

## Sentencia C-666/07

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Alcance respecto a cifras o partidas específicas/ CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Condiciones en que procede declaratoria de inconstitucionalidad de cifras o partidas específicas

Cuando una norma es declarada inconstitucional por razones de fondo, ello equivale a afirmar que aquello que la norma manda, permite o prohíbe, resulta contrario a uno o más preceptos constitucionales específicos. La situación es diferente cuando se trata de partidas presupuestales, sean ellas de ingreso o de gasto, y especialmente cuando lo cuestionado es apenas uno o más rubros concretos relacionados con una entidad determinada incluida en el presupuesto nacional. En estos casos lo que se declararía inexecutable no es entonces un determinado postulado normativo, sino apenas una cifra de carácter indicativo que marca, bien un estimado de ingresos, bien un monto máximo de gastos o egresos, que se espera registrar durante un período fiscal. Así las cosas, para que se justifique en estos casos una declaratoria de inexecutable, sería necesario que la cifra fijada por el legislador resulte excesiva, o bien ostensiblemente exigua para el cumplimiento del propósito o misión que a través de esa partida presupuestal debe atenderse. Ello impone entonces la necesidad de un análisis que excede la tradicional confrontación entre la norma de carácter legal cuya constitucionalidad se cuestiona y el precepto superior que se dice vulnerado por aquélla. La principal razón para ello es que, a diferencia de los contenidos normativos, que en cuanto tales tienen un significado propio y autónomo, las partidas presupuestales sólo pueden evaluarse en cuanto a su eventual inexecutable, mediante una comparación de las cifras fijadas con otros elementos externos, que son los que en últimas determinan la adecuación constitucional o no de los montos fijados por el legislador.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Requisitos de los cargos cuando se demanda cifras o partidas específicas

Reitera la Corte que cuando la norma legal demandada sea una o más partidas de ingreso o de gasto, de las que hacen parte de la Ley Anual de Presupuesto, la eventual infracción constitucional debe derivarse directamente de esa ley, la misma que es cuestionada por el actor. En estos casos es necesario que la Corte sea particularmente rigurosa y exigente en verificar que, en efecto, los cargos traídos a su consideración se refieran de manera directa a dicha ley, pues de lo contrario sería ineludible adoptar una decisión inhibitoria.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Incumplimiento de los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia

En el presente caso, como bien puede observarse, los reproches planteados por el censor no se derivan en realidad de los montos presupuestados, presumiblemente calculados tomando en consideración, respectivamente, el alcance de las fuentes de financiación disponibles y el de la misión institucional que a la Superintendencia Nacional de Salud le corresponde desarrollar. Según se evidencia, sus cuestionamientos provienen en realidad de un hecho claramente diferente, como es la observación según la cual la tasa que la citada Superintendencia cobra a sus vigilados, que indudablemente constituye su principal fuente de financiamiento, resultaría excesiva, bajo otras consideraciones. Siendo este el principal

motivo que da lugar a la crítica planteada por el demandante, se evidencia que los cargos que formula se enfocan exclusivamente a cuestionar lo atinente al monto de la tasa que la Superintendencia de Salud ha sido autorizada para recaudar, tema que se encuentra regulado por el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 (la norma que crea la tasa) y por el Decreto 1405 de 1999 (que contiene y desarrolla las reglas para la fijación de su monto), preceptos que en manera alguna fueron objeto de la demanda que ahora se decide. Por ello, también es claro entonces que los cargos planteados no satisfacen el criterio de certeza, a que antes se hizo referencia. En adición a lo anterior, es del caso indicar que los cargos carecen así mismo de las necesarias especificidad y pertinencia, en el sentido que sobre estos conceptos dilucida la sentencia C-1052 de 2001, antes citada. Falla la especificidad, por cuanto los argumentos expuestos no se relacionan de manera directa y precisa con la norma que fuera demandada. Tampoco concurre entonces la pertinencia dado que, de una parte, los cuestionamientos planteados se apoyan de manera excesiva en consideraciones de orden legal e incluso en normas del nivel ejecutivo y apenas excepcionalmente en el análisis de los preceptos constitucionales; y de otra, no es claro que el propósito de la acción sea en realidad la exclusión de una norma de carácter legal por desconocer mandatos superiores, sino el planteamiento de un problema puntual, que estaría afectando a los sujetos vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud. Por todo lo anterior, visto que los cargos formulados por el demandante no llenan los requisitos exigidos por las normas correspondientes (Decreto 2067 de 1991) y por la jurisprudencia de esta corporación para dar lugar a una decisión de mérito, la Corte se declarará inhibida para decidir al respecto.

Referencia: expediente D-6683

Demandante: Francisco José García Lara.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 1110 de 2006, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007”.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007).

