

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-615 de 2002 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Si las facultades de intervención del Estado en la economía, especialmente en la actividad de prestación del servicio público de salud, pueden ir tan lejos como para que el legislador determine, sin señalar expresamente una justificación, que las secretarías de salud departamentales y distritales deben preparar cada dos años planes bienales de inversiones en salud aplicables a los sectores público y privado, y que consagre sanciones para las instituciones privadas que realicen inversiones por fuera de tales planes, señalando que en ese caso no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., 2020**

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>NORMAS DEMANDADAS.....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>PROBLEMA JURÍDICO.....</b>	<b>9</b>
<b>4.</b>	<b>CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO.....</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>DECISIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>6.</b>	<b>ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>13</b>

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-615 DE 2002 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Si las facultades de intervención del Estado en la economía, especialmente en la actividad de prestación del servicio público de salud, pueden ir tan lejos como para que el legislador determine, sin señalar expresamente una justificación, que las secretarías de salud departamentales y distritales deben preparar cada dos años planes bienales de inversiones en salud aplicables a los sectores público y privado, y que consagre sanciones para las instituciones privadas que realicen inversiones por fuera de tales planes, señalando que en ese caso no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra**

### **1. Introducción**

El ciudadano Arturo Huertas Ceballos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991, pide a la Corte declarar inexecutable algunas expresiones del artículo 65 de la Ley 715 de 2001 por cuanto considera que viola los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

### **2. Normas demandadas**

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

**"LEY 715 DE 2001  
(diciembre 21)**

*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*

**CAPITULO IV**

***Disposiciones generales del sector salud***

.....

**Artículo 65 Planes bienales de inversiones en salud.** *Las secretarías de salud departamentales y distritales prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones públicas y privadas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud determine que sean de control especial.*

*Estos planes se iniciarán con la elaboración de un inventario completo sobre la oferta existente en la respectiva red, y deberán presentarse a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Los Planes bienales deberán contar con la aprobación del Ministerio de Salud, para que se pueda iniciar cualquier obra o proceso de adquisición de bienes o servicios contemplados en ellos.*

*No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud. Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, la institución pública que realice inversiones por fuera del plan bienal, no podrá financiar con recursos del Sistema General de Participaciones el costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. **Cuando las instituciones privadas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.***

*El plan bienal de inversiones definirá la infraestructura y equipos necesarios en las áreas que el Ministerio de Salud defina como de control de oferta. Las instituciones públicas o privadas que realicen inversiones en estas áreas no previstas en el plan bienal, serán sancionadas. Los gerentes y las juntas directivas de las instituciones públicas podrán ser destituidos por mala conducta y las instituciones privadas no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud."*

### **Argumentos de la demanda**

Para sustentar su acusación transcribe las consideraciones que efectuara esta Corporación en la sentencia de constitucionalidad C-616 del 13 de junio de 2001<sup>1</sup>, en la que se analizan los aspectos referidos a la libertad económica, libertad de empresa, libertad de competencia, regulación de la libre competencia, abuso de la posición dominante y las facultades de intervención del Estado en las empresas prestadoras de salud, así como el funcionamiento del sistema de salud, las cuales cita como fundamentos de violación de la norma demandada.

En su criterio, la norma parcialmente acusada desconoce el principio de la libre competencia y la libertad de empresa que le es reconocida al sector privado que

---

<sup>1</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil

participa en la prestación del servicio público de salud, toda vez que impide realizar la inversión en infraestructura, dotación o equipo biomédico que dicho sector considere conveniente, pues impone que tales inversiones sean aprobadas por el Estado-Ministerio de Salud.

En efecto, considera el demandante que si bien la intervención del sector privado en materia de salud no puede desconocer la finalidad social de la prestación de dicho servicio, una vez admitida la participación de los particulares en dicha actividad el Estado debe permitir que ellos actúen dentro de un esquema de libre competencia y libertad de empresa, que en últimas busca también que se ofrezca a los usuarios un mejor servicio. Sin embargo, a su juicio es claro que la norma demandada establece prácticas restrictivas de la competencia y restringe la libertad económica que tienen los particulares en el sector salud, pues coloca al Estado en una posición dominante en virtud de la cual puede definir la cantidad de obras de infraestructura y equipos en que puede intervenir el sector privado, de acuerdo con la oferta que defina el Ministerio de Salud. De otro lado, también estima que la norma demandada desconoce a los usuarios el derecho que tienen de escoger frente a potenciales oferentes, y a obtener un mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio de salud.

