



**LA NO INCLUSIÓN DE LOS PROVEEDORES DE INSUMOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD, EN EL SEGUNDO ORDEN DE PRELACIÓN DE CRÉDITOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PRESTADORAS DE SALUD Y DE ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, TODA VEZ QUE NO SON SUSCEPTIBLES DE COMPARACIÓN CON LAS IPS**

**I. EXPEDIENTE D-12249 - SENTENCIA C-125/18 (Noviembre 21)**

M.P. Diana Fajardo Rivera

**1. Norma acusada**

**LEY 1797 DE 2010**  
(julio 13)

*Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 12. PRELACIÓN DE CRÉDITOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, (IPS), Y DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS).** En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, incluso los que están en curso, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecánicos de redistribución de riesgo:

a) Deudas laborales;

**b) Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.**

c) Deudas de impuestos nacionales y municipales;

d) Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y

e) Deuda quirografaria.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, en relación con el cargo analizado en esta sentencia, el literal b) del artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, "*Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*".

**3. Síntesis de los fundamentos**

Correspondió a la Corte determinar, si la norma que en los procesos de liquidación de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de las entidades promotoras de salud, establece una prelación de segundo nivel en los créditos, exclusivamente, a favor de las IPS, desconoce el derecho a la igualdad (art. 13 de la C.P.), por no contemplar a las empresas proveedoras de insumos, bienes y servicios médico-quirúrgicos, utilizados en la atención en salud. Para el actor, las entidades públicas y privadas que proveen a las EPS insumos médico-quirúrgicos, medicamentos, nutracéuticos, tecnológicos y demás bienes y servicios indispensables para garantizar la calidad de los servicios de a cargo del Sistema de Seguridad Social en salud, se encuentran en pie de igualdad con las IPS, de manera que el legislador debía incluirlos también el segundo orden de prelación de créditos.

Tras analizar la impugnación, la Corporación encontró que el cargo formulado no estaba llamado a prosperar, toda vez que los sujetos confrontados por el demandante no son susceptibles de comparación. Observó que, a la luz de la norma controvertida, la calidad de prestadores directos del servicio de salud de las IPS es el criterio, a partir del cual, una clase de personas podría ser

lógicamente comparable con tales entidades. Los proveedores a los que se refiere el actor, en cambio, no tienen tal calidad ni desempeñan un rol semejante al de las IPS en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, no se hallan jurídicamente en una posición análoga y no puede ser comparados con ellas. En consecuencia, la Corte determinó que el precepto demandado resultaba compatible con el derecho a la igualdad y procedió a declarar su exequibilidad.

#### 4. Aclaraciones de voto

Aunque compartieron la decisión de exequibilidad adoptada en la sentencia C-125 de 2018, los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron una aclaración de voto y el Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO CONTRALOR MUNICIPAL O DISTRITAL DE QUIEN EJERCIERA EL MISMO CARGO O EL DE AUDITOR DE LA RESPECTIVA CONTRALORÍA, EN CALIDAD DE ENCARGADO, EN CUALQUIER MOMENTO DEL PERÍODO INMEDIATAMENTE ANTERIOR. SOLO ESTARÁN COBIJADOS POR LA INHABILIDAD PREVISTA EN LOS NUMERALES 2 Y 5 DEL ART. 95 DE LA LEY 136 DE 1994, POR HABER EJERCIDO DICHS CARGOS EN LOS DOCE (12) MESES ANTERIORES A LA ELECCIÓN DE CONTRALOR MUNICIPAL**

## II. EXPEDIENTE D-12201 - SENTENCIA C-126/18 (Noviembre 21) M.P. Cristina Pardo Schlesinger

### 1. Norma acusada

#### LEY 136 DE 1994 (junio 2)

*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*

**ARTÍCULO 163. INHABILIDADES.** [Artículo subrogado por el artículo 90. de la Ley 177 de 1994]. No podrá ser elegido Contralor, quien:

- a) Haya sido Contralor o Auditor de la Contraloría Municipal en todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular **o como encargado;**
- b) Haya sido miembro de los tribunales que hagan la postulación [*o del Concejo que deba hacer la elección<sup>1</sup>*], dentro de los tres años anteriores;
- c) Esté incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el artículo 95 y parágrafo de esta Ley, en lo que sea aplicable.

