

SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD EN CONSEJO PERMANENTE PARA EVALUACION DE NORMAS SOBRE CONTABILIDAD Y JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Hace parte integrante

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEY-Alcance respecto de ley habilitante

La Corte precisa que conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el estudio de “la constitucionalidad de un decreto ley no exige realizar previamente el estudio de constitucionalidad de la ley habilitante, en virtud de la cual aquel fue expedido. La Corte podría entrar a analizar dicha ley cuando haya sido demandada, o cuando sea necesario conformar la unidad normativa para realizar el juicio de exequibilidad.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporal y material

Esta Corte ha señalado de manera reiterada que el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado. Así, este Tribunal ha enfatizado en el carácter expreso y preciso de las facultades, lo que implica la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas.

SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD EN CONSEJO PERMANENTE PARA EVALUACION DE NORMAS SOBRE CONTABILIDAD Y JUNTA CENTRAL DE CONTADORES-Nueva función de participación implica modificación parcial de composición de entidades sin que implique desbordamientos de competencias por el ejecutivo/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN FUNCIONES DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Alteración que implica modificación de composición de entidades

Los apartes acusados no pretenden modificar la JCC ni el CPC. Su finalidad es atribuir una nueva función al Superintendente de Salud, que es la de participar en esas entidades. Es obvio que esa nueva función implica inevitablemente una modificación parcial de la composición de esas entidades, pero no por ello el Gobierno desbordó su competencia, por cuanto la ley habilitante facultaba expresamente al Presidente a alterar las funciones de la

Superintendencia de Salud.

AUTORIDAD CONTABLE-Funciones de vigilancia y regulación

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Control riguroso sobre contabilidad de los diversos agentes que participan del sistema

Referencia: expediente D-4586

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) del Decreto Ley 1259 de 1994 “por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud”

Actor: Humberto Longas Londoño.

Magistrado Ponente:

DR. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D. C, ocho (8) de marzo de dos mil cuatro (2004).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto Longas Londoño demanda los artículos 20 y 24 (parciales), de la Ley 789 de 2002, los artículos 12, 22, 76, 78, 81 y 84 (parciales) de la Ley 795 de 2002 y los artículos 5, 7 y 17 (parciales) del Decreto 1259 de 1994. Por medio de auto del dos de mayo de 2003, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda únicamente contra el artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, e inadmitió la demanda dirigida contra el resto de los artículos por demanda inepta, debido a una insuficiente e indebida formulación del cargo. El auto concedió al actor un término de tres días para que corrigiera la demanda y advirtió que de no cumplir con esa exigencia, la demanda sería rechazada. El actor no corrigió el escrito, por lo que el magistrado sustanciador, por medio de auto del 16 de mayo de 2003, rechazó la demanda contra los artículos que habían sido inadmitidos. El demandante presentó entonces recurso de súplica contra el auto de rechazo. La Sala Plena de la Corte Constitucional, por auto del 15 de julio de 2003, rechazó ese recurso de súplica y confirmó en todas sus partes el auto del 16

de mayo de 2003 del magistrado sustanciador. El proceso fue entonces puesto en lista, se corrió traslado al Procurador General y se comunicó a ciertas instituciones para que intervinieran, si lo consideraban pertinente. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

La Corte destaca que, conforme a lo anterior, únicamente la demanda contra el artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994 “por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud” fue admitida, por lo que esta Corporación sólo reseñará los cargos e intervenciones relacionados con esa disposición.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 41.406 del 24 de junio de 1994, y se subrayan los apartes acusados:

“Decreto Número 1259 de 1994

(Junio 20)

por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud

(....)

Artículo 17. Disposiciones varias.

1. Deberes de los inspectores. Todo inspector debidamente nombrado y posesionado, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente o del Director General de Inspección y Vigilancia, deberá sin demora revisar la entidad designada en dicha comisión y rendir al Superintendente un informe sobre el resultado de su examen.

2. Integración al Consejo Permanente para la evaluación de las normas contables. A partir de la vigencia del presente Decreto el Superintendente Nacional de Salud o su delegado integrará el Consejo Permanente para la evaluación de las normas sobre contabilidad, creado por el artículo 138 del Decreto 2649 de 1993 o el organismo que lo sustituya.