Finalmente, el demandante aduce que si en gracia de discusión se admitiera que la norma permite la libre competencia de los particulares en el sector salud, ella continuaría siendo violatoria de la Constitución en la medida en que las restricciones que establece no se aplicarían a la totalidad de los actores, sino sólo a algunos según la oferta de servicios existente, determinada en un momento dado por el Ministerio de Salud. Así pues, en su criterio, bien podría ser que hoy un grupo de particulares tuviera restricción en la inversión, y mañana otro o el mismo no tuviera dicha restricción, según lo determine el Ministerio de Salud en su oportunidad.

## **INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES PUBLICAS**

En defensa de la constitucionalidad de los apartes de la disposición demandada, durante el término legal intervinieron el doctor **Bernardo Alfonso Ortega Campo** en representación del Ministerio de Salud, la doctora **Ivonne Edith Gallardo Gómez** en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la ciudadana **Andrea Carolina Ruiz Rodríguez**<sup>2</sup>.

Los argumentos expuestos por todos los anteriores intervinientes, quienes unánimemente solicitan la declaración de exequibilidad de la norma acusada, son coincidentes, razón por la cual se hará un resumen de los mismos:

---

<sup>2</sup> En forma extemporánea intervinieron el doctor Fernando González Moya en calidad de apoderado de la Superintendencia Nacional de Salud y el doctor Elkin Hernán Otálvaro Cifuentes en calidad de Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud; por tal razón sus intervenciones no serán tenidas en cuenta.

En síntesis, quienes abogan por la exequibilidad de la disposición consideran que dentro del modelo de Estado Social de Derecho por el que opta la Constitución, a las autoridades les corresponde intervenir para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos. En efecto, el artículo 365 de nuestra Carta Política establece que corresponde al Estado la regulación, el control y la vigilancia de los mismos. Concretamente, en materia de salud los artículos 48, 49 y 366 superiores persiguen asegurar la adecuada prestación del servicio a todas las personas. Ahora bien, el servicio público de salud, como lo ha dejado sentado la jurisprudencia constitucional, puede ser prestado no sólo por las entidades públicas sino también por los particulares, y el modelo adoptado por la Ley 100 de 1993, permite esta última posibilidad. Sin embargo, esta prestación está sujeta al control estatal.

La Ley 100 de 1993 que, en desarrollo de los citados artículos constitucionales creó el Sistema de Seguridad Social Integral, tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas y de la comunidad a obtener la calidad de vida acorde con su dignidad. Por eso regula las obligaciones del Estado y de la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de salud, y de servicios complementarios previendo la participación de entidades públicas y privadas.

La Ley 715 de 2001, a la cual pertenece la norma acusada, es desarrollo de un mandato constitucional que específicamente señala que el Congreso puede determinar, en cada caso, en qué actividades puede intervenir el Estado y cuál es ese grado de esa intervención.

Siendo la salud un servicio público a cargo del Estado, que involucra la satisfacción de necesidades vinculadas con la dignidad y los derechos fundamentales de las personas, a éste le corresponde organizar, dirigir, regular, controlar y vigilar la prestación del mismo; disponer la manera como la responsabilidad por la prestación de los servicios de salud se distribuye entre el Estado, la comunidad y los particulares; establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer la vigilancia y el control sobre estas últimas. Por eso, en estos casos la intervención estatal es intensa y tiene como fundamento constitucional no solo las normas referentes a la facultad de intervención del Estado en la economía, sino también las relativas al control en la prestación de los servicios públicos en general y de la salud en particular. Por lo tanto, la norma acusada no atenta contra la Constitución, sino que por el contrario responde a la filosofía en virtud de la cual el Estado debe ejercer una función interventora en materia de servicios públicos como el de salud.