### 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*o como encargado*" contenida en el literal a) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, la Corte debía definir *(i)* si el legislador vulnera los derechos a la igualdad y de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (arts. 13 y 40.7 de la C.P.), al inhabilitar a una persona para ser elegida como contralor municipal o distrital, cuando ha ejercido, en condición de *encargo*, el mismo cargo de contralor o el de auditor de la respectiva contraloría municipal o distrital durante cualquier momento del período legal inmediatamente anterior, sin diferenciar el trato que se le otorga a dicho funcionario frente de quien ha ejercido, como titular, el mismo cargo de contralor municipal o el de auditor de la misma contraloría municipal; y *(ii)* si en esa misma hipótesis, de igual manera, se desconocen los derechos a la igualdad y al desempeño de funciones y cargos públicos, al establecer dicha inhabilidad a pesar de que, conforme lo prevé el ordenamiento jurídico, salvo que exista una inhabilidad de distinta naturaleza, cualquier funcionario público del orden municipal o

<sup>1</sup> La expresión "*o del Concejo que deba hacer la elección*" fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-468 de 2008.

distrital puede aspirar a ser elegido contralor del respectivo ente territorial cuando ha hecho dejación de su cargo un año antes de la respectiva elección.

En relación con el primer cargo, la Corte encontró que el legislador no vulneró los derechos a la igualdad y de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, de quien ha ejercido en condición de encargo, en el período inmediatamente anterior a la elección, el cargo de contralor o el de auditor de la respectiva contraloría municipal, al inhabilitarlo para ser elegido como contralor municipal, frente a quien ha ejercido en propiedad el mismo cargo. A su juicio, independientemente de la condición de titular o de encargado de la función de contralor municipal o de auditor de la contraloría municipal, los funcionarios que ejercen estos cargos tienen la capacidad de utilizar los poderes inherentes a sus funciones de control fiscal, para incidir en beneficio propio sobre el concejo municipal, órgano competente para elegir el nuevo contralor del nivel territorial. Aunque en el artículo 272 de la Constitución impide la reelección del contralor para el período inmediato, la ley complementa esta prohibición ante la necesidad de establecer la misma inhabilidad para el contralor en situación de encargo. Lo mismo se predica del auditor que, si bien es un funcionario del orden nacional delegado por el Auditor General, y su influencia sobre el concejo municipal es indirecta, lo cierto es que sus funciones de control sobre las cuentas de la contraloría municipal, le otorgan la misma posibilidad de incidir ante el concejo municipal correspondiente. Por consiguiente, este cargo fue despachado negativamente.

En cuanto el segundo cargo, la conclusión fue distinta, toda vez que la Corte determinó que no resultaba proporcional establecer una inhabilidad para ser elegido contralor municipal, por la circunstancia de haber ejercido en encargo el cargo de contralor municipal o auditor de la respectiva contraloría municipal, en cualquier momento del período inmediatamente anterior de cuatro (4) años. Para los demás funcionarios del nivel ejecutivo con jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, la inhabilidad está prevista solo cuando se ha ejercido dichos cargos en los doce (12) meses anteriores al vencimiento del período legal de contralor inmediatamente anterior. En efecto, en cualquiera de los dos casos, por pertenecer al ejercicio de cargos en el municipio, ambos grupos de personas tendrían igual posibilidad de influir en beneficio propio durante el período anterior a los doce (12) meses de veto que defienden el inciso octavo del artículo 272 de la Constitución y la primera parte del numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, sin que se justifique un tratamiento tan desigual, tal y como se estableció en la sentencia C-1372 de 2000 sobre una norma igual a la demandada en esta oportunidad. Por esta razón, la Corte procedió a declarar la inconstitucionalidad de la expresión "*o como encargado*" que hace parte del numeral 2 del artículo 163 de la Ley 136 de 1994.

