

Sentencia C-105/21

Referencia: Expediente D-13832

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019.

Demandante: Luis Arcesio García Perdomo.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano demandó la inconstitucionalidad del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2021”.

En síntesis, sostuvo que se desconoce el principio de unidad de materia contenido en los artículos 1 al artículo 155 de la Ley 100 de 1993, contenida en la norma demandada, porque no guarda una relación de desarrollo en materia de salud.

En providencia de 31 de agosto de 2020, la suscrita Magistrada inadmitió la demanda de la referencia por no ser indispensable para ejercer el derecho político a interponer la acción pública de inconstitucionalidad.

De conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, el auto mencionado con el que se inadmitió la demanda fue notificado por medio de estado de 2 de septiembre de 2020.

El demandante presentó escrito de corrección de la demanda mediante el cual adjuntó copia de su escrito de demanda.

El 21 de septiembre de 2020 se admitió la demanda, por encontrar reunidos los requisitos previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991. Se comunicó el inicio del proceso al Procurador General de la Nación, al Presidente de la República y al Consejo de Estado, así como a los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social y a la Federación Médica Colombiana, el Observatorio Así Vamos en Salud, la Asociación Colombiana de Médicos (ASINFAR), el Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); y a la Universidad de Sabana, de los Andes, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia y Universidad del Rosario.

Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, se procedió a la expedición de la presente sentencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado.

**“LEY 1955 DE 2019**

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

## **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

### **DECRETA:**

(...)

### **ARTÍCULO 243. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL ]**

8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación d en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la pr

### **III. LA DEMANDA**

El demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 y la Constitución Política y los artículos 148 y 193 de la Ley 5ª de 1992. Advierte que ninguno de los salud, guardan relacio?n de conexidad directa e inmediata con el arti?culo 243 censurado. De modo demandante: "nada tienen que ver con los verdaderos actores del sistema de salud muchi?simo mer anterior, hace de la norma en cuestio?n, arti?culo 243 del PND, un elemento completamente extran

La demanda está dividida en tres partes. En la primera, se presenta un recuento de los pronunciamie describen los objetivos de la ley del Plan nacional de desarrollo que podrían relacionarse con la nor los objetivos de la ley y el precepto censurado.

En el recuento jurisprudencial el actor enumera una serie de pronunciamientos de este Tribunal rela desarrollo.[2] En lo referente a los objetivos de la ley que pudieran tener relación con el artículo ata saber, pacto por la equidad, la legalidad y el emprendimiento, reseña que la salud hace parte del cor

Continúa advirtiéndole que el Artículo 4 de la Ley 1955 de 2019, en el que se encuentra el plan de ir calidad y eficiencia, sostenible por todos.”

Luego, señala que el Legislador al modificar la estructura legal de los integrantes del sistema de sal la calidad, eficiencia ni sostenibilidad propuestos. En concreto, argumenta que: “volver integrantes uticos." viola abiertamente el principio de unidad de materia que rige el PND, pues no existe conex dicha actuacio?n y su aptitud sustancial directa e inmediata para desarrollar algu?n propósito o plar eficiencia, sostenible por todos.”[3]

En concepto del demandante la reforma introducida por el artículo acusado no se relaciona con los actores que no prestan servicios de salud y su u?nica actividad o relacio?n directa con el sistema pu EPS realicen la prestacio?n del servicio de salud.”[4] En tal sentido, destaca que la inclusión legisl evidencia que se trata de un contenido normativo propio de una ley ordinaria.

Para el demandante tampoco se puede relacionar el contenido del artículo 243 de la Ley 1955 de 20 desarrollo. Al respecto precisa, que este principio según el literal k del artículo 6 de la Ley estatutaria mejor utilización social y económica de los recursos de la salud. A su juicio, la conexidad de la nor pues los dineros públicos de la salud que pondrá el plan para salvar a los verdaderos integrantes del ayudas a unos comerciantes revendedores de servicios de salud, que nada tienen que ver con la pres

ilegal e inconstitucional, por su falta de eficiencia.”[5]

En criterio del demandante la disposición censurada no cumple con los objetivos del Plan nacional dispuesto en el literal i) del artículo 6 de la Ley estatutaria de salud.[6] A su juicio, la inclusión de finanzas del sector y termina por favorecer a intermediarios comerciales que no prestan el servicio

Agrega que la reforma introducida por la norma censurada a la Ley 100 de 1993, es transversal a los actores a este sistema requiera del trámite de una ley ordinaria máxime cuando no se justifica la medida

De otra parte, sostiene que “es abiertamente ilegal forzar la ley del PND” para que brinde protección logística de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos cuando estos últimos: “no prestan un servicio fiscal y tampoco son beneficiarios directos del sistema de seguridad social; por tanto, sus condiciones de verdad son integrantes del sistema general de seguridad social en salud.”[7] En su criterio, se altera

“Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud, con dineros públicos del Estado establecidos en el plan para salvar a los integrantes -trabajadores del sistema, IPS y EPS- del sistema

Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud tendrán derecho a recibir el servicio

Los comerciantes revendedores de tecnologías y medicamentos en salud tendrán un régimen financiero en el PND que en su artículo 44, numeral 4, al establecer lo siguiente: “El Ministerio de Salud y Protección Social que trata este numeral.”

Administrarán los comerciantes particulares recursos públicos, parafiscales, del régimen de seguridad social

Los recursos de los comerciantes en cuestión serán inembargables en los términos del artículo 2522

Tendrán los particulares comerciantes revendedores de artículos y medicamentos en salud un régimen de recursos en 1999.”[8]

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Salud y Protección Social

La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social[9] solicita declarar la exequibilidad del artículo 243 que regulan la expedición de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como algunas sentencias de la Corte

Luego, aplica los criterios jurisprudenciales para evidenciar porque considera constitucional el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019. De modo que, argumenta que el artículo 243 acusado está relacionado con el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019.