Concretamente, la razón de ser de la disposición es la necesidad de ordenar la prestación de los servicios de salud de forma racional y eficiente, de modo que no se concentre en algunos centros urbanos toda la oferta de equipos de alta

tecnología y la oferta de servicios. En este sentido, aunque limita la iniciativa privada, pretende racionalizar las inversiones en salud ajustándolas a las necesidades, a través del mecanismo de “redes de salud” “Una red de salud es el conjunto de oferta de salud en un territorio determinado y el objeto de esta es evitar que las inversiones se concentren en áreas ya saturadas por la oferta y por el contrario se dirija a las áreas en las cuales el servicio es deficiente y se requieren inversiones públicas o privadas.”<sup>3</sup> En últimas, si bien el régimen de los servicios públicos y concretamente la norma acusada limita el ejercicio de ciertas libertades individuales, tal limitación se encuentra ampliamente legitimada cuando es necesaria para garantizar el interés general y la vigencia otros derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

En conclusión, la norma impugnada sólo pretende mantener el control, la dirección y vigilancia de los recursos destinados a salud, a fin de que ese servicio mantenga los niveles de eficiencia y eficacia que debe tener entre la comunidad. Los particulares que participan en la prestación del servicio de salud deben someterse a las normas que rigen tal prestación, pues están desempeñando funciones públicas por delegación del Estado. El cumplimiento de estas funciones debe hacerse en los términos precisos y taxativos en que señale el legislador.

### **Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI**

Solicitando la inexecutable de la norma acusada, la Vicepresidente Jurídica de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral - ACEMI- coadyuva la demanda cuestionando la norma acusada porque considera que, si bien hay una intervención estricta por parte del Estado en la prestación del servicio público de salud, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido de afirmar que los particulares también pueden concurrir a su prestación, razón por la cual el Estado debe velar porque no se presenten obstáculos o limitaciones a la concurrencia de estos actores. Por tal razón la norma parcialmente acusada desconoce la libertad económica de las empresas privadas que prestan dicho servicio, al limitar la facultad que tienen para realizar las inversiones que consideren necesarias en adquisición de infraestructura, equipo biomédico y dotación para la prestación del aludido servicio de salud.

Adicionalmente, considera que la norma impugnada viola derechos constitucionales fundamentales como el de la dignidad humana y el de la seguridad social, “al impedir a los particulares contribuir al mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios de salud y el de propender por la cobertura universal, de manera que se satisfaga el interés general”. Considera que el servicio público de salud debe gobernarse por el libre juego de la oferta y

---

<sup>3</sup> Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez.

la demanda, concluyendo entonces que la norma impugnada establece una restricción desproporcionada y carente de razonabilidad.

### **Concepto del PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

Solicita el Procurador General de la Nación que se declare la inexecutable de las expresiones acusadas al considerar que si bien el Estado puede limitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés general, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, lo cual es coherente con su función de director general de la economía y con la consagración de principios como el de la solidaridad, la justicia, la participación, la igualdad material y la dignidad humana, las expresiones demandadas están consagrando supuestos de limitación de una actividad lícita como es la prestación de servicios en salud, que está relacionada con la libertad de ejercer las profesiones involucradas en la prestación del servicio de salud y con el derecho al trabajo de estos profesionales.

Considera el Procurador que dichas libertades tienen especial protección del Estado y sólo podrán ser restringidas cuando así lo justifique el interés general. Además, “la posibilidad de restringir la libertad económica, también debe responder a la filosofía del Estado social de derecho, es decir, no queda librada a la voluntad arbitraria del legislador o del ejecutivo... cualquier limitación a este derecho debe estar justificada en la protección del interés general y debe observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad.” A su juicio, “la libre iniciativa privada es parte del derecho de propiedad, en cuanto hace referencia a la utilización del patrimonio por parte de su propietario, quien puede decidir según su preferencia y costo de oportunidad, en busca de una mayor rentabilidad...”

Si bien, en atención a la importancia del servicio de salud y a su “incidencia en la calidad de vida de la población”, su prestación está sujeta a la regulación del Estado, “sin embargo, las regulaciones deben responder a un principio de razonabilidad”, por lo cual “no estarán justificadas las limitaciones a la libertad de la iniciativa privada o del ejercicio de las profesiones y actividades económicas relacionadas con el área de la salud, de no ser necesarias y proporcionales.” Sobre este punto, a juicio del señor procurador la norma acusada no hace explícitas las razones que justifican esta restricción, como lo exigen los artículos 334 y 150 numeral 21 de la Carta con respecto a las leyes de intervención en la economía y en particular a las referentes a la prestación de servicios públicos, preceptos constitucionales que obligan al legislador a precisar los fines y alcances de la intervención. Además, la falta de justificación de la norma, “deja sin piso la limitación que comporta el artículo acusado con relación al derecho de los usuarios a elegir libremente al prestador del servicio, al limitar la competencia en la oferta de servicios.”



