

Sentencia No. C-140/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

El decreto 973 de 1994 no desborda las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, porque la interpretación armónica de la expresión "servicios estatales", consagrada en el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, conduce al entendimiento de que ella en realidad se refiere al servicio público de la seguridad social en lo atinente a las prestaciones de salud.

ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD-Naturaleza/INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE COLABORADORES DE EPS

Las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud hacen parte de la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y no tienen que ser necesariamente estatales pues pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta. Lo anterior le permite a la Corte afirmar que la intención o espíritu del numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, claramente manifestados en ella misma, fue la de conceder al Presidente de la República unas facultades extraordinarias para crear un régimen de incompatibilidades e inhabilidades respecto de determinados colaboradores de las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, sin excluir las que tienen naturaleza privada. La disposición significa que el Presidente, en lo que tiene que ver con las instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud, está autorizado para crear un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, pero respecto solamente de las que contratan con el Estado la prestación de sus servicios.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE ADMINISTRADORES DE EPS

El régimen de incompatibilidades e inhabilidades no cobija a los "administradores" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las mencionadas instituciones. Conviene anotar que es perfectamente concebible que existan "administradores" sin continuada subordinación y dependencia respecto de un empresario, con obligaciones y derechos regidos por contratos comerciales de prestación de servicios personales, en sus diferentes modalidades. En estos casos, tales "administradores" no pueden catalogarse como empleados.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE SOCIOS DE EPS

La extensión de las incompatibilidades e inhabilidades a los "socios" de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, se estima violatoria del artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, porque tal categoría de personas no fue tenida en cuenta por la ley de facultades y, no pueden confundirse con los miembros de junta directiva u organismos directivos o con los representantes legales y empleados.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE DIRECTORES Y GERENTES DE EPS

Se decretarán las correspondientes exequibilidades en relación con el artículo 2o., inciso 1o, y con el artículo 3o., inciso 1o, advirtiéndose que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades no cobija a los "directores" y "gerentes" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o

empleados de las instituciones ya dichas.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso

El decreto 973, por ser más amplio que la ley que concedió las facultades extraordinarias, excedió los límites fijados por el Congreso y, en consecuencia, violó lo dispuesto en el numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, norma que, en su inciso primero, acoge el principio de que la concesión de facultades, por la precisión que exige, no es de interpretación amplia, analógica o extensiva. Esta consideración llevará a la Corporación a declarar la exequibilidad del inciso 1o. del artículo 3o., pero siempre y cuando se trate de instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud que contraten con el Estado la prestación de sus servicios o reciban aportes estatales.

Ref.: Expediente No. D-1089

Demanda de inconstitucionalidad contra parte del decreto 973 de 1994, "por el cual se expide un régimen de inhabilidades e incompatibilidades", dictado en uso de las facultades extraordinarias previstas en el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993.

Actor: Fernando Álvarez Rojas.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número dieciocho (18), a los nueve (9) días del mes de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fernando Álvarez Rojas, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numerales 4 y 5, de la Constitución, demandó ante esta Corte los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, así como algunos decretos dictados por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias conferidas por esos dos últimos artículos. Entre los decretos demandados figuraba el número 973 de 1994.

Puesto que éste fue subrogado por los artículos 99 a 104 del decreto 1298 del mismo año, el actor corrigió la demanda y pidió la inexecutable de las nuevas disposiciones. Dicha corrección se admitió junto con la demanda inicial.

Como la Corte, en la sentencia C-255 del 7 de junio de 1995, declaró inexecutable el decreto 1298, considerando que allí se efectuó una codificación indebida, las normas en él integradas - entre ellas el decreto 973- revivieron.

En la sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995, esta Corporación se pronunció sobre la demanda del doctor Álvarez Rojas, pero, infortunadamente, omitió referirse al decreto 973 de 1994.

Por lo anterior, el interesado, en septiembre de 1995, para superar el mencionado olvido, solicitó adicionar el fallo. Sin embargo, la Sala Plena, por auto del 26 del mismo mes, considerando no tener competencia para corregir sus sentencias, resolvió admitir la petición del doctor Álvarez Rojas como una nueva demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 973 de 1994 y, en consecuencia, para asegurar la intervención ciudadana prevista en los artículos 242, numeral 1o.,

de la Constitución Política y 7o., inciso 2o., del decreto 2067 de 1991, ordenó la fijación del negocio en lista por el término de 10 días; así mismo, dispuso el envío de copias de las diligencias al Procurador General de la Nación, para su concepto de rigor; y, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 244 de la Constitución, en concordancia con el artículo 11 del decreto 2067 de 1991, determinó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, enviándoles copia de la demanda, para que, si lo estimaban conveniente, dentro de los 10 días siguientes conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Así, según informe secretarial del 12 de octubre de 1995, el doctor Juan Manuel Charry Urueña, en su propio nombre y como abogado designado por el Ministerio de Salud, presentó oportunamente un escrito justificando la constitucionalidad del decreto 973 de 1994.