En todo caso, el tribunal constitucional advirtió que, respecto de los contralores municipales en encargo, a pesar de la reforma que tuvo el inciso octavo del artículo 272 de la Carta por virtud del Acto Legislativo 1 de 2015, tales funcionarios seguirán cobijados con inhabilidad de doce (12) meses posteriores a la dejación del cargo que vinieren ejerciendo. Lo anterior, con arreglo a lo previsto en los numerales 2 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que reformaron el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, al cual remite el literal c) del artículo 163 como causales de inhabilidad para ser elegido contralor municipal, con fundamento en la contingente situación de conflicto de intereses ya enunciada. Esta advertencia también se predica de quienes vinieren ejerciendo como auditores de las contralorías municipales durante los doce (12) meses anteriores a la elección del nuevo contralor, de conformidad con lo previsto por el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 617 de 2000. Ciertamente, al margen que el auditor pertenezca al nivel central de la administración pública, su labor claramente se ejecutaría en el *nivel territorial*, con capacidad real para influir sobre los funcionarios de tal nivel.

#### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** suscribió salvamento de voto respecto de la sentencia C-126 de 2018, toda vez que en su criterio: (i) el actor no formuló un cargo de inconstitucionalidad que diere lugar a un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corte y (ii) el segundo problema jurídico que abordó la sentencia no se deriva de los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad, esto es, fue formulado *ex officio* por la Corte. Por estas razones, la Corte ha debido inhibirse de proferir una decisión de fondo.

De un lado, la demanda de inconstitucionalidad *sub examine* no contiene un auténtico cargo de inconstitucionalidad. Si bien el actor identificó la norma demandada y señaló que vulneraba los artículos 13 y 40.7 de la Constitución Política, lo cierto es que no presentó argumento alguno que le permitiera a esta Corte siquiera sospechar acerca de la irrazonabilidad o la desproporcionalidad del contenido normativo acusado, esto es, no formuló argumentos *específicos y suficientes* que le permitieran a esta Corte adelantar el control de constitucionalidad que finalmente ejerció. Es más, bajo el radicado No. D-12018, el actor promovió idéntica demanda, la cual fue inadmitida y rechazada, por cuanto su argumentación no satisfacía los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad. De otro, consideró que el segundo problema jurídico que aborda la sentencia no se deriva de la demanda *sub examine* y, en consecuencia, fue formulado *ex officio* por esta Corte. El sistema de justicia constitucional colombiano supone que el control de constitucionalidad de las leyes a cargo de esta Corte es, por regla general, de carácter rogado; solo es automático en las hipótesis previstas expresamente por el artículo 241 de la Constitución Política. Pese a lo anterior, en la sentencia de la cual me aparto, la Corte decidió formularse y resolver un problema jurídico que no se deriva de los planteamientos del actor, relativo a la razonabilidad y proporcionalidad de la medida al no tener en cuenta cuánto tiempo y en qué momento se habría ejercido el cargo de contralor municipal o distrital para efectos de configurar la inhabilidad. Este cuestionamiento no fue siquiera insinuado por el actor, por lo que la Corte, al pronunciarse al respecto, ejerció un control oficioso a la luz de este problema jurídico.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclara su voto teniendo en cuenta que debía seguirse la *ratio decidendi* de la sentencia C-1372 de 2000. Adicionalmente, en la presente providencia se debió considerar que: i) en todo caso, el encargo implica el traslado de funciones que conllevan el ejercicio de autoridad o el ejercicio de atribuciones propias del empleo para el cual este se produjo; y ii) el inciso 5° del artículo 272 Superior señala que *ningún* contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato de lo que podría interpretarse que la Constitución no excluye el ejercicio en encargo o en propiedad.

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

**LA RESTRICCIÓN DE LA REELECCIÓN POR UNA SOLA VEZ PARA EL DIRECTOR GENERAL DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, ES UNA MEDIDA RAZONABLE Y PROPORCIONAL QUE NO VULNERA SU DERECHO A LA IGUALDAD EN EL ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS**

**III. EXPEDIENTE D-12269 - SENTENCIA C-127/18 (Noviembre 21)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

**1. Norma acusada**

**LEY 1263 DE 2008**  
(diciembre 26)

*Por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993*

**ARTÍCULO 1o.** El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

**Artículo 28.** *Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.*

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1o de enero de 2012, y podrá ser reelegido **por una sola vez**.

