

Se solicita a esta Corporación inhibirse para proferir un pronunciamiento de fondo pues no existe una verdadera formulación de cargos de violación constitucional. No obstante, teniendo en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública, y por ende abierta a cualquier ciudadano, la Corte estudiará la presente demanda atendiendo a criterios de flexibilidad a fin permitir en forma amplia el ejercicio del derecho político insito en la mencionada acción de inexequibilidad.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación expresa de cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales normas constitucionales se estiman violadas

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Congruencia entre contenido dispositivo de artículo y título del libro de la ley

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Título de las leyes debe corresponder al contenido

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia entre lo enunciado en el título y el contenido del artículo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Congruencia entre el título de las leyes y el contenido

En relación con el principio de unidad de materia legislativa, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se refiere a correspondencia entre epígrafe de un título o libro de ella y la materia de artículo allí ubicado

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Conexidad temática entre epígrafes del libro, título y capítulo y contenido

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Objeto/SISTEMA NACIONAL DE SALUD-Objeto

Referencia: expediente D-2506

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 152 de la Ley 100 de 1993; el artículo 4º (parcial) de la Ley 10 de 1990; el artículo 1º del Decreto Ley 056 de 1975; el art. 1º (parcial) del Decreto Ley 1298 de 1994 y; el art. 1º (parcial) del decreto ley 1292 de 1994.

Actores: Eduardo Cano, Jaime Carmona, Silvia Blair

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., marzo quince (15) de dos mil (2000)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Eduardo Cano Gaviria, Jaime Carmona Fonseca y Silvia Blair Trujillo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, el artículo 4º (parcial) de la Ley 10 de 1990, el artículo 1º del Decreto Ley 056 de 1975, el art. 1º (parcial) del Decreto 1298 de 1994 y el art. 1º (parcial) del Decreto Ley 1292 de 1994.

Mediante Auto del 10 de septiembre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador rechazó la demanda en lo referente al artículo 1º del Decreto 1919 de 1994, por tratarse de una norma de carácter reglamentario, cuyo control no le corresponde a la Corte Constitucional, según lo establecido por el artículo 241 de la Constitución Política. Respecto de las demás normas, la demanda fue aceptada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el que se subraya:

DECRETO 056 DE 1975

"Por el cual se sustituye el Decreto Ley N° 654 de 1974 y se dictan otras disposiciones"

El Presidente de la República de Colombia

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere la Ley 9ª de 1973,

Decreta:

Artículo 1º. Entiéndese por Sistema Nacional de Salud el conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad en

los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación.

LEY 10 DE 1990

"Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud"

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 4º. Sistema de Salud. Para los efectos de la presente Ley, se entiende que el Sistema de Salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; que en él intervienen diversos factores, tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, propiamente dicha, y que de él forman parte tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como, también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

Pertenecen al sistema de salud y, por consiguiente, están sometidos a las normas científicas para el control de los factores de riesgo para la salud que dicte el Ministerio de Salud, las organizaciones locales y seccionales de salud que autónomamente establezcan los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, las áreas metropolitanas y los Departamentos, Intendencias y Comisarías, según el caso, así como las entidades privadas de salud y, en general, todas las entidades públicas y privadas de otros sectores, en los aspectos que se relacionen directa o indirectamente, con el Sistema de Salud. Las normas administrativas del sistema de salud serán solamente obligatorias para las entidades del subsector oficial de salud, pero podrán ser convencionalmente adoptadas por las entidades privadas, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 23 de esta Ley. A las entidades de seguridad y previsión social y a las del subsidio familiar, se les respetarán sus objetivos, régimen legal, sistema de financiación y autonomía administrativa.

Parágrafo. La obligatoriedad de las normas de que trata este artículo, se entiende, sin perjuicio de las normas legalmente aplicables sobre dichas materias, y no implica modificación alguna de la naturaleza y régimen jurídico de las correspondientes entidades. En consecuencia, las entidades descentralizadas de cualquier grado, creadas o que se creen para la prestación de servicios de salud, pertenecerán al nivel administrativo nacional o de la entidad territorial correspondiente, conforme al acto de creación. Así mismo, las fundaciones o instituciones de utilidad común, las asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro y, en general, las personas privadas, naturales o jurídicas que presten servicios de salud, seguirán rigiéndose plenamente por las normas propias que les son aplicables.

