



## Sentencia 133 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-133 DE 2012

Referencia:

Expedientes D-8486

Asunto:

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, "Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones".

Demandante:

Gonzalo Castellanos Valenzuela

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Gonzalo Castellanos Valenzuela demandó la inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 "por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones"; disposiciones que, a su vez, modificaron los artículos 41 de la Ley 1379 de 2010 y 470 del Estatuto Tributario, respectivamente.

Contra los referidos artículos, el actor formuló dos tipos de cargos: (i) unos dirigidos a cuestionar concretamente su contenido sustancial, y otros (ii) en los que se muestran irregularidades relacionadas con su trámite de aprobación en el Congreso de la República y con la presunta violación del principio de unidad de materia.

Por Auto del veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda en cuanto a las acusaciones dirigidas a cuestionar la norma del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, toda vez que el demandante no configuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, específico, claro, suficiente y pertinente, que permitiera establecer la existencia de una oposición objetiva entre el contenido de la norma acusada y la Constitución Política. Entre tanto, en el mismo auto, el Magistrado Ponente admitió la demanda en lo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia y algunos otros vicios de procedimiento que se le imputan a los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, tras considerar que, por ese aspecto, la demanda se ajusta plenamente a los requisitos de procedibilidad previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

El seis (6) de mayo de 2011, dentro del término previsto para la corrección de la demanda, el actor radicó en la Secretaría General de esta Corporación el correspondiente escrito de subsanación. Sin embargo, tras encontrar que no se aportaron nuevos argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de la norma del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, por Auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011), el Magistrado Ponente decidió rechazar la demanda por ese aspecto, y dispuso continuar el trámite en relación con los demás cargos propuestos.

En la misma providencia, el Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de la referencia. Así mismo, ordenó comunicar la demanda al Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, del Atlántico, del Norte y Externado de Colombia, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del

proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de norma acusada.

Contra el Auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil once (2011) el actor no presentó recurso de Súplica, razón por la cual se procedió a su cumplimiento.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.768, de 12 de julio de 2010.

"LEY 1393 DE 2010

(julio 12)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1379 del 15 de enero de 2010, el artículo quedará así:

"Artículo 41. Fuentes de financiación. En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, se aplicará un porcentaje de no menos del 10% en donde exista, la estampilla Procultura. En todo caso, en los distritos en los que existan fuentes de recursos diferentes a la estampilla Procultura, no inferiores al mínimo establecido en este inciso, estos podrán destinarse sin que sea necesario aplicar el porcentaje ya señalado en dicha estampilla.

En ningún caso los recursos a que se refiere este párrafo podrán financiar la nómina ni el presupuesto de funcionamiento de la respectiva biblioteca".

ARTÍCULO 11. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 470. Servicio gravado con la tarifa del veinte por ciento (20%). A partir del 10 de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este artículo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

- Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

- El 25% restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte. Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos".

(...)"

## III. LA DEMANDA

## 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que las disposiciones objeto de censura constitucional contenidas en la Ley 1393 de 2010 "Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones", contravienen lo dispuesto en los artículos 151, 154, 158, 161 y 169 de la Constitución Política.

## 2. Fundamentos de la demanda

2.1. De acuerdo con las decisiones adoptadas por el despacho del Magistrado Sustanciador en el trámite de admisión de la demanda, los cargos de que conocerá la Corte en la presente causa, serán los relacionados con la violación del principio de unidad de materia, y aquellos dirigidos a demostrar la existencia de otros vicios en el proceso de formación de la ley. Hecha tal aclaración, la acusación formulada contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, se puede resumir de la siguiente manera:

2.2. Según el demandante, los artículos 10 y 11 de la citada Ley 1393 de 2010, a través de los cuales se regula y modifica la fuente de financiación de recursos de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, en la que participan los distritos y municipios, vulneran el principio constitucional de unidad de materia.

En su criterio, la violación del *principio de unidad de materia* se deriva del hecho de que, del núcleo temático de la ley, definido en su propio título, no es posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con el contenido de las normas acusadas.

Sostiene al respecto que los artículos demandados, por lo demás adicionados al proyecto inicial durante su trámite en el Senado de la República, en nada se relacionan con la búsqueda de recursos para el Sistema de Seguridad Social en Salud, que es la finalidad específica que se persigue con la Ley 1393 de 2010, pues lo que en ellos se regula básicamente, es la fuente de financiación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas públicas y la fijación de una renta nacional con destinación específica al fortalecimiento de la cultura y el deporte, respectivamente, aspectos ajenos al espíritu de la ley.

Refiriéndose concretamente al artículo 11 de la ley demandada, el actor aduce que la violación del principio de unidad de materia puede conllevar también el desconocimiento del principio de identidad relativa, toda vez que en el trámite de conciliación, la referida norma se identificó como una "adición" al Estatuto Tributario, a pesar de que en los debates ordinarios aprobados en Senado y Cámara se trató como una "modificación" a dicho estatuto.

2.3. A su turno, considera que los artículos 10 y 11 de la Ley 1392 de 2010 desconocen, además, la iniciativa privativa del Gobierno, toda vez que al tratar una materia relacionada con la participación de los municipios en una renta nacional, no debió haber tenido origen en el Congreso de la República, tal y como lo prevén los artículos 151 y 154 de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 142, numeral 12, de la Ley 5 de 1992 (Ley Orgánica del Congreso).

2.2.3. Como consecuencia de lo anterior, aduce el actor que, por tratarse de una ley de iniciativa gubernamental, como quiera que, en su entender, plantea una reducción de ingresos (10% del total del incremento de IVA a la telefonía móvil celular), debió contener la correspondiente fuente sustitutiva, una vez analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, dado que no se cumplió con dicho presupuesto, el artículo 10 demandado también quebranta el estatuto superior, en tanto que desconoce abiertamente el imperativo cumplimiento de las normas orgánicas del presupuesto.

## IV. INTERVENCIÓN

### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 7 de septiembre de 2011, la apoderada judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el trámite de la presente acción, con el fin de solicitarle a la Corte que declare exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010.

Con respecto a la violación del principio de unidad de materia, sostuvo la interveniente que los preceptos normativos acusados no desconocen tal principio, toda vez que, a través de las medidas que en ellos se adoptan, se logra, en realidad, el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud, desde la óptica del deporte y la cultura como herramienta necesaria para el desarrollo integral de cada individuo.