En segundo término, identifica los objetivos con los que en su concepto está relacionada la norma censurada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020” está consignado el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiencia y calidad de la salud”, específicamente, en el literal “B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible para todos”, que establece que: “El SGSSS carece de una visión de largo plazo que reúna a la población y a los actores del sistema de salud colombiano (González, León, & Navas P, 2018). Si bien este será liderado por el Gobierno nacional y el sector, para que cuente con la legitimidad requerida. // Simultáneamente a la construcción del acuerdo de rectoría y gobernanza del sistema de salud, la cual requiere especialización y neutralidad para garantizar

Puntualmente, indica que uno de los objetivos de este apartado se refiere al fortalecimiento de “(…) el territorio”, el rediseño del modelo de inspección, vigilancia y control del sector y fortalecer las capacidades reemergentes que operan, apoyan o participan en el sistema de salud. Adicionalmente, se implementarán acciones logísticas de insumos y medicamentos, de laboratorios clínicos, así como de dispensadores, distribución

efecto. Estos operadores estarán vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinac

En tercer término, luego de hacer énfasis en el protagonismo de los nuevos integrantes del Sistema y gestores farmacéuticos son parte fundamental de la cadena de distribución y comercialización de importancia dentro del Sistema de seguridad social en salud por la responsabilidad que tienen en la de los productos, así como el peso que representan en el flujo de los recursos, su pertenencia a grup llegar afectar la garantía del derecho fundamental a la salud.

En conclusión, afirma que “la inclusión de los gestores farmacéuticos y de los operadores logísticc propósitos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de salud, en especial dentro de la línea de ac estrategia su regularización como participantes del sistema y responsables de la cadena de suminst materia con los objetivos planteados por el Plan.”

## 2. Superintendencia Nacional de Salud

La apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud[11] solicita declarar exequible el artículo 2 la norma demandada guarda una conexidad directa con la ley del plan, y por lo tanto, respeta la uni

(1) Ubicación y alcance de la norma para establecer si tiene naturaleza instrumental. En su conceptu gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema general de seguridad social en salud, siguiend equidad en salud que adopta medidas para el saneamiento financiero del sector, su fortalecimiento : colombianos. Señala que se ha detectado un problema de sobrecostos en la comercialización de los crecimiento en ventas de los laboratorios, industria que desempeña un papel preponderante en el pa actores que participan y obtienen ganancias en la comercialización y distribución como son los ope del Plan.

**(2) Existencia de objetivos, metas, planes o estrategias en la parte general del Plan nacional d** en el Objetivo 2 de las bases del Plan sobre la definición de prioridades y la implementación de inte encuentra que **“el MSPS diseñará una política de dispositivos médicos y actualizará la política para promover la producción de medicamentos en el país como medida para asegurar eficien**

**(3) Conexidad directa e inmediata entre el precepto instrumental acusado y los objetivos, met** la inclusión de los operadores logísticos y de los gestores farmacéuticos, como nuevos actores integ vigilancia necesaria para cumplir el objetivo de fortalecer la política farmacéutica nacional, ya que fundamental a la salud y el suministro de medicamentos es una de las mayores causas de insatisfac según el CONPES 155 de 2012 es “Contribuir al logro de los resultados en salud de la población cc servicios farmacéuticos de calidad, bajo el principio de corresponsabilidad de los sectores y agentes

De acuerdo con la Superintendencia, los operadores logísticos son empresas que intervienen en acti relacionados principalmente con el transporte y almacenamiento. En cuanto a los gestores farmacéu cadenas de droguerías contratados especialmente por las EPS y que realizan actividades asistenciales por mayor de productos.

Concluye la entidad que los operadores logísticos y los gestores farmacéuticos cumplen un papel es llega a los pacientes, por lo cual es fundamental integrarlos al sistema para fortalecer la política far propósitos del Plan nacional de desarrollo expedido mediante la Ley 1955 de 2019.

## 3. Universidad del Rosario

Los profesores e investigadores integrantes del Grupo de Investigacio?n en "Derechos Humanos" d

Ciencias de la Salud de la Universidad del Rosario[13] solicitan la exequibilidad de la norma dema

En su concepto la norma acusada evidencia que uno de los problemas en la estructura del sistema d para la solución de diversas problemáticas asociadas a la garantía del derecho a la salud, entre ellos

Inician su intervención resaltando la función del Plan nacional de desarrollo de identificar problem; garantizar efectivamente el derecho a la salud. Consideran que es fundamental reconocer y regular i afectan la prestación y accesibilidad a los servicios de salud, como es el caso de los operadores logí abastecimiento, la calidad de los servicios y la sostenibilidad de todo el sistema.

En su criterio, la norma acusada tiene por objeto permitir al Estado regular el papel de estos actores sobre costos de estos servicios tecnológicos y de los medicamentos, y garantizar a los usuarios el ac a la regulación de estos operadores también contribuirá al desarrollo económico del país, al impulsar farmacéutica y de las tecnologías en salud para aumentar así la capacidad de comercialización de su

#### 4. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Intergral (Acemi)

El presidente ejecutivo de Acem[14] solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma a demanda incumple el requisito de certeza. Al respecto, señala que el accionante afirma que los ope de beneficios otorgados por la misma ley del Plan nacional de desarrollo. De modo que, expone un la misma. Además, considera que la demanda carece de argumentos para demostrar la ausencia de c disposición acusada y la parte general de la ley del Plan.

De otra parte, explica el Presidente ejecutivo de Acemi que, dentro del llamado Pacto por la equida visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cober enfrenta el país. Destaca en primer lugar, el objetivo general de consolidar "la rectoría y la goberna; vigilancia y control del sector." Con el fin de cumplir estos objetivos menciona las estrategias de: i) de la salud en coordinación con la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Industria y logísticos de medicamentos. En segundo lugar, resalta el objetivo de lograr una "salud pública para l Salud y Protección Social, diseñará una política tanto de dispositivos médicos y actualización farma; adecuado para reducir la automedicación y el fortalecimiento de la vigilancia de la salud pública y c

El interviniente señala la importancia del rol que desempeñan los operadores logísticos de tecnolog estos bienes y servicios y por lo tanto en la ejecución de la política de dispositivos médicos y farma cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, para garantizar un control de precios efectivo hast

En efecto, sostiene que, estos operadores desempeñan un papel fundamental en la cadena de sumini insumos, incluidos en el Plan de Beneficios en Salud o excluidos de éste, pero que reciben sus pago ADRES, a través del sistema de cobros.

En criterio de Acemi, por todo lo anterior, se justifican las estrategias contempladas en el Plan naci Concluye, que el Legislador consideró necesaria la medida acusada para cumplir los objetivos del I general del plan, conexidad teleológica al estar orientada a cumplir el objetivo estructural de equida

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor a la Corte declarar **exequible** el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan N cargo de vulneración al principio de unidad de materia.