LEY 100 DE 1993

"Por la cual se crea el sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones"

El congreso de Colombia

Decreta

Libro Segundo

"El sistema General de Seguridad Social en Salud"

Titulo I

"Disposiciones Generales"

Capítulo I

"Objeto, fundamentos y características del Sistema"

ARTICULO 152. Objeto. La presente Ley establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, desarrolla los fundamentos que lo rigen, determina su dirección, organización y funcionamiento, sus normas administrativas, financieras y de control y las obligaciones que se derivan de su aplicación.

Los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención.

Las competencias para prestación pública de los servicios de salud y la organización de la atención en salud en los aspectos no cobijados en la presente Ley se regirán por las disposiciones legales vigentes, en especial por la Ley 10 de 1990 y la Ley 60 de 1993. Las actividades y competencias de salud pública se regirán por las disposiciones vigentes en la materia, especialmente la Ley 9a. de 1979 y la Ley 60 de 1993, excepto la regulación de medicamentos que se regirá por lo dispuesto en la presente Ley.

DECRETO 1292 DE 1994

Por el cual se reestructura el Ministerio de

Salud

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 del 21 de junio de 1994

Teniendo en cuenta las facultades otorgadas en el artículo 248 de la

Ley 100 de 1993

Decreta:

Artículo 1º. El sistema de Salud. El sistema de Salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; en el cual intervienen diversos factores, tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención propiamente dicha, y forman parte del mismo, tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como, también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

En este contexto, el Sistema General de Seguridad Social en Salud es un servicio público esencial y obligatorio, cuyo objeto es garantizar el acceso de todos los colombianos al desarrollo, cuidado y atención de su salud.

El Sistema de Seguridad Social en Salud como parte del Sistema de Salud está bajo la orientación, regulación, supervisión, vigilancia y control del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en lo de su competencia, y atenderá las políticas, planes,

programas y prioridades del Gobierno para la educación, información, fomento, cuidado de la salud y la lucha contra las enfermedades, de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social y los planes territoriales.

Además del Ministerio de Salud, es organismo de dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el cual está adscrito al Ministerio de Salud.

DECRETO 1298 DE 1994

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 del 21 de junio de 1994

En uso de sus facultades constitucionales y, en especial, de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 5 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993

Decreta

Artículo 1º Objeto. El Sistema General de Seguridad Social en Salud, tiene por objeto regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención.

Forman parte del Sistema de Seguridad Social en salud el conjunto de entidades públicas y privadas directamente involucradas en la prestación del servicio público de salud, así como también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud, tales como los biológicos, ambientales y de comportamiento.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los actores que la disposición acusada es violatoria de los artículos 150 numeral 10º, 169, 311, 315 y 366 de la Constitución Política de Colombia, así como de la Sentencia T- 366 de 1993, proferida por esta Corporación.

2. Fundamentos de la demanda

Aunque los demandantes hacen amplias reflexiones relativas al alcance normativo de las leyes 10 de 1990 y 60 de 1993, así como a la inconveniencia de las disposiciones acusadas, su principal reproche de violación constitucional se contrae a manifestar que el contenido de una de las normas acusadas no corresponde con el título del Libro en el cual se halla inscrita. En este sentido expresan, en relación con el artículo 152 de la Ley 100 acusado, que aunque dicha Ley en su Libro II creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y le asignó en el referido artículo un objeto, finalidad o razón de ser, este resulta incoherente con el título del citado Libro II. En efecto, aducen que los objetivos señalados en el inciso segundo del artículo 152 sólo pretenden un reordenamiento del sector salud, "es decir de los servicios medicalizados de salud y por lo mismo solo corresponde a un Sistema de Aseguramiento de la Atención Médica Integral y no a un Sistema de Salud."(resaltado propio del texto original)

Esta discrepancia, en el sentir de los demandantes, "ha llevado a que toda la infraestructura de salud pública del país se haya visto francamente lesionada, convertida en un paquete de servicios de promoción de la salud personales, familiares y a veces grupales, vinculados a la demanda de

servicios médicos curativos por enfermedades más prevalentes denominado Plan de Atención Básica (PAB) sin mayor impacto sobre la salud colectiva, entregado a los municipios para su ejecución directa o por medio de contratación con las diferentes EPSs (sic) existentes en el país."