Sostiene al respecto que, en cuanto la Ley 1393 "tiene por objeto contribuir a generar recursos adicionales para la salud", existe entre ésta y los artículos acusados una relación de conexidad temática, pues, como se mencionó, en dichos artículos se adoptan medidas en favor de la cultura y el deporte, aspectos que coadyuvan a lograr el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

También pone de presente la interveniente, que las normas demandadas, al modificar la participación de los municipios en una renta nacional, en ningún momento desconocieron la iniciativa privativa del Gobierno en estos asuntos, pues la propuesta fue radicada por el Gobierno, a través de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, tal y como consta en la Gaceta del Congreso número 128 del 20 de abril de 2010.

Adicionalmente, señala que la obligación de proveer una fuente sustitutiva de recursos cuando se ordena una reducción de ingresos, no se predica respecto de cualquier iniciativa tendiente a redireccionar recursos o a modificar destinaciones específicas, sino en aquellos eventos en

que mediante un beneficio tributario se elimina un ingreso, pues de lo contrario se desconocería la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República.

Para concluir, sostiene que las comisiones accidentales de conciliación están plenamente habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos respecto de determinado proyecto, siempre que surjan discrepancias en las cámaras, de manera que el cambio introducido en el artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, en modo alguno transgrede el artículo 161 de la Carta Política.

#### V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

- En el término de fijación en lista, los ciudadanos Yulainny Zayhonara Morales, Jackeline Guzmán Buitrago, Nelfy Astrid Barreto Lozada, Ebert Andrés Sánchez Ramírez, Marcela Suárez Torres, Cristian Orlando Díaz Ibarra, Luis Alejandro Carreño, Jorge Hernández Correa, Jhon Alexander Zabala, Lorena Flórez Suárez, Elkin Jovanny Bergaño Forero, Héctor Julio Guarnizo Quintana, Leidy Viviana Téllez Páez, Juan Pablo Morantes Acuña, Johana Patricia Lozada, Yaircinio Barón, Claudia Yaqueleine Cárdenas Niño, Ramón Bustamante Clavijo, William Alexander Rivera, Luis Alejandro Camacho, Deisy Jiménez Saldaña, Edwin Díaz Páez, Milena Paola Estupiñán Suárez, Carlos Mauricio Trigos, Carlos Alberto Peláez, Yeison Mauricio Cruz, Sonia Leonor Bustos, Gerardo Carvajal Liévano, Rocío Mateus Cadena, Héctor Claudio González, Ingrid Johanna Talero Sánchez, Irma Cristina Tibaduiza González y Darhuid Jonathan Camacho se hicieron partícipes de la causa suscitada a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 y, en consecuencia, solicitaron a esta Corporación que declarara la inexequibilidad de las referidas normas.

Además de expresar su adhesión a los cargos de fondo propuestos por el demandante, en términos generales, señalan los coadyuvantes que las normas demandadas vulneran la Constitución Política, por cuanto el legislador desconoció la iniciativa privativa del gobierno para expedir o modificar normas sobre participaciones de los distritos y municipios en las rentas nacionales.

Así mismo, manifiestan que dichas disposiciones quebrantan el principio constitucional de unidad de materia, dado que el legislador rebasó su competencia, al entrar a regular temas relacionados con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el deporte y la cultura, en una ley que tiene por objeto fortalecer económicamente el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, algunos de los ciudadanos intervenientes se muestran en desacuerdo con el texto conciliado del artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, toda vez que consideran que la comisión accidental respectiva se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al modificar aspectos sustanciales del proyecto de ley debatido y aprobado en Senado y Cámara.

-A su turno, los ciudadanos Sandra Piedad Botero Bohórquez, Lina María Rodríguez, Camilo Andrés Tovar Perilla, Johan Hernán Lugo Barbosa, Ivone Paola Rodríguez, Diana Carolina Porras Rodríguez, Martha Cecilia Recaman Jaramillo, Natalia Escobar Portela, Linda Magaly Castro Millán, Alejandro López Torres, Ruth Feliciano Garzón y Erwing Rodrigo Moreno se pronunciaron sobre la demanda de la referencia con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas objeto de reproche.

A juicio de los intervenientes, si bien es cierto que el artículo 142 de la ley 5 de 1992, consagra que solo por iniciativa del gobierno el legislador puede dictar o reformar leyes relacionadas con la participación de los municipios en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, no lo es menos que el artículo 150 de la Constitución Política le otorga facultad al Congreso de la República para expedir leyes, y a través de ellas, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, lo cual significa que está haciendo pleno uso de las competencias expresamente atribuidas por la norma superior.

En cuanto hace al cargo por violación del principio de unidad de materia, disienten de la postura del demandante, al señalar que las disposiciones objeto de censura se adhieren plenamente al contenido de la Ley 1393 de 2010, puesto que regulan materias afines a la salud, a través del deporte y la cultura, de manera que el legislador no realizó un cambio abrupto del núcleo temático de la ley, pues ha de entenderse que una disposición normativa puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando exista relación objetiva y razonable entre los mismos.

Respecto de los demás cargos de inconstitucionalidad que se alegan en la presente causa, estiman los intervenientes que se trata de simples interpretaciones subjetivas que carecen de todo fundamento jurídico para generar un verdadero debate o escenario de confrontación constitucional.

- Entre tanto, los ciudadanos Martha Isabel Jiménez Millán y Hernando Quintero Ramírez, intervinieron en el presente asunto, a fin de solicitarle a esta Corporación que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda propuesta, debido a ineptitud sustancial de la misma.

En criterio de los intervenientes, la demanda formulada por el actor no cumple con los presupuestos mínimos previstos en el numeral 3º del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para su admisión. Puntualmente, manifiestan que no se advierten razones claras, suficientes y pertinentes que permitan sustentar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, pues solo se limita a exponer una serie de argumentos confusos que no facilitan la identificación de una verdadera oposición a la Constitución Política.

No obstante lo anterior, de manera subsidiaria, le proponen a la Corte que declare exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, en la medida de que no existió vulneración del principio constitucional de unidad de materia, toda vez que a través de dichas normas se pretende obtener recursos para el deporte y así contribuir a la salud de los ciudadanos.