El Ministerio Público analiza el contexto de la norma y explica que el artículo 243 acusado se encu

III del Plan nacional de desarrollo que se refiere al tercer pacto estructural titulado: “Pacto por la Equidad en los Mercados” el cual pertenece al Capítulo II que desarrolla los Mecanismos de ejecución del plan. Con evidencia una relación sistemática con los demás asuntos que trata la subsección: Equidad en Salud.

Destaca la Vista Fiscal, como el aparte demandado adiciona dos actores a la lista de integrantes del Plan Nacional de Salud 1993: los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos, para hacer notorios intereses que buscan el fin común de garantizar el derecho fundamental a la salud de los usuarios, con

En su concepto, las Bases del Plan, contenidas en la exposición de motivos del Plan nacional de desarrollo, de inspección, vigilancia y control de la competencia entre todos los agentes del Sistema de salud. El fortalecimiento de la dirección del sistema a nivel central y territorial para regular a los diferentes actores de los laboratorios y medicamentos, por ser de quienes depende la disponibilidad de estos servicios y mecanismos de conectividad teleológica entre la norma demandada, las bases del plan y la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, considera el Procurador General de la Nación, que la disposición acusada tiene una naturaleza de mecanismo de ejecución para contribuir al cumplimiento de la meta estructural de lograr la igualdad

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada en esta ocasión.

### 2. Cuestión previa. Examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda

#### 2.1. Antecedentes

Para la Corte es preciso definir la aptitud del cargo por violación del principio de unidad de materia y la inhibición planteada por el Presidente ejecutivo de Acemi. En concreto, señaló la falta de certeza por los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos, que en su criterio, no están consagrados

#### 2.2. Parámetros de análisis para los cargos de constitucionalidad

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad de un concepto de la violación y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (la violación se ha establecido que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) el señalan el Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que los textos normativos demandados violan la Constitución. Vinculado a lo anterior, ha determinado que los cargos deben ser claros, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar los argumentos contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto una disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de la manera en que esa consecuencia le es atribuible. Es necesario que los cargos sean normativos entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa

en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la suficiencia implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo desarrollo, en el que se proporcionan razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.[15] En los anteriores términos se establecieron las exigencias mínimas, para que puede ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no procede el control.

2.3. Aptitud sustantiva de la demanda: el cargo por unidad de materia reúne los requisitos para admitirse.

Para la Sala las razones de inconstitucionalidad propuestas por el demandante en el cargo admitido por unidad de materia, cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

El cargo propuesto por violación del principio de unidad de materia es claro. La demanda expone una acusación por violación del artículo 243 (inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores de salud) que lo contiene (Plan nacional de desarrollo).

Igualmente, el cargo planteado cumple con el requisito de certeza. La demanda presenta una acusación por violación del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y los objetivos, metas y propósitos generales del Plan nacional de desarrollo para el Sistema de salud, que la inclusión de nuevos integrantes al Sistema de Seguridad Social en Salud: "nada tienen que ver con el servicio público, social y fundamental de salud. Lo anterior, hace de la norma en cuestión el objeto del plan."

Por su parte, el reproche de Acemi frente al cumplimiento de este requisito está encaminado a controlar la inclusión de operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud.

Para la Sala es posible que las consecuencias de la inclusión de nuevos integrantes al Sistema de salud sean las que se alega en el cargo. En efecto, lo que se debate cuando se alega la vulneración de la unidad de materia por el representante de Acemi son diversas, lo que se analiza en esta clase de juicios de constitucionalidad es el estudio del desconocimiento del principio de unidad de materia, como en este caso se verá más adelante en el Plan nacional de desarrollo.

En consecuencia, la acusación expuesta en la demanda recae sobre un contenido propio del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 respecto a los beneficios o repercusiones que tendría el reconocimiento de los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud.

La demanda también cumple el requisito de especificidad en tanto describe cómo la norma demandada por violación del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 se relaciona con la norma acusada y concluye la violación del principio de unidad de materia. La argumentación respecto a esa falta de conexidad entre el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 es que el Sistema de salud no está desarrollando ninguno de los propósitos, finalidades o metas del Plan nacional de desarrollo.

El cargo por violación del principio de unidad de materia cumple con el requisito de pertinencia. La acusación por violación del principio de unidad de materia es pertinente por su naturaleza constitucional. Si bien como se expuso en el requisito de certeza, el accionante propone una acusación por violación del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, lo cierto es que las razones para fundamentar la violación del principio de unidad de materia constitucional para examinar la constitucionalidad de una norma por este cargo, a saber: (i) ubicación del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 que podrían relacionarse con la norma acusada; y (iii) razones para considerar que el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 es un precepto censurado.

Finalmente, el cargo presentado cumple con el requisito de suficiencia. Los argumentos de la demanda por violación del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento del principio de unidad de materia. En efecto, los objetivos, fines o metas que en materia de salud se encuentran en el Plan nacional de desarrollo corresponden a los que se alega en el cargo.

logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social. Establecida la aptitud de la demanda por el cargo de unidad de materia, la Corte continúa con la presentación del caso.

### 3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

El demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 y la Constitución Política y los artículos 148 y 193 de la Ley 5ª de 1992. Advierte que ninguno de los artículos guardan relación de conexidad directa e inmediata con el artículo 243 censurado. De modo que el demandante: “nada tienen que ver con los verdaderos actores del sistema de salud mucho más que el artículo anterior, hace de la norma en cuestión, artículo 243 del PND, un elemento completamente extraño al sistema de salud.”

En lo referente a los objetivos de la ley que pudieran tener relación con el artículo atacado, el demandante alega que el sistema de salud no está desarrollando su calidad, eficiencia o sostenibilidad. En concepto del demandante, el artículo 243 busca mejorar la calidad en la prestación del servicio de salud.

Por su parte, los cuatro intervinientes, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Medicina Integral (ACEMI), así como el Procurador General de la Nación controvierten la postura del demandante por el principio de unidad de materia. En general, sostienen que la norma se encuentra ubicada en el capítulo 1 del artículo 243 del PND, objetivo del Gobierno de regular a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos, y estiman que el precepto censurado tiene una conexidad directa e inmediata con el diseño de una política de acceso a los medicamentos.