Así las cosas, como la limitación a la libertad económica no está expresamente justificada, encuentra el concepto fiscal que es imposible realizar un test si quiera débil de razonabilidad, proporcionalidad o necesidad de la medida restrictiva de esa libertad.

*Adicionalmente, considera el señor procurador que la intervención del Estado en la economía puede llevarse a cabo de distintas maneras, principalmente a través de la actividad de fomento a los sectores económicos que considera necesario impulsar, y que sólo en casos extremos se debe acudir a las modalidades sancionatorias, las cuales deben quedar reservadas para las actividades ilícitas.*

*Por último, estima el Ministerio Público que no es función propia de las secretarías de salud elaborar planes bienales de inversiones públicas y privadas, sino que su competencia se restringe a la elaboración de dichos planes bienales solamente en el sector público, pues en un Estado que consagra el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa, no puede el poder público decidir la utilización de recursos privados, como parece indicarlo el texto de la norma acusada.*

### **3. Problema Jurídico**

En el presente caso debe la Corte Constitucional establecer si las facultades de intervención del Estado en la economía, especialmente en la actividad de prestación del servicio público de salud, pueden ir tan lejos como para que el legislador determine, sin señalar expresamente una justificación, que las secretarías de salud departamentales y distritales deben preparar cada dos años planes bienales de inversiones en salud aplicables a los sectores público y privado, y que consagre sanciones para las instituciones privadas que realicen inversiones por fuera de tales planes, señalando que en ese caso no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### **4. Consideraciones de la Corte Constitucional**

A juicio de la Corte, la norma parcialmente acusada es una expresión de las facultades legislativas de intervención económica estatal en la prestación del servicio público de salud y de las competencias de regulación, control y vigilancia de que dispone el Estado en tal materia.

De otro lado, los fines que persigue el legislador con la adopción de medidas relativas a la elaboración de los planes bienales de inversiones en salud por parte de las secretarías departamentales y distritales resultan acordes con la Constitución. En efecto, la Carta menciona que de manera general la intervención económica se lleva a cabo “para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” y la “distribución equitativa de las oportunidades”, así como para “dar pleno empleo a los recursos

*humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos".* (C.P. art. 334). Específicamente, la intervención en la prestación del servicio público de salud persigue la solución de las necesidades insatisfechas en este campo, como lo enuncia el artículo 366 superior. Todos estos objetivos superiores coinciden con los que persiguió el legislador al expedir la disposición parcialmente acusada, pues como se colige del examen de sus antecedentes legislativos y del contexto de la Ley en la que se inserta, ella busca racionalizar la oferta de servicios de salud a fin de que no todas las obras de infraestructura sanitaria, los equipos médicos y los servicios se concentren en determinados lugares en donde se presente sobreoferta de los mismos, al paso que en otros haya carencias e imposibilidad de asegurar la atención de la población. En este sentido la finalidad constitucional es obvia.

No obstante, el artículo acusado, en los apartes concretamente demandados, no supera un examen de proporcionalidad de la medida adoptada. La proporcionalidad o ponderación de una norma que introduce límites a derechos constitucionales consiste en que el sacrificio que produce en los mencionados derechos, en aras de la obtención de un fin legítimo, no sea superior al beneficio conseguido. Este paso del escrutinio que debe adelantar el juez constitucional se orienta entonces a *"evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional."*<sup>4</sup>

La proporcionalidad en este caso hace alusión a que la medida no resulte excesiva frente a la finalidad buscada, de manera que sacrifique innecesariamente derechos y garantías de los particulares, llegando a afectar su núcleo esencial y aun afectando el interés público. Si bien es razonable que exista una planeación en la prestación de servicios de salud, dicha actividad no puede ir tan allá como para eliminar la libertad de competencia que, como se dijo, es el principio de operación de la libertad de empresa. En el caso presente, la eliminación de la libre competencia se produce por cuanto a las empresas privadas prestadoras del servicio público de salud se les prohíbe hacer inversiones u ofrecer servicios por fuera del plan adoptado por las autoridades. Es decir, tales empresas, en las áreas que determine el plan, no podrán invertir, construir obras, adquirir equipos o prestar servicios que no sean los estrictamente señalados por las autoridades. No es legalmente posible que las empresas privadas salgan al mercado a ofrecer servicios por fuera de este plan, a fin de atraer o conservar a los usuarios, pues la norma acusada expresamente indica que *"cuando las instituciones privadas*

---

<sup>4</sup> Sentencia C-448 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre este tema también pueden consultarse entre otras, las sentencias C-371 de 2000, C-110 de 2000, C-093 de 2001, C-068 de 1999, C-309 de 1997 y C-741 de 1999.