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 prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Francisco José García Lara solicitó ante esta corporación la declaratoria de inexecutable de los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 1110 de 2006, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007”.

Mediante auto de 23 de febrero de dos mil siete (2007), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra las normas antes mencionadas y ordenó fijar en lista el presente proceso. Dispuso correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación con el objeto de que rindiera el concepto de rigor. De igual manera comunicó la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso, Ministros de Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Empresa Territorial para la Salud, ETESA.

Así mismo, extendió invitación al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación de Loterías de Colombia FEDELCO, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, a la Federación Colombiana de Municipios y a las facultades de derecho de las Universidades Javeriana, Externado de Colombia, Industrial de Santander, de Antioquia, del Rosario y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los segmentos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de la preceptiva demandada, advirtiéndose que se subrayan las partes que han sido señaladas como inexecutable:

“Ley 1110 de 2006

(diciembre 27)

Diario Oficial N° 46.494, de 27 de diciembre de 2006

y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal

del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(... ..)

ARTÍCULO 1°. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007, en la suma de CIENTO DIECISEIS BILLONES CUATROSCIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS UN PESOS MONEDA LEGAL (\$116.431.233.513.201), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2007, así:

(... ..)

360800

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

A- INGRESOS CORRIENTES

20,998,443,000

B- RECURSOS DE CAPITAL

1,806,600,000

(... ..)

ARTÍCULO 2°. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007 una suma por valor de: CIENTO DIECISEIS BILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS TRECE MIL DOSCIENTOS UN PESOS MONEDA LEGAL (\$116.431.233.513.201), según el detalle que se encuentra a continuación:

(... ..)

SECCION: 3608

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO.

Aporte Nacional

400,000,000

Recursos Propios

20,028,995,000

Total

20,428,995,000

C. PRESUPUESTO DE INVERSION.

2,146,558,278

2,776,048,000

4,922,606,278

440

#### ACTUALIZACION DE INFORMACION PARA PROCESAMIENTO

2,146,558,278

2,776,048,000

4,922,606,278

300

#### INTERSUBSECTORIAL SALUD

2,146,558,278

2,776,048,000

4,922,606,278

#### TOTAL PRESUPUESTO SECCION

2,546,558,278

22,805,043,000

25,351,601,278

(... ..)”

### III. LA DEMANDA

A continuación, el demandante llama la atención sobre el hecho de que el cobro de esta tasa afecta el ingreso y la disponibilidad de recursos de las entidades vigiladas por esta Superintendencia, por lo que tal exacción debe estar estrictamente limitada a las sumas que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia que la citada superintendencia debe desarrollar conforme a la Constitución y la ley, por cuanto todo cobro que exceda este parámetro, como, según afirma, ocurre en este caso, debe ser considerado inexecutable por contrariar el principio contenido en el inciso cuarto del artículo 48 constitucional, de conformidad con el cual “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”.

Para evidenciar la alegada destinación indebida de recursos provenientes de esta tasa a fines diferentes a las actividades de la seguridad social, el demandante acude a los anexos del decreto de liquidación del presupuesto de la vigencia fiscal 2007, del cual resulta que la suma de \$ 9.359'394.000 del total de \$ 20.998'443.000 de ingresos corrientes incluidos en la partida 360800 del artículo 1° de la demandada Ley Anual de Presupuesto 2007, serían destinados a transferencias, previo concepto de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN.

Adicionalmente, según argumenta, esta práctica indebida se habría presentado también durante la ejecución del presupuesto nacional de la vigencia fiscal 2006, así como en otras vigencias anteriores, lo que de manera indirecta demuestra que la Superintendencia Nacional de Salud recauda y apropia anualmente sumas muy superiores a las necesarias para atender a sus gastos de funcionamiento e inversión durante la respectiva vigencia fiscal.

Según continúa explicando el censor bajo este mismo razonamiento, los segmentos demandados vulneran también el contenido del artículo 49 constitucional, específicamente relacionado con el derecho a la salud, para lo cual se apoya en las consideraciones efectuadas por esta corporación en la sentencia C-731 de 2000 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), mediante la cual se declaró exequible el ya citado artículo 98 de la Ley 488 de 1998, norma a través de la cual el legislador estableció la tasa a cargo de los sujetos vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, a que viene haciendo referencia.

De acuerdo con ese fallo, la tasa resulta exequible bajo el supuesto de que las sumas recaudadas sean las mínimas que resulten suficientes para cumplir la función de inspección y vigilancia de los prestadores del servicio de salud, lo que es constitucionalmente posible por cuanto dicha función se entiende como esencial e inherente a la prestación de tales servicios.