3. Traslado de investigaciones a la Junta Central de Contadores e integración de la misma. De

todas las investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud sobre las actuaciones de contadores públicos, una vez culminen, se dará traslado a la Junta Central de Contadores, de la cual será integrante a partir de la fecha del presente Decreto, el Superintendente Nacional de Salud

4. Adecuación de la Estructura Orgánica. La Estructura Orgánica y las funciones de la Superintendencia que se reestructura mediante este Decreto, así como su planta de personal, continuará rigiendo hasta la fecha en que se promulguen las normas que adopten la nueva planta de cargos y el plan de retiro compensado y se produzcan las respectivas incorporaciones.”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que los apartes acusados desconocen el artículo 150 numeral 10 de la Carta, pues el Gobierno, al expedir esas disposiciones, se excedió en las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 240 numeral 2 de la Ley 100 de 1993. Según su criterio, la norma habilitante únicamente facultó al Gobierno para modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, pero no le confirió competencia para modificar la Junta Central de Contadores ni el Consejo Permanente para la evaluación de las normas contables, por lo que las normas acusadas, que hacen parte de un decreto ley expedido en virtud de esas facultades extraordinarias, no podían alterar la composición de esas entidades.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

La ciudadana Nurys del Carmen Hernández Espitia, actuando como apoderada de la Superintendencia del Subsidio Familiar, interviene en el proceso para oponerse a la demanda. Sin embargo, sus argumentos se dirigen contra las disposiciones relativas a esa superintendencia, que hacen parte de las normas inicialmente acusadas por el actor, pero que fueron inadmitidas y rechazadas por la Corte. La ciudadana no presenta entonces consideraciones específicas sobre el artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, que fue la disposición frente a la cual la demanda fue admitida.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para impugnar la demanda. Sin embargo, sus argumentos buscan refutar los cargos formulados por el actor contra disposiciones distintas al artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, que fue la única disposición frente a la cual la demanda fue admitida.

3. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud.

El ciudadano Fernando González Moya, en representación de la Superintendencia Nacional de Salud, se opone a las pretensiones de la demanda. El interviniente transcribe varios apartes de algunas sentencias de esta Corte constitucional relativas al sistema de seguridad social, pero la Corte no encuentra en su escrito ninguna consideración específica sobre el cargo dirigido contra el artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, que fue la única disposición frente a la cual la demanda fue admitida.

4. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la disposición parcialmente acusada. La ciudadana comienza por recordar que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso deben ser precisas y claras, pero que eso “no significa que ellas deban ser necesariamente detalladas, minuciosas o taxativas.” En tal contexto, la interviniente argumenta que el Gobierno no incurrió en exceso al expedir las disposiciones afectadas, pues el decreto fue expedido en término y la atribución de funciones de carácter contable a las superintendencias no sólo es necesaria para el desarrollo de sus labores sino que además respeta las atribuciones conferidas por el artículo 354 de la Carta al Contador General de la Nación.

5. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano William Acero Ospina, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, se opone a las pretensiones de la demanda. Sin embargo, la Corte no encuentra en su escrito ninguna consideración específica sobre el cargo dirigido contra el

artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, que fue la única disposición frente a la cual la demanda fue admitida.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3386, recibido el 16 de octubre de 2003, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los apartes acusados.

La Vista Fiscal comienza por recordar que la demanda sólo fue admitida el artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, por lo que sus consideraciones sólo recaen sobre el cargo formulado contra ese artículo. Acto seguido, el Procurador recuerda ciertas características de la regulación constitucional de las facultades extraordinarias, y en particular que éstas deben ser precisas y claras, lo cual no significa que ellas deban ser necesariamente detalladas, minuciosas o taxativas.