**realicen inversiones por fuera del plan bienal**, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

A juicio de la Corte, resulta acorde con la Carta el obligatorio cumplimiento de las metas señaladas por los planes bienales de inversiones en salud que se impone a las empresas públicas que concurren a la promoción o prestación de ese servicio público, pues al Estado corresponde garantizar la efectiva atención de la salud en todos sus niveles. Así, si la falta de recursos, equipos o de oferta de ciertos servicios compromete la efectividad del servicio público de salud, la amenaza correlativa de derechos fundamentales que estén en conexión inescindible con el derecho a la salud debe ser conjurada mediante la actuación planificada de las entidades públicas del sistema de seguridad social en salud.

Sin embargo, la obligatoriedad de tales planes bienales de salud respecto de las empresas privadas no resulta conforme con la Carta y menos aun la sanción que por incumplimiento de la prohibición de invertir por fuera de ellos se les impone, que consiste en su exclusión del sistema, todo lo cual resulta desproporcionado. En efecto, parece claro que la norma acusada elimina el esquema de libre competencia que el resto de las leyes que regulan el servicio público de salud mantienen, pues, como se dijo, en lo sucesivo las empresas privadas que prestan servicios de salud sólo podrán invertir en aquellos proyectos y servicios de control especial de oferta que les sean autorizados en los planes bienales. Como el Ministerio de Salud puede incluir sin límites todos aquellos proyectos y servicios cuya oferta estime conveniente regular, en la práctica en relación con ellos no regirá un esquema de libre iniciativa privada, pues las entidades particulares tendrán que ofrecer exclusivamente lo que se les indique, so pena de quedar excluidas del sistema de seguridad social, lo cual en últimas equivale a excluirlas de la actividad y del mercado de estos servicios.

*Esta desproporción en la medida de intervención, a juicio de la Corte pervierte la finalidad constitucional de racionalizar la oferta de servicios de salud perseguida por el legislador. Ciertamente, dentro de la axiología constitucional la libertad de empresa y de competencia se reconocen, como se dijo, por razones de interés general pues se las estima motor del desarrollo. En el presente caso, se presenta un ejemplo claro de cómo la eliminación de estas garantías y del esquema de mercado libre, trunca la posibilidad social de acceder a mejores ofertas de bienes y servicios. Al impedir la oferta libre de servicios, la ley produce un estancamiento de la ampliación de las redes en lo referente a infraestructura, equipos y servicios, y en la mejora de su calidad, con grave detrimento del interés general y de la garantía de la satisfacción de necesidades básicas y de derechos fundamentales. Lo anterior por cuanto aunque se ajusta a la Carta la planificación de la oferta de servicios públicos y su control y vigilancia a efectos de lograr la atención de las necesidades de la población en todos los niveles, el exceso de la reglamentación anula los beneficios del modelo legal vigente, con grave deterioro del interés colectivo.*

Pero además de que por las razones anotadas la medida de intervención adoptada por el legislador resulta desproporcionada al comprometer el núcleo esencial de la libertad de empresa y competencia, los apartes acusados del artículo 65 de la Ley 715 de 2001 implican el otorgamiento de un trato diferente a las empresas privadas frente a las públicas, que desequilibra la igualdad de condiciones normativas en las que cada una acude al mercado, en un asunto en el que no cabría establecer esa distinción. En efecto, al tenor de la disposición, si las empresas públicas realizan inversiones por fuera del plan bienal, la consecuencia es que no podrán financiar con recursos del Sistema General de Participaciones (léase con el situado fiscal o las participaciones municipales en las rentas nacionales) el costo de la inversión o el de operación y funcionamiento de los nuevos servicios. Sin embargo, tales inversiones o servicios acometidos por fuera de los planes bienales, sí podrían ser financiados con otros recursos distintos, como los propios de los departamentos, distritos o municipios, y otros de las respectivas empresas públicas. En cambio, para las empresas o instituciones privadas que realicen inversiones por fuera del plan bienal, la consecuencia es mucho más drástica pues la norma indica que *“no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”*. Como de manera general estas empresas privadas, sean EPS y IPS, que participan en el sistema general de seguridad social en salud administran recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema,<sup>5</sup> o son contratados con ellos, y este es propiamente su objeto social, la sanción es mucho más drástica que la que se impone a las empresas públicas, pues equivale a sacarlas del mercado, lo que no sucede con las estatales. De esta manera, indirectamente la norma propiciaría la consolidación de una posición dominante de las empresas públicas frente a las privadas, al concederles la oportunidad de ofrecer servicios por fuera de los planes bienales, siempre y cuando no se financiaran con recursos del sistema de participaciones en las rentas nacionales. En cambio las privadas no podría financiar con ningún tipo de recursos proyectos o servicios extraños a tales planes, sin quedar excluidas del sistema.