En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte: ¿definir si el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, que regula a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, vulnera el principio de unidad de materia que ha fijado la jurisprudencia sobre la existencia de un vínculo directo e inmediato entre la norma y la conexión que sea solo eventual o mediata?

Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala: (i) reiterará su jurisprudencia sobre el principio de constitucionalidad del artículo demandado.

### 4. El principio de unidad de materia en la Ley del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte examinó la constitucionalidad de varias normas de la Ley del plan nacional de desarrollo. Para adelantar el juicio la Sala Plena realizó un estudio de diversos aspectos de las leyes: (i) el derecho comparado;[18] (ii) los fundamentos constitucionales y orgánicos;[19] (iii) la naturaleza jurídica del plan;[20] (iv) los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la Ley del plan;[22] (v) el fortalecimiento del principio democrático: el Congreso de la República como espacio de participación legislativa ordinaria;[23] (vi) las leyes ordinarias permanentes;[25] (ix) la regla general de temporalidad de la Ley del plan;[26] y (x) la constitucionalidad estricta a cargo de este Tribunal.

Ahora bien, específicamente frente al cargo por unidad de materia la Corporación formuló, en esa sentencia, la siguiente pregunta: “¿vulneran el principio de unidad de materia al no existir presuntamente una conexidad con las materias dominantes de la ley del plan, además de modificarse normas que desarrollan reglas que impone la ley del plan?” Para resolverlo la Sala reiteró:

i) El fundamento normativo para garantizar la unidad de materia está previsto en los artículos 158 y 159 de la Constitución, que exigen la unidad de materia y la exigencia de que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las leyes que se refieren a materias distintas.

ii) El respeto al principio de unidad de materia “restringe la posibilidad de que se inserten disposiciones que no guardan relación de conexidad con las materias dominantes de la ley del plan y la vigencia del Estado de derecho.”



iii) El principio de unidad de materia se refiere “al deber de asegurar que las disposiciones de un mismo, de manera que aquellas que resulten ajenas o extrañas al objeto general de la ley regulada, (

iv) La **unidad de materia no se “exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar general del mismo.[29] Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio metas previstas en la parte general del plan.[30] Así mismo, habrá de tener como fin planificar cuatrienio[31], y así no sea considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeac**

v) **La conexión debe ser “directa e inmediata (estrecha y verificable)[33] entre las normas que le dan origen a la ejecución a través de los cuales los mismos se buscan materializar, siendo necesario que el cumplimiento de las metas generales del plan[34]. Tal vínculo de conexidad se exige debido a que al aplicar un estándar de caso de la ley aprobatoria del plan, “no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema que regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria”[35]. Una conclusión contraria a los cuales al referir sobre los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren la conexidad sea eventual o mediata.**

vi) La necesidad de que exista **“una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias que se verifique la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de las normas instrumentales que se consagran.”**

vii) La Corte debe realizar **un juicio de constitucionalidad más estricto** “para verificar la conexidad de las disposiciones contenidas en la ley. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se invoque el principio democrático se encuentra restringido en tanto, como se ha explicado, la iniciativa es gubernamental y limitada, el término para la aprobación del plan es reducido y la especial prevalencia del plan nacional

viii) **El juicio que debe adelantar la Corte consta de tres etapas.[37] “En la primera, se debe verificar si se establece si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte general del plan con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha entre las disposiciones de la parte general del plan.”**

ix) El principio de unidad de materia en la ley del Plan: “proscribe de manera general la aprobación de disposiciones estructurales, **aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, sino que el plan cuatrienal**, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **República corresponden** en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa que modifique el numeral 3[38] del art. 150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones

x) La vigencia de las disposiciones adoptadas en la ley del Plan es, en principio, de 4 años, “no obstante que las disposiciones ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulsar el plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.”

En esa ocasión la Sala concluyó que los artículos 152 (recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control) y 311 (contraprestaciones a cargo de los operadores postales y de telecomunicaciones) asociadas material y finalísticamente al Plan nacional de desarrollo y además no desatienden el límite

Por el contrario, frente al artículo 336 (parcial) de la Ley del plan, la Corte encontró desconocido el artículo 194 de la Constitución de 1943 de 2018 que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los aspectos y modificó la legislación ordinaria permanente y terminó por comprometer la vocación de transitoriedad de la medida legislativa y las metas, estrategias y objetivos generales de la ley del plan o sus Bases

Con posterioridad en la Sentencia C-440 de 2020,[39] la Sala Plena decidió declarar inexecutable la

1955 de 2019 por desconocer los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia aprobada en primer debate de las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes en el artículo de vigencias y derogatorias hasta el tercer debate de la plenaria de la Cámara de Representantes temático discutido en el trámite legislativo.” **En relación con la vulneración del principio de unidad de materia con los pactos y estrategias que conforman la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.**

Luego, en la Sentencia C-464 de 2020[40], la Sala Plena declaró inexecutable, con efectos diferidos en la unidad de materia al contener medidas de naturaleza tributaria de carácter permanente y temporales las siguientes normas censuradas: “(i) **No tienen una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales que se hayan incorporados en el texto de la Ley 1955 de 2019, ni con los pactos transversales de “Política de competitividad y el bienestar de todos” y “Pacto por la Región Caribe: una transformación productiva y social”, el artículo 18, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la prestación de los mismos se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de las políticas de equidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a regular, las nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a definir la imposición de un impuesto hipotético. Por otra parte, en lo que corresponde al artículo 314, con la sola referencia a las sanciones por el fortalecimiento institucional, no se presenta una conexidad directa e inmediata con la imposición de un impuesto domiciliarios a nivel nacional, muchos de ellos sin beneficiarse de los escenarios planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. En los mecanismos analizados, el Gobierno nacional incumplió con la carga argumentativa suficiente para demostrar la necesidad tributario de los servicios públicos domiciliarios. Es así como le correspondía al Gobierno nacional demostrar la conexidad directa e inmediata, con los objetivos generales del Plan y que resultaba indispensable para su implementación a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite de aprobación se requiriera el voto de la mayoría absoluta.**

De modo que, en la Sentencia C-464 de 2020, la Corte destacó que la modificación o creación de nuevas normas requiere una argumentativa suficiente que justifique su inclusión dadas las restricciones deliberativas y democráticas (artículo 150 de la Constitución y los artículos 103 y 104 de la Ley 1712 de 2014, que regula la iniciativa y avales gubernamentales de las proposiciones).