Añade el actor que el cobro de una tasa superior a lo necesario obstruye, al menos parcialmente, la posibilidad de que los prestadores del servicio de salud, públicos y privados, contribuyan a cumplir los objetivos previstos por el artículo 49 superior, relacionados con el acceso universal a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud a que dicha norma se refiere, derecho que con frecuencia adquiere el carácter de fundamental, tal como lo evidencia la copiosa jurisprudencia de tutela que en este sentido ha venido consolidando esta Corte desde su entrada en funcionamiento.

A continuación, el actor presenta información complementaria destinada a demostrar las diferencias existentes a lo largo de los últimos cinco años entre los montos recaudados por las tasas canceladas por las entidades vigiladas y aquellos efectivamente invertidos en el desarrollo de las actividades de inspección y vigilancia que a la Superintendencia Nacional de Salud le compete realizar. De igual manera presenta información relacionada con la forma como se invierten temporalmente dichos excedentes, todo ello con el fin de contribuir a demostrar el exceso cuantitativo que denuncia en relación con las sumas recaudadas y, consiguientemente, la alegada vulneración de los artículos 48 y 49 superiores por los segmentos normativos demandados.

Por lo anterior, el ciudadano demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los apartes acusados.

#### IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron cinco escritos, provenientes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Protección Social, de la Superintendencia Nacional de Salud y de las facultades de derecho de las Universidades Externado de Colombia y del Rosario.

Una vez vencido dicho término se recibieron dos escritos más, el primero de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, ACEMI y el segundo de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

A continuación se presenta un resumen sobre el contenido de las intervenciones que fueron oportunamente recibidas:

##### 4.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Intervino en nombre de este Ministerio el apoderado especial Federico Alfonso Núñez García, quien comienza por hacer una reflexión acerca del contenido de las leyes orgánicas del presupuesto (hoy compiladas en el Decreto 111 de 1996), los principios que rigen este sistema y el proceso de preparación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto que anualmente realizan las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, en cuyo contexto señala que las partidas del presupuesto de gastos no constituyen erogaciones en firme o que forzosamente deberán realizarse, sino apenas autorizaciones máximas del valor por el cual la respectiva entidad puede adquirir compromisos.

A partir de ello, a continuación descarta que las llamadas “transferencias previo concepto DGPPN”, que aparecen mencionadas en el decreto de liquidación del Presupuesto 2007 puedan llegar a ser transferidas a entidades distintas a la Superintendencia Nacional de Salud como lo denuncia el demandante, destacando que la autonomía presupuestal de que goza este organismo impide que mediante maniobras de otras personas o autoridades una entidad pública pueda ser despojada de partidas presupuestales oficialmente asignadas a ella por la Ley Anual de Presupuesto.

También indica que los recursos contemplados en la Ley 1110 de 2006 y concretamente en las partidas de ingresos y gastos de la Superintendencia Nacional de Salud, fueron aprobados por el legislador para ser invertidos en actividades propias de dicha entidad, sin que sea posible variar su destinación en la forma en que refiere el demandante. Asimismo, señala que los recursos que fueron objeto de operaciones de créditos y contra-créditos efectuados por la Superintendencia Nacional de Salud durante la vigencia fiscal del año 2006, fueron utilizados exclusivamente en gastos relacionados con las funciones de la citada superintendencia.

De otra parte alude al concepto de tasa y trae a colación la reflexión que al respecto hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-731 de 2000, por la cual se declaró exequible la tasa creada por la Ley 488 de 1998 a cargo de las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud. Reitera que los recursos que se recauden por este concepto sólo pueden destinarse a atender los gastos que se requieran en desarrollo de las actividades de inspección y vigilancia que corresponde adelantar a dicha entidad.

Finalmente señala que son las normas orgánicas del presupuesto las que ordenan que los excedentes de liquidez sean invertidos en títulos de tesorería TES, lo cual es una medida apropiada para no mantenerlos ociosos, por lo que esa circunstancia no resulta indebida, ni puede ser indicativa de la inconstitucionalidad denunciada.

A partir de estas consideraciones indica que las reflexiones del actor no logran demostrar la inexequibilidad de los apartes acusados, por lo cual concluye solicitando a la Corte que los declare ajustados a la Constitución.

#### 4.2. Ministerio de Protección Social

La apoderada de este Ministerio Fanny Suárez Higuera, hace una reflexión de carácter general sobre las normas que establecieron la tasa que actualmente cobra la Superintendencia Nacional de Salud a sus vigilados.

Enumera las fuentes de las cuales provienen los recursos de la seguridad social (cotizaciones de los afiliados, copagos, deducibles y cuotas moderadoras), de donde deduce que lo recaudado a través de la tasa no tendría la connotación de recursos del sistema de la seguridad social, presupuesto indispensable de los cargos de inconstitucionalidad que en este caso ha edificado el demandante con respecto a los artículos 48 y 49 superiores.