Luego el Ministerio Público entra a analizar si la inclusión del Superintendente Nacional de Salud en la Junta Central de Contadores se ajusta o no a las facultades conferidas por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993, y su respuesta es afirmativa. Según su parecer, las facultades fueron otorgadas para adecuar a la Superintendencia Nacional de Salud a los mandatos de la Ley 100 de 1993. Ahora bien, explica la Vista Fiscal, el sistema de seguridad social en salud diseñado por esa ley no sólo recauda y administra recursos cuantiosos sino que además éstos tienen destinación específica, y corresponde a la Superintendencia de Salud vigilar y controlar que esos recursos sean efectivamente destinados a las finalidades previstas en la ley. Y por ello considera el Procurador que es entendible que la norma acusada prevea que dicho superintendente haga parte de los órganos que disciplinan a los contadores públicos, como la Junta Central de Contadores, pues estos profesionales son quienes dan fe de los balances y estados financieros de las entidades que trabajan en el sector salud. Concluye entonces el Ministerio Público:

“Es de interés del Estado, a través de la Superintendencia Nacional de Salud, por lo antes expuesto, contar con instrumentos legales que le permitan incursionar en los escenarios del poder público, en donde se toman las decisiones que afectan el interés que ella protege y, en este caso, la Junta Central de Contadores, como juez disciplinario de los profesionales de la Contaduría Pública cuando quiera que incurran en faltas contra la ética profesional, que en el

caso que nos ocupa tiene una relación directa en tanto ellos dan fe pública con la firma que hacen de los balances, de los estados financieros y de pérdidas y ganancias de las instituciones que prestan los servicios de salud.

En razón de las múltiples instituciones prestadoras de servicios de salud, Empresas Sociales del Estado y Administradoras del Régimen Subsidiado tanto públicas como privadas, a los cuantiosos recursos que recaudan y administran, a la garantía de la prestación de los servicios, que dependen de la adecuada administración y recaudo de los recursos del régimen tanto contributivo como subsidiado, encuentra razón de ser, justificación constitucional y correspondencia entre la ley de facultades y el uso que de ellas hizo el Presidente.”

Posteriormente, el Procurador explica que, conforme a la sentencia C-452 de 2003, las superintendencias pueden aprobar normas generales en materia contable, siempre y cuando éstas se relacionen con las funciones de inspección, vigilancia y control a su cargo, y se realicen dentro de los límites fijados por la Constitución, la ley y las determinaciones adoptadas en la materia por el Contador General de la Nación. Esta situación, según su parecer, justifica plenamente que el Superintendente de Salud haga parte del Consejo Permanente para la evaluación de las normas sobre contabilidad, debido a “la importancia de ese organismo colegiado y consultivo, para mantener o modificar las normas contables en lo atinente a la contabilidad de las instituciones prestadoras de los servicios de salud y promotoras de los mismos.”

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 17 (parcial) del Decreto 1259 de 1994, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de un decreto expedido en virtud de facultades extraordinarias.

El asunto bajo revisión.

2. Los apartes acusados hacen parte del Decreto 1259 de 1994, que fue expedido en

desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993 para “modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto” en esa ley. Dichos apartes establecen que el Superintendente Nacional de Salud hará parte del Consejo Permanente para la evaluación de las normas sobre contabilidad (de ahora en adelante CPC) y de la Junta Central de Contadores (de ahora en adelante JCC). El demandante considera que esos mandatos son inconstitucionales, pues desbordaron las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993, ya que esa norma habilitante no habría facultado al Gobierno para modificar la JCC ni la CPC. Por el contrario, para una de las intervinientes y para la Vista Fiscal, no existe ninguna extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues la incorporación del Superintendente de Salud a esas entidades responde claramente a los propósitos del sistema de salud diseñado por la Ley 100 de 1993.

Conforme a lo anterior, el problema que plantea la presente demanda es si el Gobierno se extralimitó o no en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993, al ordenar que el Superintendente Nacional de Salud haga parte del CPC y de la JCC. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por estudiar el alcance de las facultades otorgadas por la norma habilitante, para de esa manera poder determinar si éstas autorizaban o no al Gobierno a realizar esas modificaciones de esas entidades.

Las facultades otorgadas por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993 y la norma acusada.

3- La Corte precisa que conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el estudio de “la constitucionalidad de un decreto ley no exige realizar previamente el estudio de constitucionalidad de la ley habilitante, en virtud de la cual aquel fue expedido. La Corte podría entrar a analizar dicha ley cuando haya sido demandada, o cuando sea necesario conformar la unidad normativa para realizar el juicio de exequibilidad.¹” En el presente caso, el actor no cuestionó la norma habilitante, ni resulta necesario examinar su constitucionalidad. La Corte simplemente examinará el alcance de las facultades conferidas al gobierno por dicha norma, con el fin de precisar si los apartes acusados del Decreto Ley

1259 de 1994 desbordaron o no dichas facultades.