En similar sentido, en la Sentencia C-493 de 2020[41] la Corte declaró inexecutable el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, de carácter estrictamente tributario, destinada por el Legislador a financiar los costos implicados en la implementación del Plan Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Estimó que el servicio que se paga medianamente lo presta la referida Dirección. Y, así mismo, señaló que el sujeto pasivo es el interesado, responsable de las comunidades étnicas. Sobre la base de este alcance de la disposición objetada, encontró que no existían conexidades con las estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, observó que pese a que el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 no tiene alguna para su utilización, en el marco de los objetivos pretendidos por el Plan Nacional de Desarrollo, vulneraba el principio de unidad de materia.

En otro pronunciamiento, la Sentencia C-030 de 2021,[42] la Sala Plena declaró inexecutable el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, destinadas al Fondo Empresarial por infracciones al régimen de servicios públicos domiciliarios. Dado que la disposición acusada no tiene conexidad directa e inmediata con las estrategias y orientaciones de la política pública de inversiones. Se trata entonces de una norma que no corresponde a la función de planificación, que autoriza la asignación de recursos o apropiaciones para la ejecución de este. Por el contrario, es una disposición que vulnera el principio de Desarrollo desborda las competencias del legislador.

Por su parte, la Sentencia C-063 de 2021[43] declaró executable el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019, por lo que no se vulneraba el principio de unidad de materia. La Sala sostuvo que la norma censurada guarda una conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo Plan Nacional de Inversiones. En efecto, la Corte encontró que esta es una política sectorial incorporada en dicho Plan para el mejoramiento de la competitividad en materia de servicios públicos y el aumento de la eficiencia del mercado energético.

Recientemente en la Sentencia C-095 de 2021,[44] la Corte declaró inexecutables los artículos 26 y 27 de la Ley 1955 de 2019, por lo que no se vulneraba el principio de unidad de materia.

contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras, por desconocer el principio de unidad no tienen una conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energético “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. También, carecen de vínculo alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria y recursos naturales no renovables. Adicionalmente, precisó que las medidas contenidas en el estatuto misma, no poseen una naturaleza de planificación y se concentran en resolver trámites y problemas

Con base en las reglas fijadas procede la Sala a realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 243 materia.

5. El artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el mandato constitucional de unidad de materia entre la inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos y estrategias previstos en el Plan nacional de desarrollo[45]

Para establecer si la norma demanda vulnera el principio de unidad de materia es preciso determinar el Plan nacional de desarrollo. Luego, analizar si en la parte general del Plan nacional de desarrollo existen Y por último, es necesario verificar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la norma

#### (i) Ubicación y alcance de la disposición normativa acusada

El Congreso de la República expidió la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se adopta el Plan nacional “Pacto por la Equidad”. El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene 3 artículos. “(...) sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.”

El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo.”[46]

El artículo 3º de la Ley 1955 de 2019 define los “pactos estructurales” del Plan nacional de desarrollo en la construcción de una Colombia equitativa, en los siguientes términos: “1. **Legalidad.** El Plan establece el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y el impunidad de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo y fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. // 3. **Equidad.** Como resultado de la transformación social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, el Plan plantea la construcción de un tejido de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes

En el mismo precepto (Art. 3º), posteriormente se enumeran los pactos que contienen “Estrategias transversales”. En lo relacionado con las estrategias transversales prosigue definiéndolos así: 4. Pacto por la sostenibilidad y la logística para la competitividad y la integración regional; 7. Pacto por la transformación digital de los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; 10. Pacto por la transformación digital; 11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; 12. Pacto por la inclusión de víctimas de la violencia; 13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; 14. Pacto por la visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, así: “16. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones (...).”[47]

El Título II de la ley contiene en su capítulo I el “Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales”, el cual se divide en Secciones. La Sección I se denomina “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente”; la Sección II se denomina “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, inclusiva y competitiva”; la Sección III se denomina “Pacto por la transformación digital: una economía digitalizada y competitiva”; la Sección IV se denomina “Pacto por la sostenibilidad y la logística para la competitividad y la integración regional”; la Sección V se denomina “Pacto por la transformación digital de los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”; la Sección VI se denomina “Pacto por la transformación digital”; la Sección VII se denomina “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”; la Sección VIII se denomina “Pacto por la inclusión de víctimas de la violencia”; la Sección IX se denomina “Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad”; la Sección X se denomina “Pacto por la visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, así: “16. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones (...).”[47]

por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a m

El artículo demandado se encuentra en la Sección III “Pacto por la equidad: política social moderna denominada “Equidad en la salud”.

Ahora bien, la norma demandada (artículo 243 de la Ley 1955 de 2019), dispone en el inciso primero integrantes del Sistema de seguridad social en salud a los operadores logísticos de tecnologías en s

En el inciso segundo se establece que corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social regl tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos, y a la Superintendencia de Industria y Comercio conductas de competencia desleal.

Ahora bien, es pertinente tener en cuenta que la Ley 1966 de 2019 definió los gestores de farmacéut logísticos, cadenas de droguerías, cajas de compensación y/o establecimientos de comercio, entre o afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud por encargo contractual de las EPS, IPS tecnologías de la salud así: “**Tecnología de salud:** actividades, intervenciones, insumos, medicame así como los sistemas organizativos y de soporte con los que se presta esta atención en salud.”

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social destacó que “los operadores logísticos de te distribución y comercialización de los medicamentos y en general por su incidencia en las tecnolog tienen en la cadena, y la interacción que a ellos les compete con el paciente a través de la debida di

En conclusión, el artículo 243 demandado incluye a los operadores logísticos de tecnologías en salt Dispone que el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Industria y Comer entes dedicados a las actividades de comercialización, distribución, dispensación y suministro de m la prestación de los servicios de salud.

(ii) En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategia

La Corte expondrá los objetivos, metas, planes o estrategias con las que se ha relacionado la norma denominado “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de cali para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”.