A partir de esas breves reflexiones, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados, adhiriéndose a la posición que el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Nacional de Salud adopten en torno al tema.

#### 4.3. Superintendencia Nacional de Salud

En representación de esta Superintendencia, Alexander Pacheco Montañez solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, al estimar que los cargos incluidos en la demanda no cumplen en debida forma los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que de tiempo atrás ha definido la jurisprudencia de esta Corte.

A este respecto, resalta que la crítica planteada por el accionante no puede entenderse referida a los apartes normativos acusados, ya que de ellos no se deriva exceso de recaudo por parte de esa Superintendencia, ni la destinación cierta o eventual de una parte de esos recursos a funciones o actividades de otras autoridades. Por estas razones, tampoco podría resultar de estos textos la violación de los artículos 48 y 49 constitucionales que alega el demandante.

#### 4.4. Centro de Estudios Fiscales, CEF, de la Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Fiscal y del Centro de Estudios Fiscales de esta Universidad, Julio Roberto Piza Rodríguez, considera que la Corte debe declararse inhibida para decidir de fondo, ya que los cargos que el accionante formula no se dirigen en realidad contra los apartes acusados de la Ley 1110 de 2006, sino aparentemente contra el Decreto 1405 de 1999 (reglamentario de la tasa establecida mediante la Ley 488 de 1998) y/o contra el decreto de liquidación del presupuesto para la vigencia fiscal 2007 y sus anexos. Siendo así, la demanda falta a los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, por lo que la

Corte no puede pronunciarse sobre ella.

También analiza las principales críticas del demandante, como son: i) el cobro a través de esta tasa de recursos en cuantía superior a la necesaria para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de inspección y vigilancia que competen a la Superintendencia Nacional de Salud; ii) el eventual traslado de los excedentes a otras entidades públicas distintas a aquellas que hacen parte del sistema de la seguridad social, para señalar que ambas serían eventualmente merecedoras de un reproche de inconstitucionalidad, pero no provienen ni se derivan del contenido de los segmentos demandados de la Ley 1110 de 2006, sino posiblemente de otras normas cuyo control de constitucionalidad corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

#### 4.5. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Los profesores de esta institución educativa Edilberto Peña González y Gustavo Andrés Rodríguez también plantean a la Corte la necesidad de declararse inhibida, por cuanto la demanda no reúne los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y por la jurisprudencia constitucional, para proferir una decisión de fondo.

De manera subsidiaria indican que el hecho de que la contribución establecida en la Ley 488 de 1998 haya sido específicamente designada como una tasa, impide que se presenten las situaciones que el demandante plantea, porque i) no puede recaudarse tasa sino únicamente para atender el costo generado por el servicio prestado por la autoridad pública (en este caso la labor de inspección y vigilancia); ii) las tasas tienen una destinación específica, por lo que los recursos recaudados a partir de ella no ingresan a la caja común de los dineros estatales, lo que impide que se confundan con los demás recursos públicos o que sean destinados para una finalidad diferente.

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

Mediante concepto N° 4295 recibido en la Secretaría General de esta corporación el 24 de abril de 2007, el Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de los segmentos demandados, bajo el entendido de que en ningún caso los excedentes de entidades públicas que hagan parte del sistema de la seguridad social (como es el caso de la Superintendencia Nacional de Salud) podrán ser transferidos a entidades ni finalidades distintas a las de dicho sistema.

Como sustento de esta premisa y de la consiguiente solicitud, efectúa un recuento de los principales conceptos presupuestales relevantes, a partir de los cuales, en primer término, llama la atención sobre el hecho de que tanto la norma que creó la tasa a favor de la Superintendencia de Salud, como la que estableció los parámetros necesarios para el cálculo y liquidación de la misma,<sup>1</sup> fueron declaradas exequibles por las autoridades judiciales encargadas del respectivo control. A partir de esta consideración, descarta la posibilidad de afirmar que a las entidades vigiladas se les cobran sumas mayores a las necesarias para financiar adecuadamente las actividades de inspección y vigilancia que a esta entidad corresponde desarrollar.

A continuación, a efectos de determinar la existencia de excedentes en la ejecución presupuestal de la Superintendencia de Salud, el Procurador plantea la necesidad de realizar un análisis integral de la ley anual de presupuesto, el cual incluiría el respectivo decreto de liquidación y sus anexos, así como los documentos relacionados con la ejecución presupuestal de vigencias anteriores, de donde concluye que, en efecto, hubo excedentes en la ejecución presupuestal de la vigencia 2006 y en las de otros años anteriores, con respecto a lo cual agrega que, no habiéndose presupuestado los respectivos excedentes para ser invertidos por la entidad en el año inmediatamente siguiente, las correspondientes autorizaciones de gasto han caducado de manera irremediable, por lo que corresponde al CONPES decidir sobre la asignación de estos excedentes<sup>2</sup>.