4- La norma habilitante, esto es, el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993, establece:

“De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:

(....)

2. El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley. En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.

La lectura de esa norma habilitante permite señalar que el límite temporal de las facultades conferidas fue de seis meses, contados a partir de la publicación de la ley, que ocurrió el 23 de diciembre de 1993. Este límite temporal fue entonces respetado, pues el decreto 1259 de 1994 fue expedido el 20 de junio de 1994.

6- Desde el punto de vista material, la norma habilitante facultaba al gobierno para “modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud”, con un propósito preciso, pues las modificaciones posibles eran aquellas necesarias “para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto” en la Ley 100 de 1993.

5- Esta Corte ha señalado de manera reiterada que el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado². Así, este Tribunal ha enfatizado en el carácter expreso y preciso de las facultades, lo que implica la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas³.

6- Este carácter estricto de la interpretación del alcance de las facultades extraordinarias parece dar razón al actor, pues es cierto que la norma habilitante no confirió al Gobierno una atribución expresa para modificar la JCC ni el CPC, pues la competencia se extendía exclusivamente a la posibilidad de modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Salud. Ahora bien, la integración del Superintendente de Salud al CPC y a la JCC implica una modificación parcial de esas entidades, por lo cual habría que concluir que las expresiones acusadas excedieron la competencia atribuida al Gobierno.

7- Un examen más atento muestra empero que la anterior tesis, tomada en forma absoluta, es excesiva. La razón es la siguiente: la modificación de una entidad A, o de sus funciones, puede en determinados casos implicar inevitablemente una modificación parcial y no esencial de una entidad B. Por ejemplo, la modificación de las atribuciones de un Ministro, quien hace parte de varias juntas directivas, puede implicar la modificación de la composición de esas juntas directivas. Por consiguiente, si una ley habilitante confiere atribuciones al Gobierno para alterar las funciones y la estructura de la entidad A, debe entenderse que también lo autorizó para cambiar, en forma parcial, la entidad B, si dicha alteración de B es una consecuencia necesaria de atribuir ciertas funciones a la entidad A.

Ahora bien, esto es lo que ocurre en el presente caso, pues los apartes acusados no pretenden modificar la JCC ni el CPC. Su finalidad es atribuir una nueva función al Superintendente de Salud, que es la de participar en esas entidades. Es obvio que esa nueva función implica inevitablemente una modificación parcial de la composición de esas entidades, pero no por ello el Gobierno desbordó su competencia, por cuanto la ley habilitante facultaba expresamente al Presidente a alterar las funciones de la Superintendencia de Salud. Por consiguiente, el único problema que subsiste es si la asignación de esa función al Superintendente de participar en el CPC y a la JCC puede entenderse comprendida dentro de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno, teniendo en cuenta que el Ejecutivo solo podía realizar aquellas modificaciones que fueran necesarias “para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto” en la Ley 100 de 1993.

8- Para responder a ese interrogante conviene tener en cuenta la naturaleza y funciones tanto de la JCC como del CPP. Así, en los términos previstos por el artículo 20 de la Ley 43 de 1990, corresponde a la JCC “ejercer la inspección y vigilancia, para garantizar que la contaduría pública solo sea ejercida por contadores públicos debidamente inscritos y que