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

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5220, del cuatro (04) de octubre de dos mil once (2011), se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley parcialmente acusada, solicitándole a la Corte declarar inexequibles los artículos 10 y 11 de la misma, con base en las siguientes consideraciones:

Partiendo de un análisis del proceso de formación de la Ley 1393 de 2010, iniciando con la exposición de motivos, la Vista Fiscal advierte que los artículos 10 y 11 objeto censura constitucional, vulneran el principio constitucional de unidad de materia, toda vez que su contenido no se relaciona con ninguno de los propósitos perseguidos por la ley y consignados expresamente en su título, pues no hace referencia alguna a temas puntuales respecto del Sistema de Seguridad Social en Salud, sino que, por el contrario, "se ocupa del destino y del manejo de los recursos correspondientes a las bibliotecas públicas".

A su turno, aduce que el artículo 11 demandado, además de vulnerar el anterior principio constitucional, desconoce también la iniciativa privativa del Gobierno en la expedición de normas relacionadas con la participación de los municipios en las rentas nacionales, pues al regular una materia de ese alcance, no debió haber tenido origen en la célula legislativa.

Bajo el anterior contexto, el Ministerio Público considera que no es necesario referirse a los demás cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante, pues con lo expuesto en precedencia es suficiente para deprecar la inexequibilidad de los preceptos normativos acusados.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010.

### 2. Alcance de la demanda y problema jurídico

2.1. Como ya ha sido mencionado, en el asunto bajo examen el actor le solicita a la Corte que declare inexequible los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, por considerar que, a través de dichas normas, el Congreso de la República violó el principio de unidad de materia, consagrado expresamente en los artículos 158 y 169 de la Carta, e igualmente, la iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno para promover leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales, mandato contenido en el artículo 154 del mismo ordenamiento Superior.

2.2. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, la violación del principio de unidad de materia se produjo como consecuencia de que los artículos acusados regulan asuntos que no guardan ninguna relación de conexidad con la materia de la ley. Así, mientras la Ley 1393 de 2010, tiene por objeto la búsqueda y generación de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos correspondientes a las bibliotecas públicas (art. 10º) y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura (art. 11), aspectos totalmente ajenos al fin perseguido por el ordenamiento al que pertenecen.

2.3. En cuanto hace al desconocimiento de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno, se afirma en la demanda que la misma tuvo lugar, dado que las normas acusadas tratan una materia relacionada con la participación de los municipios en una renta nacional, asunto que no debió tener origen en el Congreso de la República, como en efecto ocurrió, sino en el ejecutivo, tal y como lo prevé el artículo 154 de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 142, numeral 12, de la Ley 5 de 1992.

2.4. Un grupo importante de intervenientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, se manifestó de acuerdo con el planteamiento de la demanda. En términos concretos, coinciden con el actor en sostener que los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 violan el principio de unidad de materia, toda vez que regulan temas relacionados con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura, en una ley que tiene por objeto fortalecer financieramente el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Consideran, además, que el artículo 11 acusado también desconoce la iniciativa legislativa privativa del Gobierno, ya que regula la participación específica en una renta nacional, medida que se adoptó sin el correspondiente respaldo del Gobierno.

2.5. Por su parte, un segundo grupo de intervenientes se expresó en contra de las acusaciones, por considerar que las disposiciones impugnadas se ajustan a la Constitución Política. En punto a la presunta violación del principio de unidad de materia, afirman que aquellas se adhieren plenamente al contenido de la Ley 1393 de 2010, en cuanto regulan materias afines a la salud, como lo son el deporte y la cultura. Sostienen igualmente que, en cuanto al desconocimiento de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno para impulsar leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales, el actor incurre en abiertas contradicciones, pues, aun cuando en algunos apartes de la demanda sostiene que las normas acusadas no fueron tramitadas a iniciativa del Gobierno, en otros reconoce que fueron los ministros quienes radicaron el proyecto de ley incluyendo los contenidos cuestionados.

2.6. De acuerdo con los planteamientos de la demanda y lo expresado en las distintas intervenciones, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer, inicialmente, lo siguiente:

- Si el legislador desconoce el principio de unidad de materia, por el hecho de incluir en una ley cuyo objeto es contribuir a generar recursos adicionales para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, medidas relacionadas con la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura.

De concluirse que las normas demandadas no violan el principio de unidad de materia, le corresponderá a la Corte definir:

- Si a través de tales normas el legislador desconoce la iniciativa privativa del Gobierno para promover leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales.

### 3. El principio de unidad de materia. Configuración constitucional y reglas aplicables

3.1. Según quedó explicado, se le atribuye a las normas acusadas la presunta violación del principio de unidad de materia, sobre la base de considerar el actor, que en ellas se regulan asuntos que no guardan ninguna relación con el tema de la ley a la que pertenecen. Al respecto, habrá de recordarse inicialmente que el mencionado principio ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, quien, a través de distintos pronunciamientos, ha reconocido el importante papel que éste cumple en el proceso de racionalización y tecnificación del trámite legislativo, ocupándose también de definir los presupuestos básicos que determinan su ámbito de aplicación.

3.2. Como es sabido, el principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual "*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*". Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que "*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*".

3.3. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: *(i)* definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, *(ii)* mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado".

3.4. Ha dejando en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y sea el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento". Su observancia contribuye, entonces, "a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere".

Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de *transparencia* en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, "se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate". Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, "defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia".

De igual manera, en punto al objetivo de contribuir a la *coherencia* del debate, este Tribunal ha señalado que la unidad de materia propende porque la "tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad". Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos haya sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en algunas de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia común, ni resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley.

3.5. Conforme con lo dicho, el principio de unidad de materia actúa, entonces, como un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.

3.6. Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia "no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo

nugatorio".

3.7. Acorde con tal criterio, la jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia "*no significa simplicidad temática*", de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión "*materia*", a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que "permite comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley". Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para "determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guíen".

3.8. Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, esta Corporación ha precisado que resulta constitucionalmente admisible, desde el punto de vista del principio de unidad de materia, que un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos, "siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley".