Explora también las posibles causas de la recurrente existencia de sobrantes presupuestales en esa entidad, concluyendo que posiblemente no se trata del logro de mejores economías de escala, sino de ineficiencia en la realización de las actividades de inspección y vigilancia que a esa entidad le corresponde, a partir de lo cual propone como el principal problema que en este caso debe dilucidarse, si es cierta o no la premisa planteada por el demandante en el sentido de que cualquier excedente positivo en las cuentas de la Superintendencia de Salud debe obligatoriamente aplicarse a actividades propias del sistema de seguridad social en salud, concluyendo que, en efecto, y de conformidad con lo previsto en el artículo 48 constitucional, tales excedentes tendrían esa destinación específica.

En vista de esta conclusión, teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en el párrafo 1° del artículo 16 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) corresponde al CONPES decidir sobre la destinación de los excedentes de los establecimientos públicos (como lo es la Superintendencia Nacional de Salud), el Procurador plantea a la Corte la necesidad de realizar una integración normativa, de tal manera que al decidir sobre la demanda propuesta, la Corte se pronuncie también sobre la exequibilidad de esta última norma, fuente de la ya indicada competencia del CONPES para decidir al respecto.

Analiza pormenorizadamente diversos aspectos relacionados con las sumas presupuestadas y ejecutadas durante las más recientes vigencias fiscales por la Superintendencia Nacional de Salud, para concluir que en efecto se han presentado importantes saldos a favor. Sin embargo, esos recursos sobrantes no han sido transferidos a entidad alguna distinta a la Superintendencia, sino que han sido objeto de operaciones presupuestales al interior de ésta, por lo que no se habría incurrido en años recientes en la situación de indebida desviación de recursos de la salud, que fuera planteada por el actor.

A partir de estas consideraciones, pide a la Corte condicionar la exequibilidad de los apartes demandados, así como el párrafo 1° del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, cuya integración normativa solicita, bajo el entendido de que los excedentes financieros anteriores y futuros de la Superintendencia Nacional de Salud han de ser destinados a la prestación del servicio público de salud, de acuerdo con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 48 de la Constitución Política.

Así mismo, propone que esta decisión tenga efectos retroactivos a partir del 1° de enero de 2007, de manera que estas reglas sean de obligatoria observancia cuando se decida por

parte del CONPES la destinación de los excedentes generados durante la vigencia fiscal de 2006, cuya existencia a la fecha se encuentra confirmada.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1.- Competencia

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer la presente demanda.

### 2.- Los puntos jurídicos que deberían resolverse

A partir de lo planteado por el demandante, la Corte debería en esta oportunidad pronunciarse sobre la validez constitucional de unas cifras incluidas en la Ley Anual de Presupuesto de la vigencia fiscal 2007, concretamente de las partidas de ingresos y de gastos correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, las cuales, al decir del accionante, violan apartes de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política.

De la demanda puede deducirse que el actor cuestiona las indicadas cifras por considerarlas muy superiores a lo que resultaría adecuado en caso de darse una recta aplicación de varias normas constitucionales atinentes, en especial el principio conforme al cual “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines distintos a ella”.

El planteamiento del accionante consiste en que el monto de las partidas de ingresos y gastos aquí discutidas revelan la existencia del siguiente problema: La Superintendencia Nacional de Salud exige a sus vigilados el pago de una tasa periódica, cuyo monto efectivo permite el recaudo de sumas muy superiores a las necesarias para garantizar la financiación de las actividades de inspección y vigilancia que a dicho ente estatal le corresponde desarrollar. El exceso en el recaudo sería probado por el hecho de que, anualmente, al cierre de cada vigencia fiscal, quedan en la ejecución presupuestal de dicha superintendencia importantes saldos sin ejecutar. No obstante lo anterior, el monto estimado de ingresos y gastos de la Superintendencia, que anualmente se incluye en la respectiva ley de presupuesto, continúa incrementándose en proporción semejante a la de los restantes rubros del presupuesto nacional.

Así, según el razonamiento del demandante, el monto de ingresos estimados para la Superintendencia Nacional de Salud durante la vigencia fiscal 2007 es muy superior a lo que ella requeriría recaudar, mientras que el monto de gastos autorizados es excesivo frente a lo que aquélla necesita gastar.