quienes ejerzan la profesión de contador público, lo hagan de conformidad con las normas legales, sancionando en los términos de la ley a quienes violen tales disposiciones.” Por su parte, el CPP, según lo dispuesto por el artículo 138 del decreto 2649 de 1993, se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, y tiene como propósito principal “propender a través de sus conclusiones porque las normas legales sobre la contabilidad redunden en información neutral, con fidelidad representativa, adecuada a las características y prácticas de las diferentes actividades económicas.” Esto significa que, como bien lo señala el Procurador, estas entidades ejercen funciones de vigilancia y regulación de la actividad contable, a fin de que ésta se ajuste a las normas legales y refleje fidedignamente el desarrollo de las distintas actividades económicas. Ahora bien, la Ley 100 de 1993 diseñó un complejo sistema de seguridad social en salud, que moviliza importantes recursos financieros. En efecto, conforme a este sistema, en el régimen contributivo, los trabajadores y empleadores deben realizar cotizaciones a las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las cuáles a su vez deben compensar esos dineros con el Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), del cual reciben la Unidad de Pago por Capitación -UPC, con la cual la EPS debe cubrir los servicios del Plan Obligatorio de Salud, que sean prestados a los afiliados, por parte de las distintas IPS. Pero eso no es todo; el sistema también prevé un régimen subsidiado, que es administrado por las Administradoras del Régimen Subsidiado -ARS- de carácter público o privado, como empresas administradoras de los recursos del Régimen, que prestan el servicio de salud según delegación que el Estado hace. Estas entidades, a su vez, tienen la facultad de prestar los servicios de salud directamente a sus afiliados, o de contratar la atención de sus usuarios con las diferentes Instituciones Prestadoras de Salud -IPS-.

Dada esa complejidad del sistema y la movilización de recursos que ella implica, es normal que deba existir un control riguroso sobre la contabilidad de los diversos agentes que participan del sistema. En ese contexto conviene recordar que la Superintendencia Nacional de Salud tiene funciones de vigilancia y control sobre este sistema de salud, y en particular debe vigilar el adecuado manejo de los dineros del sistema en múltiples campos. Por solo citar dos ejemplos, conforme al artículo 220 de la Ley 100 de 1993, corresponde a esa superintendencia realizar el control de la compensación entre las EPS y el FOSYGA, y conforme al artículo 226 de ese cuerpo legislativo, esa misma superintendencia podrá solicitar a las entidades rectoras del régimen general de pensiones la información que permita determinar la evasión y elusión de los aportes por parte de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

9- En tales condiciones, si la Ley 100 de 1993 atribuyó a la Superintendencia Nacional de Salud esas competencias de vigilancia y control sobre los dineros del sistema de salud, entonces el Gobierno podía, en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 248 ordinal 2 de la Ley 100 de 1993, establecer que dicho superintendente hiciera parte tanto de la JCC como del CPC, pues de esa manera se facilita la labor de vigilancia y control de la superintendencia. Los apartes acusados no excedieron entonces las facultades que le fueron otorgadas al Gobierno, pues se trató de una modificación de la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993. El cargo de la demanda es entonces desechado y los apartes acusados serán declarados exequibles.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, pero por el cargo estudiado, el ordinal 2º del artículo 17 del Decreto 1259 de 1994, así como la expresión acusada del ordinal 3º de ese mismo artículo 17 del Decreto 1259 de 1994, y que literalmente dice: “de la cual será integrante a partir de la fecha del presente Decreto, el Superintendente Nacional de Salud”.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-228 DE 8 DE MARZO DE 2004 (Expediente D-4586)

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-No concesión para legislar en relación con integración del Consejo permanente para evaluación de normas contables y Junta Central de Contadores (Salvamento de voto)

Las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993, no le fueron conferidas al Gobierno para legislar en relación con la Junta Central de Contadores o la integración de la misma, ni tampoco sobre la evaluación de las normas sobre contabilidad, atribuida por el artículo 138 del Decreto 2649 de 1993 al Consejo permanente para la evaluación de las mismas. Así, la integración de la Superintendencia Nacional de Salud al Consejo Permanente para la evaluación de normas contables, nada tiene que ver con la modificación de la estructura y funciones de esa Superintendencia para alcanzar el propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento eficaz a las normas de la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social en pensiones, ni tampoco en salud. Del mismo modo, tampoco guarda ninguna relación con la composición de la Junta Central de Contadores la facultad que al Gobierno Nacional se le confirió por el Congreso de la República por el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993, pues la disposición según la cual la Superintendencia Nacional de Salud formará en adelante parte de la Junta Central de Contadores, no es un asunto relativo a la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud que pudiera modificarse con el propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para el eficaz cumplimiento del régimen de seguridad social establecido por la Ley 100 de 1993. Salta a la vista el quebranto del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, así como la infracción del artículo 113 de la Carta pues los órganos del Estado aunque colaboran armónicamente para la realización de sus fines, tienen funciones separadas.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-228 de 8 de marzo de 2004, por las razones que van a expresarse:

1. El actor demandó ante la Corte Constitucional la declaración de inexecutable del numeral 2º del Decreto 1259 de 1994, así como parcialmente, la del numeral 3º del Decreto en mención, por cuanto estima que se excedieron las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por el artículo 240 numeral 2º de la Ley 100 de 1993.