3.9. En punto a este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica.

Recientemente, en la Sentencia C-400 de 2010, la Corte hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la *(i) conexidad temática*, explicó que la misma puede definirse "como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular". Como ya se mencionó, la Corte ha dispuesto que la conexidad temática, analizada desde la perspectiva de la ley en general, "*no significa simplicidad temática*, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable". En cuanto a la *(ii) Conexidad causal*, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal "hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Por su parte, frente a la *(iii) conexidad teleológica*, dijo igualmente que ella también tiene que ver con "la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular". Esto significa que en virtud de la conexidad teleológica, "la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Finalmente, respecto de la *(iv) Conexidad sistemática*, la misma fue entendida "como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna".

3.10. De este modo, para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistemática. Con base en tal lectura, la propia jurisprudencia constitucional ha venido considerando que "solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley".

3.11. Respecto a las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control de constitucionalidad, a la luz de las reglas de interpretación por ella fijadas, la Corporación ha precisado que el citado control debe ser *flexible*, de tal manera que, como se ha explicado, se respete el amplio margen de configuración reconocido al Congreso para hacer las leyes, impidiendo a su vez, que una interpretación demasiado rígida o restrictiva, termine por hacer inoperante la labor legislativa.

Sin embargo, como ya lo ha hecho en anteriores pronunciamientos, la Corte ha dejado claro que el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea *flexible*, "tampoco puede implicar que [éste] quede desprovisto de contenido", pues ello llevaría a desconocer el mandato constitucional que lo consagra y que expresamente le impone al Congreso su estricta observancia. Por eso, si bien el legislador, dentro de su amplio margen de configuración política, se encuentra habilitado para incluir en una misma ley diversos temas, la posibilidad de que dicha habilitación se entienda legítimamente ejercida, según ha quedado dicho, depende de que los temas en ella incluidos guarden una relación de conexidad interna, pudiendo ser ésta causal, temática, sistemática o teleológica, pues solo de esta manera se atiende al propósito perseguido con el principio de unidad de materia, cual es el de evitar las incongruencias normativas en las leyes.

3.12. Sobre la base de los criterios expuestos, este Tribunal ha definido la metodología a seguir en el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, destacando que, inicialmente, *(i)* le corresponde al juez constitucional entrar a determinar el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada, para, posteriormente, *(ii)* proceder a verificar si la norma que ha sido cuestionada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación al texto de la ley objeto de revisión.

3.13. De igual manera, a efectos de precisar los núcleos temáticos de una ley, la jurisprudencia ha estimando que resulta útil acudir: *(i)* a los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos originales y definitivos; *(ii)* al propio título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar; e

igualmente, (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina. Para la Corte, la evaluación y valoración de tales elementos, ya sea de forma conjunta o independiente, según lo determinen las circunstancias particulares, "es lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política".

3.14. No sobra reiterar, siguiendo el precedente constitucional, que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Ha dejado en claro la Corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada.

4. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

4.1.v De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 2º y 3º del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha señalado que, para efectos de que la Corte pueda adelantar el control constitucional sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia, se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima, cual es la de: (i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar las disposiciones que según su criterio no guardan relación con el tema general de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

En el asunto bajo examen, la Corte considera que el actor cumplió con los mencionados requisitos de procedibilidad, toda vez que, en el respectivo escrito de acusación, se refiere al contenido temático de la ley acusada, indica cuales son las normas incompatibles con dicho contenido temático, e igualmente, incluye los motivos por los cuales se presenta la incongruencia normativa alegada. En efecto, conforme quedó ya anotado, el actor estructura el cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia, sosteniendo que, mientras Ley 1393 de 2010 tiene por objeto fortalecer financieramente el Sistema General de Seguridad Social en Salud, los artículos acusados, 10 y 11 del mismo ordenamiento, se ocupan de regular temas totalmente ajenos a dicho fin, cual es la destinación de recursos para la Red Nacional de Bibliotecas, el deporte y la cultura, incongruencia que desconoce el mandato previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

De esa forma, los elementos contenidos en la demanda satisfacen la carga de procedibilidad impuesta, siendo éstos suficientes para que la Corte active su competencia y emita un pronunciamiento de fondo con respecto a la violación del principio de unidad de materia.

5. El núcleo temático de la Ley 1393 de 2010

5.1. La Ley 1393 de 2010, "Por la cual se definen rentas específicas para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recurso para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones", fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos, y a la potenciación y optimización de los ya existentes. Tal objetivo se infiere, sin discusión alguna, tanto del título de la ley, como de los antecedentes que hacen parte de la historia legislativa.

5.2. En efecto, de acuerdo con lo expresado por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 1393 de 2010, a través del mismo, se pretendía "adoptar medidas que permitan generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como para asegurar el avance en materia de cobertura universal y unificación de planes de beneficios. De esta manera, se requiere la consecución de nuevas fuentes de recursos, y la potenciación y optimización de los recursos existentes, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema". (Negrillas fuera de texto).

5.3. En la referida exposición de motivos, destacó el Gobierno la grave situación financiera que, para finales del año 2009, venía enfrentando el Sistema de Seguridad Social en Salud, especialmente frente a la prestación del servicio a los sectores de población más vulnerables, lo que, a su juicio, se derivaba, particularmente, de un aumento en la demanda por servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, y de la necesidad de avanzar en materia de cobertura universal y unificación de los planes de beneficios.

5.4. La grave crisis financiera del sistema de salud, se pretendió enfrentar, inicialmente, mediante la declaratoria del Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, lo que ocurrió con la expedición del Decreto Legislativo 4975 del 23 de diciembre de 2009, y los posteriores decretos de desarrollo. No obstante, ante la circunstancia de que dicho Estado de Emergencia fue declarado inexistente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-252 de 2010, quedando sin efecto las medidas adoptadas a su amparo, se hacía entonces necesaria la expedición de una ley que permitiera conjurar las causas de la crisis financiera del sistema de salud, orientada así, "a la obtención de recursos con destino a la universalización en el aseguramiento, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, y a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atienda a través de la red hospitalaria pública".