De esta situación se desprendería la vulneración a las normas constitucionales que el accionante cita como infringidas (artículos 48 y 49), ya que, de una parte, con una exacción mayor a la necesaria se detraen recursos de las instituciones de la seguridad social, que en alguna medida reducen la capacidad de las entidades vigiladas para prestar y proveer servicios de salud, y de otra, con la eventual destinación de los excedentes al cubrimiento de transferencias, tales recursos estarían siendo destinados para fines diferentes a la seguridad social.

Sin embargo, la Corte debe comenzar por definir, como solicitaron algunos intervinientes, si debe inhibirse de adoptar en este caso una decisión de fondo.

### 3.- Solicitudes de inhibición

Esos planteamientos de intervinientes proponen abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre esta demanda, teniendo en cuenta que lo cuestionado por el actor no podría en realidad entenderse dirigido contra el contenido de la Ley 1110 de 2006, sino contra normas de inferior jerarquía, que no fueron demandadas y cuyo control de constitucionalidad no corresponde a la Corte Constitucional.

Ante los términos reiteradamente definidos por esta corporación<sup>3</sup>, surgirían entonces falencias, especialmente frente a los criterios de especificidad, pertinencia y certeza, al no contener la demanda una proposición jurídica real y existente, derivada de la normatividad atacada, sino de una deducida por el actor, o de críticas que en realidad deben entenderse referidas a normas que no fueron objeto de esta acción, ni podían serlo en este ámbito.

Para resolver sobre estas observaciones, es necesario que la Corte discorra brevemente sobre el sentido que tienen los cuestionamientos de inconstitucionalidad que se dirigen contra cifras específicas, que hacen parte del presupuesto de ingresos y gastos anualmente aprobado por el Congreso de la República, posibilidad que de tiempo atrás ha sido reconocida y aceptada por esta Corte sin sombra de dudas<sup>4</sup>.

#### 3.1. Posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de cifras o partidas específicas que hacen parte de la Ley Anual de Presupuesto

Tal como viene de mencionarse, la jurisprudencia ha aceptado sin ambages que es posible demandar como inconstitucionales cifras o partidas específicas que hagan parte de una Ley Anual de Presupuesto. Sin embargo, es muy importante reparar en los supuestos bajo los cuales tales guarismos podrían ser considerados inexecutable.

Cuando una norma es declarada inconstitucional por razones de fondo, ello equivale a afirmar que aquello que la norma manda, permite o prohíbe, resulta contrario a uno o más preceptos constitucionales específicos. La situación es diferente cuando se trata de partidas presupuestales, sean ellas de ingreso o de gasto, y especialmente cuando lo cuestionado es apenas uno o más rubros concretos relacionados con una entidad determinada incluida en el presupuesto nacional. En estos casos lo que se declararía inexecutable no es entonces un determinado postulado normativo, sino apenas una cifra de carácter indicativo que marca, bien un estimado de ingresos, bien un monto máximo de gastos o egresos, que se espera registrar durante un período fiscal.

Ello impone entonces la necesidad de un análisis que excede la tradicional confrontación entre la norma de carácter legal cuya constitucionalidad se cuestiona y el precepto superior que se dice vulnerado por aquélla. La principal razón para ello es que, a diferencia de los contenidos normativos, que en cuanto tales tienen un significado propio y autónomo, las partidas presupuestales sólo pueden evaluarse en cuanto a su eventual inexecutable, mediante una comparación de las cifras fijadas con otros elementos externos, que son los que en últimas determinan la adecuación constitucional o no de los montos fijados por el

legislador.

Llegados a este punto es del caso precisar que, no obstante la posibilidad y aún la necesidad de incluir en el análisis elementos de juicio adicionales a la norma acusada (que en este caso sería la cifra cuestionada), la vulneración constitucional alegada debe derivarse de la norma misma y no de las demás normas y/o elementos de interpretación a que el juez constitucional tenga la necesidad de acudir. Así por ejemplo, e independientemente de la decisión concreta que en cada caso haya adoptado esta corporación, es claro que el cuestionamiento que en varias ocasiones se ha planteado frente a las cifras totales del presupuesto nacional, por ser presuntamente insuficientes para permitir los incrementos salariales periódicos a que tienen derecho los servidores públicos, atañe directamente a las cifras incluidas en la respectiva Ley Anual de Presupuesto, y no a ninguna otra norma o decisión pública administrativa, antecedente o posterior a ella<sup>5</sup>.

Reitera entonces la Corte que cuando la norma legal demandada sea una o más partidas de ingreso o de gasto, de las que hacen parte de la Ley Anual de Presupuesto, la eventual infracción constitucional debe derivarse directamente de esa ley, la misma que es cuestionada por el actor. En estos casos es necesario que la Corte sea particularmente rigurosa y exigente en verificar que, en efecto, los cargos traídos a su consideración se refieran de manera directa a dicha ley, pues de lo contrario sería ineludible adoptar una decisión inhibitoria, como lo postulan en este caso algunos de los intervinientes.