Para los demandantes, la incongruencia entre el contenido de la norma y el Título del Libro al cual pertenece, ha propiciado una confusión entre lo que se entiende por sector salud y sistema de salud, desdibujando totalmente al primero, convirtiendo a la salud pública en "una acción sectorial o paquete de servicios puntuales de prevención (campañas de vacunación verticales dirigidas por el Ministerio y las direcciones seccionales) y de promoción de la salud basada en la educación sanitaria individual, familiar o grupal por enfermedades prevalentes, (atención médica integral), importante como servicio de salud medicalizado, pero a todas luces insuficiente para mejorar la salud colectiva." Esta situación, a su parecer, trató de ser remediada por el Presidente a través del uso de las facultades extraordinarias concedidas por la misma Ley 100.

En sentir de los actores, los mandatos constitucionales expresados en el artículo 366 superior superan el concepto del sector salud acogido por las normas demandadas. En este sentido encuentran que es necesario expedir una ley de jerarquía superior que desarrolle el sistema de salud con base en la citada norma constitucional. Adicionalmente, sostienen que dado lo confuso de la redacción del Libro II de la Ley 100 de 1993, resulta necesario que la Corte se pronuncie para orientar a las instancias del Gobierno y de la sociedad.

En tal virtud los demandantes solicitan a la Corte declarar inconstitucionales las normas acusadas y cambiar el título del libro II de la Ley 100 de 1993.

IV. INTERVENCIONES

El doctor Mauricio Fajardo Gómez, en representación del Ministerio de Salud, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se inhiba de pronunciarse sobre las disposiciones acusadas, por considerar que los cargos de la demanda no le son imputables a las normas. Subsidiariamente, solicita que la Corte declare la exequibilidad de las normas acusadas, por encontrar que son perfectamente compatibles con la Constitución.

En lo que se refiere al art. 1º del Decreto 1298 de 1994, el representante del Ministerio de Salud advierte que esta norma ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, que la declaró inexecutable, en Sentencia C-255 de 1995, y que por lo tanto esta Corporación debe abstenerse de emitir un pronunciamiento sobre el particular.

Respecto del art. 152 de la Ley 100 de 1993, el interviniente concluye que el título de la Ley guarda perfecta concordancia con su contenido, en particular, con la parte de la norma demandada, razón por la cual no se está vulnerando el artículo 169 de la Constitución. Agrega que, independientemente de que los demandantes no estén de acuerdo con el objeto y fin del sistema de seguridad social, la norma demandada sí los establece "consagrando los aspectos atinentes a su funcionamiento, dirección y organización."

Respecto de la indebida utilización de las facultades que le confirió el art. 248 de la Ley 100 de 1993 al Presidente, y que, según los demandantes fue utilizada para modificar el art. 152 de la misma, y darle un objetivo "decente" al sistema de seguridad social en salud", el representante del Ministerio de Salud solicita que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo, pues los demandantes no son claros al establecer cuáles son los decretos por medio de los cuales se modifica el citado artículo. A esto agrega, enumerando los decretos extraordinarios que fueron dictados con base en las facultades del art. 248, que ninguno de ellos tiene una relación con el

art. 152 demandado.

Finaliza su concepto, diciendo que la demanda se limita a hacer una serie de consideraciones de índole práctica, que no tienen una relevancia jurídica suficiente como para determinar la exequibilidad o inexecutable de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita que la Corte se inhiba de fallar de fondo sobre las normas demandadas, por considerar que los cargos que se aducen son inexistentes. En efecto, dice, los defectos que los demandantes le imputan a las normas no se refieren a su compatibilidad con la Carta Política, sino a cuestiones de conveniencia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 4° y 5° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra normas que hacen parte de leyes o de decretos con fuerza de ley.

2. Cosa Juzgada respecto del artículo 1° del Decreto 1298 de 1994 . extensión de la demanda al inciso segundo del artículo 152 de la Ley 100 de 1993.

2. La presenta demanda se dirige, entre otras disposiciones, contra el artículo 1° del Decreto 1298 de 1994. La Corte Constitucional mediante Sentencia C- 255 de 1995, declaró la inexecutable del referido Decreto, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud". Así mismo declaró inexecutable el numeral 5° del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, que había conferido facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el mencionado Estatuto.