Esta línea de acción fue presentada en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018– propone un pacto por construir una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atenci salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Color

Adicionalmente, como lo pone de presente el Ministerio de Salud y Protección Social en el diagnós mencionado señala: “El SGSSS carece de una visión de largo plazo que reúna a la población y a los sistema de salud colombiano (González, León, & Navas P, 2018). Si bien este será liderado por el ( sociales del sector, para que cuente con la legitimidad requerida. // Simultáneamente a la construc función de rectoría y gobernanza del sistema de salud, la cual requiere especialización y neutralidad 1997).”[56]

Puntualmente, se formularon como objetivos de esta línea de acción: “(1) fortalecer la rectoría y la definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la c torno a la calidad; (4) lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectiv calidad para los trabajadores de la salud; (6) alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recu

Dentro del objetivo (1) se plantea “a) Rediseñar el modelo de inspección, vigilancia y control del sector salud. El Ministerio de Salud fortalecerá el sistema de inspección, vigilancia y control, así como la vigilancia en salud pública.”

Se regulará el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el sector salud, así como un registro de operadores de pila, de operadores logísticos de insumos y medicamentos, de laboratorios, de transporte y de comercio acorde con la reglamentación que se expida para el efecto. Estos operadores estarán vigilados por la Superintendencia de Industria y Comercio.[59]

Finalmente, dentro del descrito objetivo (2) se propone “b) Implementar intervenciones en salud pública y políticas saludables y los enfoques de género”, con base, entre otras, en la siguiente estrategia:

Con el objetivo de mejorar el acceso equitativo a las tecnologías disponibles en salud, el MSPS dispondrá acciones para mejorar la calidad y el acceso a los medicamentos, incluyendo acciones para promover la producción de medicamentos genéricos en el sector público farmacéutico, así como la promoción del uso adecuado de los medicamentos, reforzando acciones de educación pública y control de precios.[60]

En conclusión, la Corte evidencia que es posible asociar el artículo 243 demandado con la parte general del Plan de Desarrollo 2018-2022”. De modo que, lo que sigue al análisis de constitucionalidad es determinar si:

(iii) Existe una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias del Plan de Desarrollo 2018-2022”.

En este caso, la Sala observa que el examen de unidad de materia de la norma demandada exige un análisis de la ubicación. Y de otra, un estudio que contraste la conexidad del artículo censurado con las metas, objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo 2018-2022”.

El artículo 243 acusado se encuentra en la Sección III de la Ley 1955 de 2019, que desarrolla el tercer eje del Plan de Desarrollo 2018-2022, “Familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Concretamente en la Subsección 4 titulada “Políticas de salud”, que establece como integrantes del Sistema de seguridad social en salud con el pacto estructural de equidad es instrumento de política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, “la promoción de lazos de solidaridad y de tejido social.”

De tal forma, que la Corte observa que frente al objetivo general del Pacto por la equidad es posible identificar que la regulación de los operadores logísticos en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud, así como a las Superintendencias de Salud[61] e Industria y Comercio, es un medio que permite cumplir con el objetivo de regular a los actores encargados de comercializar, distribuir y garantizar el acceso oportuno a medicamentos y servicios de salud. La regulación de los actores usados en la prestación de servicios de salud hace parte de esa meta de contribuir a un país más equitativo.

En este contexto, la Corte considera pertinente recordar que según el documento las “Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022”, “La buena salud tiende a reforzarse mutuamente con la prosperidad económica, hasta convertirse en la disposición justa de los recursos necesarios para lograr y mantener un buen estado de salud de la población.”[62]

Adicionalmente, la Sala continuará en la búsqueda de la conexidad directa e inmediata con otros componentes del Plan de Desarrollo 2018-2022” y el Plan de Inversiones.

Para la Corte existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección de Equidad y Justicia, que incluye las competencias en salud por parte de la Nación (Art. 231); competencias de los departamentos en la prestación de servicios de salud (Art. 232); Sistema general de participaciones para salud (Art. 233); distribución de los recursos de aseguramiento social (Art. 234); subsidios de la oferta (Art. 235); pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados (Art. 236); saneamiento financiero del Sector salud en las entidades territoriales (Art. 238); giro directo (Art. 239);

con cargo a los recursos de la UPC (Art. 240);[63] incentivos a la calidad y los resultados en salud tecnologías en salud (Art. 245); interoperabilidad de la historia clínica (Art. 246); atención prioritaria (Art. 248).

En el capítulo descrito de la Ley del plan nacional de desarrollo están previstos una serie de artículos en especial, los destinados a la cobertura y pago de servicios y tecnologías en salud tanto en el régimen de disposiciones mencionan explícitamente el saneamiento de las finanzas de los servicios y tecnologías contribuir a la sostenibilidad del Sistema de seguridad social en salud.

En consecuencia, respecto a la ubicación del artículo 243 en la Ley del plan nacional de desarrollo, logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social de la Ley 1955 de 2019.

Ahora bien, descendiendo el nivel de especificidad, en el cuadro que se expone a continuación se relaciona con el artículo demandado:

Cuadro síntesis de los objetivos, metas o estrategias con que se relaciona		
<u>Pacto Estructural</u>	<u>Líneas</u>	<u>Objetivos</u>
Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	(1) fortalecer la gobernanza dentro de la salud, tanto a nivel nacional como el territorio

<p>Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados</p>	<p>B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos</p>	
		<p>(2) definir prioridades de las intervenciones para la transformación de vida con deberes</p>

La Sala encuentra que, una vez confrontado el contenido del precepto acusado con los objetivos y e farmacéuticos contribuye directamente a la materialización del fin que persiguen las líneas de salud

La conexidad alegada por los intervinientes y el Ministerio Público respecto a fortalecer la rectoría directa e inmediata. Primero, explica de forma instrumental porque incluir nuevos actores en el Sis estrategias propuestos en el Plan nacional de desarrollo. La Sala encuentra una conexidad que justifi en la demanda, hay un vínculo que justifica la modificación del artículo 155 de la Ley 100 de 1993 salud.

Así, en la exposición de motivos propuesta por el Gobierno nacional al momento de presentar el pr se presentan las principales apuestas de inversión de los sectores que concentran el grueso de la inv servicios más sensibles para los colombianos. Los recursos que se presentan corresponden a todas l concentra \$157,3 billones mediante los cuales el Gobierno le apuesta mejorar el estado de salud de usuarios, a través del rediseño del modelo de inspección, vigilancia y control, la formación y recon acceso efectivo, la oportunidad en la asignación de citas, mejorando el diagnóstico y tratamiento te; especialmente en las zonas rurales del país.” (Subrayado no original).[64]

Por consiguiente, la Sala entiende que para el Gobierno uno de los énfasis para lograr cumplir las misiones del Sistema de seguridad social en salud, lo que se concretó, entre otras reformas, en la modificación de los actores y gestores farmacéuticos como integrantes del mencionado sistema.