5.5. Como se mencionó, a juicio del Gobierno, la citada ley debía estar dirigida, entonces, tanto a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos para la salud, como al buen uso y optimización de los recursos que ya hacían parte del sistema, especialmente, "a través de medidas integrales que permitieran ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema". En ese contexto, el objetivo de tramitar una ley de salvamento financiero para la salud, pasaba por la idea de incluir en ella

algunas de las medidas económicas que se adoptaron durante la vigencia del Estado de Emergencia Social, y que la propia Corte, reconociendo la gravedad de la situación, les reconoció un efecto diferido con el propósito de permitirle al Gobierno y al Congreso sacar adelante la aludida iniciativa legislativa sin crear mayores traumatismos. Así, se pretendía incluir en la ley las medidas contenidas en los Decretos Legislativos 127, 129 y 132 de 2010, que establecían: (i) el primero, modificaciones al IVA sobre la cerveza y los juegos de suerte y azar, a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con los que se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones en salud y la unificación de los planes de beneficios; (ii) el segundo, medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes al sistema de salud; y (iii) el tercero, mecanismos para administrar y optimizar el flujo de recursos que financian el Régimen Subsidiado de Salud.

Sobre el punto se dijo en la referida exposición de motivos:

"Como es de público conocimiento, existen hechos realmente graves que afectan la seguridad social en salud y los derechos de acceso a la salud, especialmente de los sectores de población más vulnerables, en la medida en que estos sucesos han deteriorado las condiciones financieras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En efecto, la demanda por servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, los cuales no estaban previstos en el esquema fijado por la Ley 100 de 1993, se ha venido generalizando recientemente. Este hecho pone en riesgo el equilibrio financiero del Sistema, puesto que el aumento acelerado de esta demanda compromete los recursos del aseguramiento en salud, y por esta vía amenaza la viabilidad del Sistema, pone en riesgo la continuidad en la prestación del servicio público de salud y el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida de la población. Por ejemplo, en el Régimen Contributivo, los recursos que se orientan a la prestación de servicios No POS superan ya el 20% de la totalidad de los ingresos de la Cuenta de compensación del Fosyga. En las entidades territoriales, para finales de 2009, el déficit financiero en la prestación de servicios se incrementó de manera sustancial, alcanzando cerca de 1 billón de pesos.

El mencionado aumento en los gastos del Sistema ha hecho que los ingresos del mismo sean insuficientes para la atención de la demanda de servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud, pues los recursos son apenas suficientes para sostener la financiación del sistema de aseguramiento de ambos regímenes. Por otra parte, la Sentencia T-760 de 2008 de la honorable Corte Constitucional estableció la necesidad de ir avanzando para lograr, no solamente la cobertura universal, lo más pronto posible, sino también instó al Gobierno a plantear una transición para ir logrando la unificación de los planes de beneficios.

Esta situación plantea por tanto la necesidad de adoptar medidas que permitan generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como para asegurar el avance en materia de cobertura universal y unificación de planes de beneficios. De esta manera, se requiere la consecución de nuevas fuentes de recursos, y la potenciación y optimización de los recursos existentes, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema".

5.6. El objetivo aducido por el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1393 de 2010, fue mantenido y respaldado por el Congreso de la República en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. Así, en la ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, luego de hacer un recuento de las circunstancias que motivaron la iniciativa legislativa, los ponentes coincidieron con el Gobierno en señalar que la finalidad del proyecto era el de adoptar medidas dirigidas a "la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como a la optimización de los existentes", para lo cual era conveniente incluir, con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos declarados inexequibles por la Corte y que tuvieran por objeto el citado propósito económico. Sobre este particular, se explicó en la ponencia lo siguiente:

" Mediante Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009, el Gobierno Nacional decretó el Estado de Emergencia Social con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994, ante la grave situación que enfrentaba la prestación del servicio de salud en todo el territorio Nacional, entre otras, dada la insuficiencia de recursos en el sistema General de Seguridad Social en Salud para asumir los crecientes gastos por concepto de servicios y medicamentos no incluidos en los Planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, así como los imperativos de universalización y unificación de los planes de beneficios[1][1].

Con el fin de conjurar dicha causa de la crisis que da lugar a la declaratoria de emergencia social, el Decreto 4975 planteó la necesidad de generar nuevos recursos originados en la explotación de los monopolios de juegos de suerte y azar y licores, vinos y aperitivos, así como los provenientes de los cigarrillos y tabaco elaborado, las cervezas, sifones y refajos, entre otros. Asimismo, estableció la necesidad de optimizar el flujo de recursos que financian el sistema de seguridad social en salud, así como fortalecer los mecanismos antievasión y antielusión de las rentas que financian el sector.

Dichas determinaciones se materializaron finalmente, en primer lugar, con la expedición del Decreto 127 de 2010, el cual establecía modificaciones al IVA sobre la cerveza y los juegos de suerte y azar, así como a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con base en las cuales se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones excepcionales en salud y la unificación de los planes de beneficios.

En segundo lugar, mediante la expedición del Decreto 129 de 2010, 'por medio del cual se adoptan medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes al sistema de la protección social, y se dictan otras disposiciones' y en tercer lugar a través de la expedición del Decreto 132 de 2010, 'por el cual se establecen mecanismos para administrar y optimizar el flujo de recursos que financian el Régimen Subsidiado de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones'.

Como es de amplio conocimiento, la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-252 de 2010 declaró la inexequibilidad del Decreto 4975 de 2009, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, por considerar que la crisis invocada como causante de la misma no se originaba en hechos sobrevinientes ni inminentes, tal y como lo exige la Constitución Política para el efecto.

Como consecuencia de dicha declaratoria de inexequibilidad se deriva también la inexequibilidad de las medidas adoptadas mediante decreto legislativo en el marco de la emergencia, la cual ha venido siendo objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en cada caso concreto.

Sin embargo, en tanto que el Alto Tribunal reconoce la excepcional gravedad de la situación financiera del sistema de seguridad social en salud, la cual pone en serio e inminente riesgo el efectivo disfrute del derecho a la salud de los colombianos, reconoce un efecto diferido respecto de las normas contenidas en decretos legislativos que establezcan fuentes tributarias de financiación orientadas exclusivamente al goce efectivo del derecho a la salud. Por tal razón, en Sentencia C-253 de 2010, la Corte estableció que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 127 de 2010, únicamente se haría efectiva a partir del 16 de diciembre de 2010.