Las razones por las cuales se hizo la anterior declaratoria de inexecutable, fueron las siguientes:

"El Decreto 1298, al cual pertenece la norma acusada, se dictó en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. La facultad conferida violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias "no se podrán conferir para expedir códigos". La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente "eliminar las normas repetidas o superfluas", lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias. No cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es un verdadero código."[1]

3. La Sentencia anterior aclaró que la declaratoria de inexecutable contenida en ella, no cobijaba a cada una de las normas que fueron integradas al Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud, las cuales en sí mismas consideradas, conservarían su validez y su vigencia, si no hubieran sido antes declaradas inexecutables o derogadas por una

norma diferente al Decreto 1298.

Así las cosas, la Corte entiende que la demanda que los ciudadanos dirigieron contra el artículo primero del Decreto 1298 de 1994, debe entenderse formulada respecto del inciso segundo del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, que tiene idéntico contenido normativo y tenor literal prácticamente igual a aquel, de donde se infiere que el Gobierno pretendió "codificar" esa disposición de la Ley 100, la cual no fue afectada por el fallo de inexecutable pronunciado en la Sentencia C- 255 de 1995 antes mencionado. En efecto, el texto de las dos disposiciones es el siguiente:

Ley 100 de 1993

"Artículo 152 ...

"Los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención."

Decreto 1298 de 1994

"Artículo 1º Objeto. El Sistema General de Seguridad Social en Salud, tiene por objeto regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención."

Así, a pesar de que los demandantes no dirigieron su acción contra el inciso segundo del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, la Corte extenderá a dicho aparte normativo el examen de constitucionalidad.

3. Inhibición parcial por ineptitud sustancial de la demanda.

4. Como se dijo, la intervención del Ministerio de Salud, así como la vista fiscal, solicitan a esta Corporación inhibirse para proferir un pronunciamiento de fondo pues estiman que no existe una verdadera formulación de cargos de violación constitucional. No obstante, teniendo en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública, y por ende abierta a cualquier ciudadano, la Corte estudiará la presente demanda atendiendo a criterios de flexibilidad a fin permitir en forma amplia el ejercicio del derecho político insito en la mencionada acción de inexecutable. Respecto del deber que compete a esta Corporación para atender con esos criterios las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por los ciudadanos, la Jurisprudencia ha señalado:

"Atendiendo a la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad, la Corte ha resaltado que, en cumplimiento de su misión como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, debe adelantar una labor interpretativa del contenido de la demanda presentada, en forma amplia y flexible, en búsqueda del propósito real que animó al demandante a utilizarla, evitando así, que el ejercicio de un derecho político del ciudadano se vea frustrado en sus resultados con la expedición de un pronunciamiento inhibitorio."[2]

5. La Corte encuentra que, a pesar de las extensas consideraciones hechas en el libelo de la demanda, el único cargo de violación constitucional se reduce a señalar que el contenido del artículo 152 de la Ley 100 de 1993 en lo acusado, (es decir en su primer inciso expresamente reprochado y en el inciso segundo por corresponder al artículo 1º del Decreto 1298 de 1994

como se explicó anteriormente), no corresponde con el título del Libro en el cual se halla inscrita dicha disposición, con lo cual se desconoce el artículo 169 de la Constitución. En efecto, aparte de este cargo expresamente formulado, las demás manifestaciones de la demanda se dirigen a expresar la inconformidad de los actores con el concepto del sector salud acogido por las normas reprochadas. Así, en contra de las disposiciones acusadas distintas del los apartes normativos acusados pertenecientes al artículo 152 de la Ley 100 de 1993, (incisos 1° y 2°), la Corte no encuentra formulación expresa de cargos.

6. Aunque los demandantes expresan también, que las previsiones del artículo 366 superior en torno del sector salud superan el concepto del mismo acogido por las normas demandadas, e indican que en virtud de esta situación es necesario que se expida una ley de jerarquía superior que desarrolle el sistema de salud con base en la citada norma constitucional, de donde podría inferirse que reprochan una omisión legislativa, el cargo en este sentido no está expresamente estructurado, pues justamente lo que reclaman es la expedición de una ley hasta ahora inexistente, y no la inconstitucionalidad por omisión de las normas demandadas. Así, la Corte encuentra que tampoco en este sentido se encuentra una formulación clara de cargo de violación constitucional.