A partir de lo anterior, pasa la Corte a analizar preliminarmente los cargos formulados en la demanda que ahora se decide, a efectos de constatar si están dadas las condiciones para proceder al correspondiente análisis de constitucionalidad.

3.2. Los cargos formulados no se dirigen en realidad contra las partidas presupuestales incluidas en la Ley 1110 de 2006 y no cumplen los demás requisitos necesarios para adoptar una decisión de fondo

Como se explicó anteriormente, las glosas formuladas por el actor se sustentan en el hecho de que las cifras incluidas en los renglones de ingreso y gasto del presupuesto de la Superintendencia Nacional de Salud para la vigencia fiscal de 2007 serían excesivas, desproporción que, en su criterio, se origina en el hecho de que la tasa que recauda dicha Superintendencia entre sus vigilados es muy superior a lo requerido para solventar adecuadamente los gastos derivados de la función de inspección y vigilancia que a esa dependencia le corresponde desarrollar. La principal dificultad se deriva entonces del hecho de que, al recaudar más de lo necesario, se detraen recursos de la instituciones de la seguridad social los cuales, afirma el demandante, terminarían además destinándose para fines diferentes a ella (la seguridad social), lo que infringiría el 4° inciso del artículo 48 superior.

Ahora bien, los montos específicos de ingresos estimados y de gastos autorizados para una entidad incluida en el presupuesto nacional, que finalmente se incorporan en la Ley Anual de Presupuesto, son definidos por el legislador en ejercicio de su facultad de configuración normativa, dentro de los parámetros fijados en el Capítulo 3° del Título XIII de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para ello, con la anticipación necesaria, las distintas entidades que integran el presupuesto nacional, envían a la Dirección General de

Presupuesto del Ministerio de Hacienda sus anteproyectos, que una vez estudiados y consolidados, se presentan a consideración del Congreso de la República, al inicio de la correspondiente legislatura.

Así, de acuerdo con lo explicado en los acápite anteriores, se reitera que es posible solicitar y obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de partidas presupuestales específicas que resulten, bien excesivamente altas, bien exiguas, como ingreso estimado o como gasto máximo autorizado, siempre y cuando, insiste la Corte, las razones de inconstitucionalidad que se aduzcan se deriven de manera directa del contenido de las partidas presupuestales de que se trata. Ello es consecuencia de la aplicación al caso concreto del criterio de certeza de los cargos de inconstitucionalidad, conforme al cual es necesario que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda”<sup>6</sup>.

En el presente caso, como bien puede observarse, los reproches planteados por el censor no se derivan en realidad de los montos presupuestados, presumiblemente calculados tomando en consideración, respectivamente, el alcance de las fuentes de financiación disponibles y el de la misión institucional que a la Superintendencia Nacional de Salud le corresponde desarrollar. Según se evidencia, sus cuestionamientos provienen en realidad de un hecho claramente diferente, como es la observación según la cual la tasa que la citada Superintendencia cobra a sus vigilados, que indudablemente constituye su principal fuente de financiamiento, resultaría excesiva, bajo otras consideraciones.

Siendo este el principal motivo que da lugar a la crítica planteada por el demandante, se evidencia que los cargos que formula se enfocan exclusivamente a cuestionar lo atinente al monto de la tasa que la Superintendencia de Salud ha sido autorizada para recaudar, tema que se encuentra regulado por el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 (la norma que crea la tasa) y por el Decreto 1405 de 1999 (que contiene y desarrolla las reglas para la fijación de su monto), preceptos que en manera alguna fueron objeto de la demanda que ahora se decide<sup>7</sup>. Por ello, también es claro entonces que los cargos planteados no satisfacen el criterio de certeza, a que antes se hizo referencia.

Lo mismo ocurre con las repetidas referencias que el demandante hace en torno al tema de las transferencias que desde el presupuesto de la Superintendencia de Salud se harían a otras entidades; alude, sin señalarlo expresamente por su número, al decreto de liquidación del presupuesto para el año 2007. Encuentra la Corte que en este caso el demandante no se limita a tomar en cuenta dicho decreto como un recurso interpretativo para sustentar sus cuestionamientos a la ley demandada, sino que en realidad dirige su demanda contra contenidos propios de aquél, precepto que no hace parte de las normas aquí demandadas y que bajo ninguna consideración podría ser objeto de análisis por parte de esta Corte, dado su carácter de decreto ejecutivo, accesorio pero en todo caso diferente a la Ley Anual de Presupuesto<sup>8</sup>. Por ello, tampoco a este respecto se cumple el presupuesto de certeza de los cargos formulados en la demanda.