En este orden de ideas, como consecuencia de la decisión adoptada por la honorable Corte Constitucional, se requiere el trabajo coordinado, armónico y urgente del Congreso de la República y el Gobierno Nacional con el fin de adoptar mediante ley de la República y con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos que tenían por objeto la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como la optimización de los existentes. Para tal efecto, el Gobierno Nacional sometió a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa legislativa, en la cual se propone incluir como legislación ordinaria y permanente las medidas que desarrollen el objeto antes descrito que hubieran estado incorporadas en los decretos legislativos objeto de la declaratoria de inexequibilidad antes referida.

La explicación detallada del contenido de cada una de las disposiciones propuestas ha sido ampliamente desarrollada en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado de manera conjunta por los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de la Protección Social, y no se considera necesario hacer referencia nuevamente a las mismas.

Dentro del término que los ponentes hemos tenido para el estudio del presente proyecto de ley, se han adelantado análisis y reuniones de concertación con el Gobierno Nacional y con representantes de las Entidades Territoriales, procurando que las disposiciones contenidas en el presente no sólo garanticen recursos para la atención en salud de los colombianos, sino que le permitan también a aquellas no perder recursos que comprometan el ejercicio de sus competencias."

5.7. Por su parte, en las respectivas ponencias presentadas ante la Plenaria del Senado de la República y la Cámara de Representantes, se reiteró el propósito de circunscribir el objetivo del proyecto que se convirtió en la Ley 1393 de 2010, a la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos para el Sistema de Seguridad Social en Salud, y a la optimización de los recursos que hacían parte del sistema. Para tales efectos, las ponencias se limitaron a reproducir las explicaciones contenidas en la ponencia presentada para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara, destacando que: *"como consecuencia de la decisión adoptada por la honorable Corte Constitucional, se requiere el trabajo coordinado, armónico y urgente del Congreso de la República y el Gobierno Nacional con el fin de adoptar mediante ley de la República y con carácter definitivo, las medidas contenidas en los decretos legislativos que tenían por objeto la consecución de nuevos recursos con destino a la salud, así como la optimización de los existentes"*.

5.8. Dentro del objetivo perseguido por la Ley 1393 de 2010, de fortalecer financieramente el Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la obtención de nuevos recursos y la optimización de los ya existentes, en el propio título o epígrafe de la ley se describen los aspectos concretos materia de regulación. Ellos son: (i) definir rentas de destinación específica para la salud; (ii) adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud; (iii) evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud; y (iv) redireccionar recursos al interior del sistema de salud.

5.9. Atendiendo pues a su finalidad integral, la Ley 1393 de 2010 se organiza a través de 40 artículos distribuidos en Cinco Capítulos. (i) Del Primer Capítulo hacen parte aquellas medidas dirigidas a la obtención de recursos tributarios para el Sistema de Seguridad Social en Salud; a su vez, (ii) al Segundo Capítulo se integran los recursos para el aludido sistema, provenientes de los juegos de suerte y azar; por su parte, (iii) en el Capítulo Tercero se incluyen las medidas en materia de control a la evasión y elusión de cotizaciones y aportes; de igual manera, (iv) el Capítulo Cuarto trata de la transformación de recursos para la unificación de los planes obligatorios de salud, y, finalmente, en (v) el Capítulo Quinto se encuentran las medidas económicas adoptadas en el campo financiero en beneficio del servicio de salud.

5.10. En cuanto a las medidas previstas en los Capítulos Primero y Segundo de la Ley 1393, dirigidas a obtener recursos tributarios para mejorar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, se advierte que las mismas se concretan: (i) en modificaciones al IVA sobre la cerveza y sifones (arts. 1°, 2° y 4°) y sobre los juegos de suerte y azar (arts. 3°, 4°, 12 a 25), y, también, (ii) en modificaciones a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (arts. 5°, 6° y 7°), y licores, vinos, aperitivos y similares (arts. 8° y 9°).

5.11. En ese esquema, se pone en evidencia que el núcleo temático de la Ley 1393 de 2010 se encuentra circunscrito al fortalecimiento financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, razón por la cual, puede sostenerse que resulta relacionada con la materia de la ley, toda norma que persiga dicho fin, dentro del contexto de definir rentas de destinación específica para la salud, promover actividades generadoras de recursos para dicho servicio, evitar la evasión y la elusión de aportes, redireccionar recursos al interior del sistema de salud, o, en suma, adoptar medidas que resulten a fines con tales asuntos.

6. Las normas acusadas violan el principio de unidad de materia por cuanto regulan aspectos que no guardan ninguna relación de conexidad con el financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud

6.1. En la presente causa, las normas acusadas de violar el principio de unidad de materia son los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, los cuales hacen parte del Capítulo Primero de la citada ley, que se ocupa de regular el tema referente a los recursos tributarios que se incorporan al Sistema de Seguridad Social en Salud. El primero de tales artículos prevé:

"ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1379 del 15 de enero de 2010, el artículo quedará así:

Artículo 41. Fuentes de financiación. En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, se aplicará un porcentaje de no menos del 10% en donde exista, la estampilla Procultura. En todo caso, en los distritos en los que existan fuentes de recursos diferentes a la estampilla Procultura, no inferiores al mínimo establecido en este inciso, estos podrán destinarse sin que sea necesario aplicar el porcentaje ya señalado en dicha estampilla.

En ningún caso los recursos a que se refiere este párrafo podrán financiar la nómina ni el presupuesto de funcionamiento de la respectiva biblioteca".

6.2. Tal y como se desprende de su texto, a través del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, se modifica el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, "*Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones*". El mencionado artículo 41 de la Ley 1379, regula a su vez lo referente a las fuentes de financiación de la red Nacional de Bibliotecas Públicas, disponiendo -de manera general- que, "*[e]n desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinarán a los efectos previstos en dicho artículo*", esto es, a "*promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan*".

6.3. La modificación introducida al artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, por parte del artículo 10 de la Ley 1393 de 2010, consiste en suprimir la destinación de no menos del 10% del total del incremento del 4% del IVA impuesto al servicio de telefonía celular, para financiar bibliotecas públicas. Tal supresión conlleva, a su vez, un nuevo destino de los recursos de no menos del 10% del incremento del IVA, contrario al inicialmente previsto por los artículos 24 de la Ley 397 de 1997 y 41 de la Ley 1379 de 2010 -la financiación de bibliotecas públicas-, cual es el de su reinversión en el deporte y la cultura, conforme lo prevé el artículo 11 de la precitada Ley 1393 de 2010, también demandado en esta causa.