7. Así las cosas, la Corte estudiará exclusivamente los incisos 1° y 2° del artículo 152 de la Ley 100 de 1993 (el inciso 3° no fue demandado), frente al cargo de inconformidad de su contenido dispositivo frente al título de Libro en el cual está inscrita la norma, y se inhibirá respecto de las demás disposiciones, por cuanto, respecto de ellas, los actores no cumplieron con el requisito exigido por el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que ordena que en las demandas de inexequibilidad se indiquen las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados. Omisión que hace que se configure una ineptitud sustancial de la demanda, y que la Corte tenga que inhibirse para conocer de la formulada en contra de tales disposiciones, pues su competencia es reglada y debe ejercerse en los estrictos términos de las normas constitucionales y legales.

4. La congruencia entre el contenido dispositivo del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, y el título del Libro de dicha Ley en el cual se haya inscrita.

8. En el libelo de la demanda, los actores consignan esta afirmación: ... "la Ley 100 de 1993, Libro II, creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud y le asignó en su Artículo 152 un objeto, finalidad o razón de ser incoherente con el Título del Libro". Con fundamento en lo anterior, estiman desconocido el artículo 169 superior, que prescribe que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido.

Así las cosas, entiende la Corte que el cargo aducido corresponde a la violación del principio de unidad de materia, consagrado no sólo en el mencionado artículo 169 de la Constitución, sino también el 158 ibídem, por cuanto lo que en últimas aducen los actores es que no existe una correspondencia entre lo que enuncia el título del Libro II de la Ley 100 de 1993, y el contenido demandado del artículo 152 que forma parte del mismo, por lo cual dicho contenido debe ser expulsado del cuerpo de esta parte de la Ley.

En relación con el principio de unidad de materia legislativa, consagrado en los mencionados artículos de la Constitución, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo

de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido.

En este sentido ha dicho lo siguiente:

"Sobre el principio de unidad de materia legislativa plasmado en los artículos 169 y 168 de la C.P. la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, destacando que el propósito que subyace a su consagración en el texto de la Carta es el de lograr la racionalización y tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un "eje central", en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía." [3]

Y en otra oportunidad expresó:

- "El objetivo que subyace a la previsión plasmada en el artículo 158 de la Carta, de acuerdo con cuyo tenor literal "Todo proyecto de ley debe referirse a una materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella", es, según la Corte, el de "lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma o se dirijan a un mismo propósito o finalidad..." (Sentencia No. C-133 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

- "La Corporación ha destacado que el principio de unidad de materia propende por la racionalización y la tecnificación de todo el proceso normativo y "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...", todo lo cual redundando en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado Social de Derecho" (Sentencia No C-025 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"También ha sido enfática la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de recomendar el correcto entendimiento del principio de unidad de materia legislativa, ya que, su interpretación "...no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley" [4].

Con fundamento en los anteriores criterios sentados por la jurisprudencia de esta Corporación, que delimitan el alcance del concepto de unidad de materia, la Corte entra a determinar el cargo formulado por los actores.

9. Sea lo primero poner de presente que la norma constitucional recogida en el artículo 169 de la Carta, se refiere a la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido, pero no

a la correspondencia entre el epígrafe de un título o libro de ella y la materia de un artículo ubicado allí. Así las cosas, la Corte encuentra que como lo que los actores reprochan es la falta de esta última correspondencia, que según ellos supuestamente se presenta respecto del artículo 152 de la Ley 100 de 1993 y el título del Libro en el cual se encuentra ubicada tal disposición, aunque realmente tal incongruencia se diera, no por ello se violaría la norma superior mencionada, porque tal supuesto no es el que resulta ser previsto por el artículo 169 superior.

10. Por lo demás, a pesar de que lo anterior sería suficiente para descartar el cargo aducido en la demanda, la Corte debe señalar que la incongruencia alegada no se presenta de hecho. En efecto, el Libro II de la Ley 100 de 1993 tiene como encabezamiento el siguiente epígrafe: "El sistema General de Seguridad social en Salud". El Título I de este Libro corresponde a las "Disposiciones Generales", y el Capítulo I de tal Título se encabeza diciendo: "Objeto, Fundamento, y Características del Sistema". La primera disposición de este Capítulo, es, justamente, el artículo 152 parcialmente demandado. Conviene reproducir los epígrafes mencionados, y el contenido de la disposición acusada:

LEY 100 DE 1993

"Por la cual se crea el sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta...