*Por las razones anteriores la Corte estima que la norma parcialmente acusada resulta desproporcionada e incumple con el deber estatal de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica.*

*15. Conforme con lo expuesto, la Corte estima que desconoce la Constitución el que existan planes bienales de inversión en salud que se impongan como obligatorios a las empresas privadas que concurren a la prestación de este servicio público. En tal virtud declarará la inexecutable de las expresiones acusadas que se refieren a ello y de las que establecen las sanciones por desconocimiento de esta obligación.*

*Así mismo, por razones de unidad normativa, declarará la inexecutable de la expresión “No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud”*

---

<sup>5</sup> Ley 100 de 1993, art. 182

*contenida en el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 715 de 2001, a pesar de que no fue expresamente demanda.*

## 5. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y privadas en salud*” contenida en el inciso primero del artículo 65 de la Ley 715 de 2001.
- Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*No podrán realizarse inversiones en infraestructura, dotación o equipos, que no se encuentren en el plan bienal de inversiones en salud*” y “*Cuando las instituciones privadas realicen inversiones por fuera del plan bienal, no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenidas en el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 715 de 2001.
- Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*o privadas*” e “*y las instituciones privadas no podrán ser contratadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenidas en el inciso cuarto del artículo 65 de la Ley 715 de 2001.

## 6. Análisis y conclusiones

- Frente a los límites de la libertad de configuración legislativa en sistema de seguridad social en salud, señaló la Corte Constitucional que *en el diseño del sistema de seguridad social en salud, el legislador tiene una amplia libertad de configuración legislativa y sólo se encuentra sometido a los límites que imponen ciertas normas constitucionales. Dentro de estas normas limitativas de su capacidad de acción en esta materia, en primer lugar se encuentran aquellas que consagran derechos fundamentales. De otro lado, el legislador debe regular la prestación del servicio público de salud respetando lo dispuesto por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad a que se refiere el artículo 49 superior. Por ello, dentro de las variadas formas de regulación que caben dentro del marco de su libertad de configuración, debe garantizar que toda la población el acceso a los bienes y servicios que satisfagan adecuadamente sus necesidades en materia de salud.*
- Respecto a la protección inmediata por afectación de derechos fundamentales como el derecho a la salud, indicó la Corte que la jurisprudencia de esta Corporación ha puesto de presente cómo, a pesar del carácter primariamente prestacional del derecho a la salud, el mismo debe ser objeto de protección

inmediata cuando quiera que su efectividad comprometa la vigencia de otros derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida y a la dignidad personal.

- Con respecto a la finalidad de la intervención del Estado en la economía la Corte indicó que la actividad intervencionista del Estado en la economía pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos, como en el de la prestación de los servicios públicos que se vincula la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos. Por ello, en las normas de intervención que así expide el legislador, está presente la tensión entre la libertad de empresa y la prevalencia del interés general.
- Frente a los límites constitucionales de la intervención económica de la libertad de empresa y de la actividad económica de los particulares, afirmó la Corte que *en reiterada jurisprudencia la Corte se ha encargado de señalar los límites constitucionales que se imponen a la hora de intervenir la actividad económica de los particulares en aras del interés general. Ha indicado que tal intervención: i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*
- Frente a los límites de la intervención económica en servicios públicos, indicó la Corte que la intervención no puede ser tan intensa que en realidad llegue eliminar radicalmente el esquema de mercado libre que mantiene la ley (pues si lo elimina cae en el extremo de estatización de la actividad que impone indemnización a los particulares que lícitamente la ejercían), por lo cual debe respetar ciertos límites que, con base en la Constitución, han sido señalados por esta Corporación. Estos límites, como se recuerda, indican: i) que tal intervención sólo puede adelantarse mediante ley; ii) que no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) que debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación; iv) que debe obedecer al principio de solidaridad; y, v) que debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.