**PARÁGRAFO 1o.** El período de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, será igual al del Director de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible., y podrán ser reelegibles.

**PARÁGRAFO 2o.** [...]

**2. Decisión**

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "*y podrá ser reelegido por una sola vez*" contenida en el artículo 28 de la ley 99 de 1993, respecto de los cargos analizados en la presente decisión.

### 3. Síntesis de los fundamentos

El análisis de la Corte parte de la facultad del Congreso para regular lo concerniente al Director General de las corporaciones autónomas regionales y los criterios que ha establecido la jurisprudencia constitucional de manera consistente, según los cuales, la limitación de la reelección de los funcionarios por una sola vez *(i)* constituye una medida de probidad de la función pública; *(ii)* garantiza la participación y acceso en igualdad de condiciones a los cargos públicos; *(iii)* se erige en un mecanismo de control al poder político y *(iv)* en algunos casos, asegura el diseño institucional del Estado. Al mismo tiempo, reiteró el reconocimiento del régimen de autonomía funcional y administrativa de las CAR, cuyo núcleo central es la prevención de la ocurrencia de impactos ambientales, como es el caso de la expedición de licencias ambientales.

A juicio de la Corte, la limitación de la reelección a una única vez es una medida que no se demuestra irrazonable ni injustificada, sino que, por el contrario, se sustenta en finalidades válidas en el marco de la probidad y eficacia institucional, garantiza la participación y acceso en igualdad de condiciones a los cargos públicos y se erige en un mecanismo de control al poder político. Como lo señaló el Procurador General de la Nación en su concepto, esta medida obedece al desarrollo por parte del Congreso de la República, de lo dispuesto en el artículo 150.7 sobre la organización de las CAR, en concordancia con los artículos 1º (fines del Estado), 79 (protección del medio ambiente), 125 (ingreso al servicio público) y 209 (principios de la función administrativa) de la Constitución.

El término de comparación entre los Directores de las CAR o de quienes han ejercido este cargo por una sola vez, de un lado, y los ciudadanos que no han tenido la oportunidad de hacerlo, de otro, evidencia con claridad que no se trata de sujetos que estén en paridad de condiciones, no solo porque a diferencia de estos, los destinatarios de la limitación establecida por la disposición demandada, ya han tenido la oportunidad de ejercer el cargo en dos ocasiones, sino porque al hacerlo ponen en desventaja para acceder a este cargo a los demás candidatos.

Para la Corte, la restricción de la reelección por segunda vez del cargo de Director de las CAR, no afecta el núcleo de protección del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, toda vez que la norma impugnada no constituye una disposición arbitraria, injustificada, ni mucho menos, trata de evitar que se posea en el cargo quien ha cumplido los requisitos para ello. La diferencia de trato dada por el legislador está fundada en un criterio razonable, cual es el haberse desempeñado en dos ocasiones en la labor de Director de la CAR y por lo tanto, no se sustenta en un criterio prohibido de discriminación, ni afecta a grupos históricamente excluidos o marginados y mucho menos, se trata de una medida destinada a crear un privilegio.

A su vez, como la limitación de derechos subjetivos que implica la restricción de la reelección por segunda vez, en el presente caso, busca: *(i)* garantizar la probidad de la función pública, en cuanto evita que una persona ejerza la labor durante períodos que le permitan concentrar de forma indebida el poder; *(ii)* concretar la igualdad en el acceso al cargo, ya que impide que se presenten ventajas para quien concluyó recientemente el ejercicio de la función; y *(iii)* garantizar la alternación en el poder. Todos estos fines, resultan acordes con la Constitución.

Con fundamento en las razones anteriores, fue declarada exequible la expresión acusada, del artículo 1º de la Ley 1263 de 2008.

### 4. Aclaración de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto, sobre algunas de las consideraciones expuestas en esta sentencia.

**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Presidente