2. Las facultades extraordinarias acabadas de mencionar, le fueron otorgadas por el Congreso de la República al Presidente de la República para que, en ejercicio de las mismas pudiera “modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta ley. En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la Superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación”.

3. Como se encuentra claramente establecido por la Constitución Política en su artículo 150, el legislador ordinario es el Congreso de la República. Sólo de manera excepcional puede desprenderse, de manera transitoria pero precisa y clara de la atribución de legislar para conferir habilitación extraordinaria al Presidente de la República, hasta por seis meses, para que éste pueda expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, facultades que, en tal caso, deben ser solicitadas de manera expresa por el Gobierno Nacional y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Tales facultades extraordinarias, por expresa prohibición de la Carta Política en el artículo 150 numeral 10, en ningún caso se pueden conferir para la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni para decretar impuestos, ni para expedir decretos con fuerza de ley en cuanto a las materias señaladas en el numeral 19 de ese mismo artículo constitucional.

Ello significa, entonces, que es clara la inconstitucionalidad de las normas acusadas en este caso. En efecto, las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993, no le fueron conferidas al Gobierno para legislar en relación con la Junta Central de Contadores o la integración de la misma, ni tampoco sobre la evaluación de las normas sobre contabilidad, atribuida por el artículo 138 del Decreto 2649 de 1993 al Consejo

permanente para la evaluación de las mismas.

Por tal razón, resulta, a simple comparación entre el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993 y los numerales 2º y 3º del Decreto - Ley 1259 de 1994 -en lo acusado -, que estas normas son manifiestamente inconstitucionales.

Así, la integración de la Superintendencia Nacional de Salud al Consejo Permanente para la evaluación de normas contables, nada tiene que ver con la modificación de la estructura y funciones de esa Superintendencia para alcanzar el propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento eficaz a las normas de la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social en pensiones, ni tampoco en salud.

Del mismo modo, tampoco guarda ninguna relación con la composición de la Junta Central de Contadores la facultad que al Gobierno Nacional se le confirió por el Congreso de la República por el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993, pues la disposición según la cual la Superintendencia Nacional de Salud formará en adelante parte de la Junta Central de Contadores, no es un asunto relativo a la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud que pudiera modificarse con el propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para el eficaz cumplimiento del régimen de seguridad social establecido por la Ley 100 de 1993.

4. Es claro, entonces, que el Presidente de la República desbordó por completo en los numerales 2º y 3º del Decreto - Ley 1259 de 1994 las facultades extraordinarias que se le confirieron por el artículo 248 ordinal 2º de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, salta a la vista el quebranto del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, así como la infracción del artículo 113 de la Carta pues los órganos del Estado aunque colaboran armónicamente para la realización de sus fines, tienen funciones separadas, lo que, en este caso, fue trasgredido por el Presidente de la República.

Dado que pese a lo expuesto la Corte declaró exequibles las normas acusadas, me veo precisado a salvar el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-228/04

Referencia: expediente D-4586

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) del Decreto Ley 1259 de 1994 “por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Con el debido respeto, el suscrito magistrado manifiesta que adhiero íntegramente al salvamento de voto de la sentencia C-228 del 8 de marzo de 2004 presentado por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, conforme lo expresado en la deliberación de la Sala Plena.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-228/04

Referencia: expediente D-4586

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) del Decreto Ley 1259 de 1994, por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

1 Sentencia C-758 de 2001. MP . Fundamento 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-670 de 2001.

2 Ver entre otras, las Sentencias C-255 de 1995, C-129 de 1995, C-397 de 1995, C-712 de 2001, C-286 de 2002, C-298 de 2002, C-398 de 2002.

3 Ver entre otras sentencias C-417 de 1993, C-080 de 1994, C- 050 de 1997 y C-702 de 1999.