6.4. El artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, dispone:

ARTÍCULO 11. Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 470. Servicio gravado con la tarifa del veinte por ciento (20%). A partir del 10 de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

El incremento del 4% a que se refiere este artículo será destinado a inversión social y se distribuirá así:

- Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

- El 25% restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte. *Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.*

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos".

6.5. En efecto, mediante el artículo 11 de la Ley 1393 de 2010, se adiciona el Estatuto Tributario, con un artículo 470, a través del cual se dispone la distribución de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA al servicio de telefonía móvil celular. Dicho precepto, tras recordar que a partir del primero de enero de 2007, el servicio de telefonía móvil está gravado con una tarifa del 20% del IVA -y ya no del 16%-, dispone expresamente que el incremento del 4% se destinará a inversión social, distribuyéndose de la siguiente manera: (i) el 75% de tal porcentaje se destinará al fomento, promoción y desarrollo del deporte y la recreación, a escenarios deportivos y atención de juegos deportivos, y a preparar el ciclo olímpico; mientras que (ii) el restante 25% se destinará al Distrito Capital y a los Departamentos, para que por medio de convenios con los municipios o distritos, se destine al fomento y desarrollo deportivo y de infraestructura y, también, para fomentar, promover y desarrollar la cultura y la actividad artística colombiana.

6.6. Con el fin de tener una mayor comprensión sobre el contenido y alcance de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, objeto de análisis en esta causa, resulta relevante el siguiente recuento normativo sobre la destinación dada por la ley a los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA al servicio de telefonía móvil.

- Hasta el año 2002, el servicio de telefonía móvil estuvo gravado con un impuesto al Valor Agregado - IVA del 16%. Para ese año, el artículo 35 de la Ley 788 de 2002 (que adicionó el E.T. con el artículo 468-3), estableció en su parágrafo 2º, que, a partir del 1º de enero de 2003, el servicio de telefonía móvil estaría gravado con una tarifa del 20%. Asimismo, dispuso que el 4% adicional a la tarifa que hasta entonces estuvo en el 16%, se destinaría a inversión social, distribuyendo "Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación...", y el 25% restante, debería ser "girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del Sistema General de Participación establecido en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana".

- Posteriormente, se expidió la Ley 1111 de 2006, la cual, en su artículo 37, mantuvo vigente, tanto la tarifa del 20% del IVA para el servicio de telefonía móvil (manifestando que tendría aplicación a partir del año 2007), como la distribución del incremento del 4% previsto en el artículo 35 de la Ley 788 de 2002. No obstante, la Ley 1111, a través del artículo citado, incluyó una modificación al parágrafo 2º del artículo 35 de la Ley 788 de 2002, en el sentido de disponer que, para llevar a cabo la ejecución de los recursos del incremento del IVA, correspondientes al 25% girado al Distrito Capital y a los Departamentos, éstos debían suscribir convenios con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados (dicha ley fue reglamentada por el Decreto 4934 de 2009).

- Tiempo después, se expidió la Ley 1379 del 15 del enero de 2010, por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas. Esta ley, en su artículo 41, ordenó una nueva distribución de parte de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, en el sentido de señalar que no menos del 10% de tales recursos debían destinarse a la promoción, creación, fomento y fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas, y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan.

- Sin embargo, luego de transcurridos seis meses, la Ley 1393 del 12 de julio de 2010, a través de los artículos 10 y 11, decidió modificar el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, en el sentido de suprimir los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, que se habían destinado a financiar bibliotecas públicas, disponiendo devolver tales recursos nuevamente al deporte y a la cultura conforme lo habían previsto las Leyes 788 de 2002 (art. 35) y 1111 de 2006 (art. 37).

6.7. Pues bien, examinado el contenido de los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, encuentra la Corte que en éstos se regulan temas relacionados con el destino y manejo de los recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, correspondientes a las bibliotecas públicas (art. 10), y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura (art. 11). Concretamente, a través de las citadas disposiciones, el Legislador modificó el destino de no menos del 10% de los mencionados recursos, pasándolos de contribuir a la financiación de las bibliotecas públicas, decisión que había adoptado recientemente el propio legislador a través del artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, a financiar actividades relacionadas con el deporte y la cultura, conforme lo habían dispuesto las leyes 788 de 2002 y 1111 de 2006.

6.8. Conforme con ello, comparte la Corte la posición de la demanda y del Ministerio Público, en el sentido de considerar que las normas acusadas violan el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 161 de la Carta, pues no se evidencia que los temas en ellos tratados guarden con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica.

6.9. Como ya se mencionó, la Ley 1393 de 2010, se expidió por el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito específico de fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante la adopción de medidas dirigidas a la consecución de nuevas fuentes de recursos, y a la potenciación y optimización de los ya existentes. Dentro de ese objetivo, y de acuerdo con su epígrafe, las medidas adoptas en la ley se circunscriben a: (i) definir rentas de destinación específica para la salud; (ii) adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud; (iii) evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud; (iv) redireccionar recursos al interior del sistema de salud, y, en su defecto, a (v) adoptar medidas que resulten a fines con tales materias.

6.10. En el caso de las normas acusadas, las materias en ellas desarrolladas no están relacionadas con la destinación específica de recursos para la salud; no se dirigen a evitar la evasión y la elusión de los aportes; no redireccionan recursos al interior del sistema de salud; y tampoco constituyen asuntos afines a tales propósitos.

6.11. Según fue mencionado, mientras la Ley 1393 de 2010 tiene por objeto la generación y optimización de recursos para contribuir al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, en su orden, se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura, aspectos éstos que resultan totalmente ajenos al fin perseguido por la citada ley.