En adición a lo anterior, es del caso indicar que los cargos carecen así mismo de las necesarias especificidad y pertinencia, en el sentido que sobre estos conceptos dilucida la

sentencia C-1052 de 2001, antes citada. Falla la especificidad, por cuanto los argumentos expuestos no se relacionan de manera directa y precisa con la norma que fuera demandada.

Tampoco concurre entonces la pertinencia dado que, de una parte, los cuestionamientos planteados se apoyan de manera excesiva en consideraciones de orden legal e incluso en normas del nivel ejecutivo y apenas excepcionalmente en el análisis de los preceptos constitucionales; y de otra, no es claro que el propósito de la acción sea en realidad la exclusión de una norma de carácter legal por desconocer mandatos superiores, sino el planteamiento de un problema puntual, que estaría afectando a los sujetos vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, asunto que no obstante su innegable relevancia, no estaría llamado a ser resuelto mediante los trámites propios de la acción pública de inconstitucionalidad.

Así, no obstante reconocer la gran importancia económica y social del debate planteado por el demandante, es del caso admitir que les asiste la razón a los intervinientes que consideran que en este caso no hay en verdad cargo contra los apartes demandados de la Ley 1110 de 2006, y que en consecuencia, la Corte debe declararse inhibida para decidir sobre la demanda planteada. En consecuencia, tampoco resulta pertinente pronunciarse sobre la integración normativa propuesta en su concepto por el Procurador General de la Nación.

En relación con este tema es del caso advertir, tal como se ha expresado en otras ocasiones<sup>9</sup>, que el hecho de haberse admitido la demanda no garantiza per sé que al final del proceso sea posible emitir una sentencia de fondo, ni impide que la Sala Plena de la Corte adopte una decisión inhibitoria, por constatar que en realidad no se reúnen a plenitud las condiciones requeridas para pronunciarse sobre la exequibilidad.

Ello es claro por cuanto la decisión de admisión depende fundamentalmente del cumplimiento externo de los requisitos formales a que se refiere el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, como son el señalamiento de las normas demandadas, la cita de la preceptiva constitucional que se entiende infringida, así como la presentación de las razones por las que, en concepto del demandante, aquéllas se oponen a éstas, exigencias que, en lo esencial, se cumplieron en el presente caso. De otra parte, y en la misma línea, es de resaltar que las condiciones formales pueden exhibir otro matiz, que inicialmente no era definitorio, pero que varía al analizarse lo expuesto por el Procurador General y los intervinientes, realzando defectos en los cargos formulados, sobre un tema que desde el momento inicial se vislumbra como controversial.

Por todo lo anterior, visto que los cargos formulados por el demandante no llenan los requisitos exigidos por las normas correspondientes (Decreto 2067 de 1991) y por la jurisprudencia de esta corporación para dar lugar a una decisión de mérito, la Corte se declarará inhibida para decidir al respecto.

## VII. DECISION

### RESUELVE

INHIBIRSE para proferir una decisión de mérito respecto de los apartes demandados de los

artículos 1° y 2° de la Ley 1110 de 2006, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El artículo 89 de la Ley 488 de 1998 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-731 de 2000 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) y el Decreto 1405 de 1999 fue declarado ajustado a las normas superiores mediante sentencia de abril 24 de

2003, de la Sección Primera del Consejo de Estado.

2 Parágrafo 1° del artículo 16 del Decreto 111 de 1996 (actual compilación de las normas orgánicas del presupuesto público nacional).

3 Sobre los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad, cfr. especialmente la sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Específicamente sobre la certeza como atributo de dichos cargos, ver C-1516 de 2000 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger), C-1544 de 2000 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-362 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

4 A este respecto, cfr. entre otras las sentencias C-1433 de 2000 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), C-1064 de 2001 (Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño), C-1017 de 2003 (Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil), C-931 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy) y C-1170 de 2004 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

5 Cfr. a este respecto las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003, C-931 y C-1170 de 2004 antes citadas.

6 Cfr. C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), ampliamente reiterada.

7 Además de no ser estas normas objeto de la presente demanda, debe tenerse en cuenta, tal como lo hizo notar el Procurador General, que ambas fueron ya examinadas en cuanto a su constitucionalidad por las autoridades judiciales competentes, circunstancia que refuerza que no es pertinente el debate aquí planteado.

8 La Corte se refirió a la naturaleza del decreto de liquidación del presupuesto, entre otros pronunciamientos, en la sentencia C-629 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

9 Cfr. a este respecto, entre los fallos más recientes, las sentencias C-074 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-111 de 2007 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).