Aunado a lo anterior, segundo, modificar de forma permanente los integrantes del Sistema de seguridad social en salud estructural de equidad y contribuye de forma directa e inmediata a alcanzar los objetivos de la línea 3 Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos, de calidad y conectada a mercados. En el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” se menciona a los operadores logísticos y de regulación para mejorar la inspección, vigilancia y control. Adicionalmente, se hace alusión a la participación de los actores y gestores farmacéuticos en el Sistema de salud.

Para la Corte la relación que describen los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación es que la inspección, control y vigilancia en el Sector salud es la inclusión de nuevos actores sobre los cuales la rectoría y la gobernanza dentro del Sistema de salud consiste en adelantar las funciones de control, inspección y gestión de los actores y gestores farmacéuticos.

Tercero, descendiendo a las estrategias que se plantean en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” del artículo 243 con cada una de las estrategias. En efecto, en las tareas asignadas al Ministerio de Salud y Comercio (ver cuadro numeral 98. cuarta columna) si bien no se hace alusión precisa sobre modificación de las estrategias se advierte la necesidad de: (i) fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control; (ii) garantizar la participación en el Sistema de salud; (iii) implementar, entre otros, el registro de operadores logísticos distribuidores y vendedores de medicamentos, acorde con la reglamentación que se expida para el Sector Salud Nacional de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio; y (v) diseñar políticas que garanticen la calidad y el acceso a los medicamentos.

Lo anterior reafirma que la inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos de manera directa e inmediata a las estrategias propuestas en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y garantizar el acceso oportuno a medicamentos, actividades, intervenciones, insumos, dispositivos médicos y regulación especial como la impuesta a través de la modificación legislativa contenida en el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019.

Cuarto, el artículo censurado cuenta con respaldo financiero en el Plan de Inversiones, descrito en el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 (en millones de pesos) para la línea 3 Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos, de calidad y conectada a mercados. Esta línea es la que se encuentra asociada con los objetivos descritos en el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019.

Fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el nivel local.

Definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la salud.

Bajo las circunstancias presentadas, en el caso del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, la Corte evalúa la constitucionalidad de la disposición con los objetivos y estrategias mencionados y además la disposición busca el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Quinto, para la Sala la regulación atacada pretende llenar un vacío normativo frente a la Ley 100 de 1993 que califica dicha modificación legislativa como un cambio en el sector salud. Lo que significa, siguiendo la doctrina, una disposición de carácter transversal y con carácter permanente en el ordenamiento jurídico por su naturaleza de desarrollo.

Recuérdese que esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar el cumplimiento del precepto demandado con la ley que la contiene. La naturaleza de la Ley del plan nacional de desarrollo como una ley que estructura una política económica, social y ambiental durante cuatro años.[67] Esta función de planificación es utilizada para incluir sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera directa a las necesidades incluidas en distintos planes de desarrollo sin estar relacionadas de forma concreta con algún propósito jurídico.



La Ley del plan nacional de desarrollo es de contenido multitemático y heterogéneo por lo que en la inclusión de normas respecto de las cuales no se guarde relación con las metas del cuatrenio o cumplimiento reiterado esta Corporación no significa que las normas del Plan nacional de desarrollo tengan prosc Congreso en temas que son propios de su actividad legislativa.

Al respecto, aunque el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 contiene una modificación permanente conexas directas e inmediatas, en términos de instrumentalidad de medio a fin, del tema reglado en tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de Seguridad Social la Ley 1955 de 2019 y en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y su co

Por consiguiente, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, pues artículo 158 de la Constitución Política.

## 6. Síntesis de la decisión

El demandante propuso la inconstitucionalidad del artículo 243 de la Ley 1955 de 2019, mediante el Sistema de Seguridad Social en Salud a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores evaluar la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte advirtió que era procedente adelantar el juicio

En tal sentido, la Sala concluyó que el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el mandato vez que existe una conexión directa e inmediata entre la inclusión de los operadores logísticos de Seguridad Social en Salud y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan nacional de desarrollo social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Asimismo, en desarrollo y el respectivo Plan de Inversiones.

De forma general, la Corte concluyó que frente al objetivo general del Pacto por la equidad es posible logísticos en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social e como a las Superintendencias de Salud e Industria y Comercio, es un medio que permite cumplir el regular a los actores encargados de comercializar, distribuir y garantizar el acceso oportuno a medicamentos en la prestación de servicios de salud hace parte de esa meta de contribuir a un país más equ

También consideró que existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección saneamiento de los recursos del Sistema de seguridad social en salud, en especial, los destinados a en el contributivo. Se observó que varias de estas disposiciones mencionan explícitamente el saneamiento relacionadas con el propósito transversal de contribuir a la sostenibilidad del Sistema de seguridad

Adicionalmente, la Corte advirtió que por la ubicación del artículo 243 en la Ley del plan nacional logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, modificar los integrantes del Sistema de seguridad social e equidad y contribuye de forma directa e inmediata a alcanzar los objetivos de la línea de salud en té

De otra parte, la Corte evidenció que el artículo 243 acusado guarda relación con el Pacto estructural eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Específicamente, con la línea identificada como: “B. formularon como objetivos, entre otros, de esta línea de acción:

1. Fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en
2. Definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación d

Como estrategias dentro de los mencionados objetivos, en el documento “Bases del Plan Nacional de tecnologías en salud y a los gestores farmacéuticos como actores objeto de regulación para mejorar regular el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el

De tal forma que, para la Sala Plena es posible identificar un vínculo directo y verificable del artículo Nacional de Desarrollo 2018-2022”. En efecto, en las tareas asignadas al Ministerio de Salud y Pro necesidad de: (i) fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control; (ii) regular el accionar de salud; (iii) implementar, entre otros, el registro de operadores logísticos de insumos y medicamentos medicamentos, acorde con la reglamentación que se expida para el efecto; (iv) señalar que dichos o con la Superintendencia de Industria y Comercio; y (v) diseñar una política de dispositivos médicos

Finalmente, la Corte señaló que aunque el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 contiene una modificación verificó la existencia de una conexidad directa e inmediata, en términos de instrumentalidad de me la Ley 1955 de 2019, en su respectivo plan de inversiones y en el documento “Bases del Plan Nacio

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y p

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacio analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Demanda D-13832. Página 5.