6.12. Desde ese punto de vista, entre los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010 y la materia de la mencionada ley, (i) no existe ningún tipo de *conexidad temática*, pues no se aprecia una vinculación objetiva y razonable entre la materia sobre la que versa la ley -la consecución y optimización de recursos para la salud- y el asunto tratado en las normas acusadas -manejo de recursos de las bibliotecas públicas, el deporte y la cultura-. Tampoco existe *Conexidad causal*, pues las razones que dieron lugar a la expedición de la ley -la crisis financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud- no coinciden con aquellas que surgen de los artículos acusados -distribución de los recursos provenientes del incremento del IVA, destinados a la financiación de bibliotecas públicas, el deporte y la cultura-. En consonancia con ello, no se presenta el fenómeno de la *conexidad teleológica*, pues no es posible establecer una identidad de objetivos entre la materia de la ley y las materias de que tratan las normas impugnadas, ni puede afirmarse que unas y otras persiguen un mismo designio. Así, mientras la Ley 1393 de 2010 busca

mejorar la situación financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, las normas acusadas, a pesar de hacer parte de dicho ordenamiento, persiguen una finalidad distinta a ella, cual es la de distribuir recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, en sectores sociales distintos a la salud, como las bibliotecas públicas, el deporte y la cultura. Finalmente, tampoco surge *Conexidad sistemática*, en cuanto que no se aprecia una racionalidad u orden normativo interno entre la materia de la ley y el contenido de las normas acusadas. En punto a este último aspecto, debe destacar la Corte que los temas tratados en las normas acusadas, resultan, en realidad, totalmente ajenos y extraños a los que constituyen el eje temático de la Ley 1393 de 2010.

6.13. La ausencia total de conexidad material entre las normas acusadas y la Ley 1393 de 2010, sea ésta temática, causal, teleológica y sistemática, se refuerza también por la circunstancia comprobada de que ninguna de las medidas adoptadas para fortalecer financieramente el Sistema de Seguridad Social en Salud, involucró o se dirigió a afectar recursos provenientes del IVA al servicio de telefonía móvil celular, ni de su incremento del 4%. En efecto, revisado el contenido de la Ley 1393 de 2010, advierte la Corte que, en el ámbito de los recursos tributarios que la misma ley dispuso afectar para mejorar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, éstos se concretaron, única y exclusivamente, en modificaciones al IVA sobre la cerveza y sifones (arts. 1°, 2° y 4°) y sobre los juegos de suerte y azar (arts. 3°, 4°, 12 a 25), así como también, en modificaciones a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (arts. 5°, 6° y 7°), y licores, vinos, aperitivos y similares (arts. 8° y 9°). En ese sentido, la Ley 1393 de 2010, mantuvo vigente la idea expresada durante su trámite de aprobación, por el Gobierno en la exposición de motivos, y por el propio órgano legislativo en las distintas ponencias presentadas, de obtener recursos destinados a financiar el servicio de salud de las fuentes correspondientes a "modificaciones al IVA sobre la cerveza y los juegos de suerte y azar, así como a los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, licores, vinos aperitivos y similares, con base en las cuales se obtendrían recursos destinados a financiar prestaciones excepcionales en salud y la unificación de los planes de beneficios".

6.14. Algunos intervenientes aducen que las normas acusadas no violan el principio de unidad de materia, en la medida en que si bien aquellas regulan asuntos relacionados con el deporte y la cultura, tales aspectos guardan, en todo caso, relación con la salud, desde el punto de vista de lo que puede ser una política de prevención. La Corte no comparte el referido criterio, pues el objetivo de la Ley 1393 de 2010 estaba dirigido, específicamente, a fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud, razón por la cual, no le resultaba posible al legislador incluir materias que, si bien remotamente podían tener algún grado de vinculación con el tema general de la salud, ni directa ni indirectamente contribuían a la finalidad prevista en la ley.

6.15. Aun cuando la Corte ha sostenido que la interpretación del principio de unidad de materia debe ser *flexible*, también ha dejado en claro que, para efectos de no anular el contenido del citado principio, es necesario que las materias de una ley se relacionen internamente -desde una perspectiva estrictamente sustancial- y apunten a un mismo fin, circunstancia que no tiene lugar en el presente caso, pues, como se ha dicho, en una ley dirigida fortalecer la situación financiera del Sistema General de Salud, se incluyeron medidas que se ocupan del destino y manejo de recursos dirigidos a las bibliotecas públicas y al fomento y desarrollo del deporte y la cultura. Tales medidas, aun cuando pueden perseguir un fin loable, no responden por sí mismas a un criterio mínimo de conexidad material con respecto a los fines perseguidos por la ley a la que se integran, lo cual, a su vez, no contribuye al objetivo constitucional de propiciar un ejercicio *transparente* y *coherente* de la función legislativa.

6.16. En este caso, es claro que la coherencia que debe primar en el ejercicio de la función legislativa se ve afectada, por el hecho de que, en el contexto de una ley destinada a fortalecer financieramente el sistema de salud, el Congreso decidió introducir modificaciones a otra ley que organiza las bibliotecas públicas. La falta de conexidad entre una y otra, sin duda, no garantiza que el cambio introducido por las normas acusadas, de modificar el destino de ciertos recursos provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil, pasándolos de financiar las bibliotecas públicas a financiar actividades deportivas y de cultura, haya sido producto de un juicioso y ponderado debate democrático, ni tampoco que los congresistas hubiesen tenido verdadera conciencia sobre el alcance y proyección de la aludida medida modificatoria.

6.17. Así, medidas relacionadas con las fuentes de financiación de las bibliotecas públicas, que en su momento concentraron toda la atención del Congreso, por haber sido adoptadas dentro del marco de un proceso legislativo especial, dedicado exclusivamente al tema de las bibliotecas, fueron materia de modificación posterior, esta vez, en el escenario de un proceso legislativo distinto, concentrado exclusivamente en la adopción de medidas dirigidas a apropiar nuevos recursos para la salud y racionalizar el uso de los existentes, lo cual es muestra de una evidente falta de coherencia legislativa. Esto último, teniendo en cuenta, además, que la decisión legislativa de financiar las bibliotecas públicas con recursos provenientes del incremento del IVA a la telefonía móvil, fue adoptada por el Congreso de la República, tan solo seis meses antes a la expedición de la ley sobre financiamiento de la salud, pues mientras la primera -la Ley 1379-, se expidió el 15 de enero de 2010, la segunda -la Ley 1393- lo fue el 12 de julio del mismo año.

6.18. De acuerdo con lo expuesto, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad de los artículos 10 y 11 de la ley 1393 de 2010, por encontrar que los mismos violan el principio de unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

6.19. En la medida en que el cargo contra las normas acusadas por violación del principio de unidad de materia se encuentra probado, no hay lugar a analizar los cargos restantes, pues se presenta el fenómeno de la sustracción de materia.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, "por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se

adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones".

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-10 17:35:16*