

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 inexecutableidad.

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 4° (parcial) de la Ley 10 de 1990; el artículo 1° del Decreto Ley 056 de 1975; el art. 1° (parcial) del Decreto Ley 1298 de 1994 y; el art. 1° (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 inexecutable 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 otra 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"

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.

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 inexecuibilidad 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 presente 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 inexecuibilidad 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 inexecuibilidad, 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 inexecuibilidad 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 de consideradas, conservarían su validez y su vigencia, si no hubieran sido antes declaradas inexecutable o derogadas por una norma diferente al Decreto 1298.**



Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