Libro Segundo

"El sistema General de Seguridad Social en Salud"

Título I

"Disposiciones Generales"

Capítulo I

"Objeto, fundamentos y características del Sistema"

ARTICULO 152. Objeto. La presente Ley establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, desarrolla los fundamentos que lo rigen, determina su dirección, organización y funcionamiento, sus normas administrativas, financieras y de control y las obligaciones que se derivan de su aplicación.

Los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención."

11. A juicio de la Corte, la conexidad temática entre los epígrafes del Libro II, del Título I y del Capítulo I reseñados, correspondientes a la Ley 100 de 1993, de un lado, y el contenido de los dos primeros incisos del artículo 152 de la misma, es indiscutible. En efecto, el inciso primero mencionado, indica la voluntad legislativa de crear un Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual se regirá mediante unos fundamentos y directrices señalados por la misma Ley, con una estructura organizacional y unas normas de funcionamiento, administración y control, determinadas, así mismo, por disposiciones legales. El inciso en comento, entonces, trae a la

existencia un nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud, ahora integral. A eso se refiere la expresión: "La presente Ley establece el Sistema..." .

La palabra "objeto" contenida en el epígrafe del Capítulo I, no significa solamente "finalidad" o "propósito". Dicho vocablo también designa cualquier ente en cuanto tiene esencia real[5]. Por eso es obvio que la Ley, al establecer el nuevo sistema mencionado, crea un nuevo ente, un nuevo "objeto", por lo cual este contenido del primer inciso del artículo 152 en comento, corresponde al título del Capítulo I.

De su parte, el inciso segundo del artículo sub examen, este sí, señala el "objeto" del mencionado sistema, entendiendo aquí la palabra "objeto" en su acepción de fin, de telos, de propósito perseguido con lo que se está instituyendo. Al respecto indica que "Los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención."

Así las cosas, para la Corte es clara la relación de conexidad temática entre los epígrafes del Libro, el Título y el Capítulo a los cuales pertenece la norma acusada, y su contenido. Unos y otros se refieren al "objeto", en la doble significación de la expresión, del Sistema de Seguridad Social en Salud.

12. Examinada la conexidad existente entre el contenido de los dos incisos del artículo 152 de la Ley 100 de 1993 y el título del Libro al que pertenece la disposición, la Corte encuentra oportuno referirse también a los objetivos que según los artículos 4º de la Ley 10 de 1990 y 1º del Decreto 056 de 1975, corresponde alcanzar al Sistema Nacional de Salud. Conforme a esta última disposición, la finalidad específica del sistema mencionado consiste en procurar la salud de la comunidad en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación; y de acuerdo con la primera, dicha finalidad debe comprender los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación, teniendo en consideración diversos factores tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención propiamente dicha. Estas normas, que fueron demandadas pero respecto de las cuales la Corte no entra a pronunciarse por ausencia de formulación clara cargos, están vigentes en el ordenamiento, y deben interpretarse armónicamente con el artículo 152 de la Ley 100 de 1993. De esta interpretación se concluye que el legislador ha querido perfilar un sistema de seguridad en salud con finalidades muy amplias, que cubija todos los aspectos involucrados tanto a nivel de la salud individual de las personas, como de la salud pública, por lo cual las críticas que formulan los demandantes, carecen de fundamento frente a los textos legales. Así las cosas, la situación de hecho que conforme a lo que sostienen los accionantes supuestamente se ha configurado, que según ellos ha hecho que los servicios de salud sean a todas luces insuficiente para mejorar la salud colectiva, sería consecuencia de la manera específica como ha sido administrado el Sistema, más no del contenido dispositivo de las normas acusadas.

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

R E S U E L V E

Primero: Declarar EXEQUIBLES los incisos 1º y 2º del artículo 152 de la Ley 100 de 1993.

Segundo. INHIBIRSE en relación con los apartes demandados de los artículos 4º de la Ley 10 de

1990, 1º del Decreto Ley 056 de 1975, y 1º del Decreto Ley 1292 de 1994, por ineptitud sustancial de la demanda.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-255 de 1995, en relación con el artículo 1º del Decreto Ley 1298 de 1994.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

[1] Sentencia C- 255 de 1995 M.P. dr. Jorge Arango Mejía

[2] Sentencia C-209 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

[3] Sentencia 568 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz

[4] Sentencia C-025 de 1993, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

[5] Cf. F. Suárez. Disputaciones Metafísicas, disputación II, sec 4. N 6



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