[2] Ibídem. El accionante relaciona específicamente las siguientes sentencias: "C-086 del 2020; C-1 de 2016; C-359 de 2016; C-453 de 2016; C-519; C-620 de 2016; C-077 de 2012; C-086 de 2012; C-4 de 2004; C-778 de 2003 y C-837 de 2001".

[3] Ibídem. Página 11.

[4] Ibídem. Página 13.

[5] Ibídem. Página 14.

[6] Ley 1751 de 2015. Artículo 6. Literal i) Sostenibilidad. El Estado dispondrá, por los medios que progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas

[7] Demanda D-13832. Página 16.

[8] Ibídem, Página 18.

[9] Lina Marcela Bustamante Arias.

[10] Mencionó las sentencias C-016 de 2016, C-573 de 2004 y C-305 de 2004.

[11] Rocio Ramos Huertas

[12] Sentencia C-016 de 2016.

[13] Diana Rocio Bernal Camargo y Carlos Felipe Durán Torres.

[14] Gustavo Morales Cobo.

[15] Estos criterios fueron recogidos de la jurisprudencia desde la Sentencia C-1052 de 2001. M.P. María Victoria Sánchez Méndez pacífica por la Corte Constitucional. Para un recuento enunciativo ver, entre otras, la Sentencia C-1

[16] Demanda D-13832. Página 5.

[17] La reiteración de jurisprudencia se realizará siguiendo las sentencias C-415 de 2020. M.P. José Enrique Ibáñez Najari; C-464 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najari; Ocampo; C-493 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najari, Antonio José Lizarazo Ocampo; C-063 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najari. SV. Antonio Rojas Ríos. SPV. Paola Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos

- [18] Sentencias C-4-15 de 2020. Fundamentos jurídicos 30 a 41.
- [19] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 42 a 46.
- [20] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 47 a 56.
- [21] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 57 a 74.
- [22] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 75 a 82.
- [23] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 83 a 89.
- [24] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 90 a 99.
- [25] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 100 a 107.
- [26] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 108 a 110.
- [27] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 111 a 114.
- [28] ibídem, Fundamentos Jurídicos 115 a 120.
- [29] Sentencia C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Alejandro Linares Cantillo.
- [30] Vulneran el principio de unidad de materia aquellas disposiciones de carácter instrumental que parte general del plan o que "no establezcan condiciones suficientes" para la materialización de las Porto.
- [31] Sentencia C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [32] Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Marco Gerardo Monroy Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. Una pauta orientadora que permite inferir la conexidad en este r durante todo el trámite legislativo, evento en el cual se puede presumir -aunque no de manera concl Sentencias C-095. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV.
- [33] Sentencias C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alberto Roja Ríos y C-016 c
- [34] En la Sentencia C-095 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz D "(...) la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad er Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente a relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al para la ejecución de los planes contenidos en la parte general."
- [35] Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- [36] Sentencia C-095 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado
- [37] Sentencias C-095 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Pardo Schlesinger 016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- [38] "Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos."

- [39] M.P. (e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.
- [40] M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Richard Ramírez Grisales.
- [41] M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar, Antonio José Lizarazo Ocampo,
- [42] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- [43] M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes
- [44] M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Paola Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. A
- [45] En la aplicación de la metodología al caso concreto se sigue de cerca la Sentencia C-068 de 20
- [46] De acuerdo con la Sentencia C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas (ver fundamentos que las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este Plan). M.P. Mauricio González Cuervo; C-363 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-077 de 2012. M.P. Méndez; C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Rodríguez; C-016 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- [47] "- Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. - Región Caribe: Innovación y competitividad. - Región Andina: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. - Región Central: Centro de innovación y desarrollo. - Región Oriental: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. - Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. - Región Amazonia: Desarrollo sostenible y competitividad y el desarrollo logístico sostenible. - Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la potencia bioceánica."
- [48] Comprende los artículos 6 a 161 de la Ley 1955 de 2019.
- [49] Comprende los artículos 162 a 182 de la Ley 1955 de 2019.
- [50] Comprende los artículos 183 a 330 de la Ley 1955 de 2019.
- [51] Comprende los artículos 331 a 336 de la Ley 1955 de 2019.
- [52] Ley 1966 de 2019. Artículo 2. Parágrafo 1°.
- [53] Resolución 3512 de 2019. Artículo 8.
- [54] Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social. Página 13.
- [55] Documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, pacto por la vida".
- [56] Ibídem. Página 259.
- [57] Ibídem. Página 266.
- [58] Ibídem. Página 266. Estrategia citada por el Ministerio de Salud y Protección Social y Acemi c
- [59] Ibídem. Página 267. Estrategia presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su
- [60] Ibídem. Página 273. Estrategia presentada por la Superintendencia de Salud en su intervención
- [61] Ley 1122 de 2007. "Artículo 40. FUNCIONES Y FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD. La Superintendencia de Salud ejercerá las funciones y facultades ya establecidas en otras disposiciones, cumplirá dentro del Sistema de Inspección y vigilancia y control al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, y demás actores del sistema, inclui

[62] Documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, pacto por

[63] Mediante la Sentencia C-126 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, la Corte declaró

[64] Gaceta del Congreso 033 de 2019.

[65] M.P. José Fernando Reyes Cuartas

[66] En el mismo sentido, la Sentencia C-092 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos, había señalado: "(Sentencias C-001 de 2016 y C-008 de 2018) con respecto al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del deber de aprobativa del Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez, revela que una medida de naturaleza permanente de Servicios Públicos Domiciliarios, en principio no debería ser incluida en un ley cuya vocación e tipo sancionatorio son por su propia naturaleza completamente ajenas a una norma general de planificación

[67] Sentencia C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta oportunidad, la Sala Plena resalta los aspectos importantes en la dirección de la economía por parte del Estado. En su aprobación se trata de un proyecto de ley que tiene como objetivo estructurar una política económica razonada y armónica durante un lapso de vigencia general y un plan de inversiones públicas. En la parte general se formulan los propósitos, objetivos, adoptados en el mediano plazo, y en el plan de inversiones se establecen los presupuestos plurianuales que determinarán los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para la ejecución del plan multitemático y heterogéneo."

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 30 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.728 - 15 de abril de 2024)