Por su parte, también en tiempo, el 10 de noviembre de 1995, el Procurador General de la Nación dio su concepto sobre el presente negocio.

Con base en lo dicho, la Corte entra a decidir.

A. Normas acusadas.

En primer término, se observa que a pesar de que el actor, entre otras cosas, se dirigió contra el literal "a)" del artículo 1o. del decreto 973 de 1994, lo cierto es que el contenido de este literal, siguiendo el mismo texto de la demanda, no corresponde a esa norma sino exactamente al literal b) del decreto, razón por la cual la Corte estima que el cargo de inconstitucionalidad recae sobre el literal b), y no sobre el "a)" erróneamente indicado por el demandante.

Precisado lo anterior, se advierte que las disposiciones específicamente impugnadas son las que a continuación aparecen subrayadas:

"DECRETO NÚMERO 973 DE 1994

"(mayo 13)

"por el cual se expide un régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias previstas en el numeral 4o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993,

"DECRETA:

"CAPÍTULO I

"Incompatibilidades

"Artículo 1o. Incompatibilidad con el Fondo de Solidaridad y Garantía o con las entidades que por disposición legal administren riesgos profesionales.

"No podrán ser miembros de las Juntas Directivas u organismos directivos, o empleados o accionistas de las entidades que intervengan en la administración y control del Fondo de Solidaridad y Garantía o de las entidades que administren riesgos profesionales por disposición legal:

"(...)

"b) Los representantes legales, miembros de junta directiva u organismos directivos, administradores o socios de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud."

"Artículo 2o. Incompatibilidad de los miembros de las juntas directivas u organismos directivos, los representantes legales y empleados de las Entidades Promotoras de Salud."

"Los miembros de las juntas directivas u organismos directivos, directores, gerentes o representantes legales, administradores y empleados de las Entidades Promotoras de Salud no podrán ser:"

"a) Representantes legales, miembros de los organismos directivos, directores y administradores de otras entidades promotoras de salud, o de entidades que por disposición legal administren riesgos profesionales o de instituciones prestadoras de servicios de salud."

"No obstante, cuando la institución prestadora de servicios sea filial de la promotora, los directores o representantes legales de ésta podrán hacer parte de la junta u organismo directivo de la institución prestadora de servicios."

"Tampoco se aplicará esta incompatibilidad cuando la Entidad Promotora de Salud sea una subordinada de una entidad que por disposición legal administre Riesgos Profesionales o ésta lo sea de aquélla, o cuando la misma Entidad Promotora de Salud administre directamente los riesgos profesionales;"

"b) Representantes legales, administradores, empleados en los niveles directivo, asesor o profesional, directores o miembros de organismos directivos de firmas comisionistas de bolsa, de sociedades administradoras de fondos de inversión, de fondos de inversión o fondos mutuos de inversión, ni de bolsas de valores, ni en general, de cualquier entidad que tenga el carácter de inversionista institucional;"

"c) Comisionistas de bolsa, comisionistas independientes, ni intermediarios de otras entidades promotoras de salud;"

"d) Socios de una agencia o sociedad intermediaria para la colocación del Plan Obligatorio de Salud;"

"Parágrafo. Para la cabal aplicación de lo aquí dispuesto, se entiende por filial aquella entidad en la cual la participación en su capital por parte de la matriz no es inferior al 51% de las acciones suscritas, ya sea directamente o con el concurso de otras sociedades vinculadas a la matriz."

"Artículo 3o. Incompatibilidad de los miembros de junta directiva u organismo directivo, los representantes legales y empleados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud."

"Los miembros de organismos directivos, directores, gerentes o representantes legales, administradores y empleados de las Instituciones Prestadoras de Salud e instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud no podrán ser representantes legales, miembros de los organismos directivos, directores, socios, o administradores de entidades con las cuales la institución tenga contratos de prestación de servicios de salud, ni tener participación en el capital de éstas en forma directa o a través de su cónyuge,"

compañero o compañera permanente o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, de afinidad o único civil o participar a través de interpuesta persona.

"Lo dispuesto no se aplicará cuando la institución con la que se contrate sea una sociedad anónima abierta en los términos previstos en el decreto 679 de 1994."

"CAPÍTULO II

"Excepciones

"Artículo 4o. Excepción a las incompatibilidades.

"Las incompatibilidades consagradas en los artículos precedentes no se aplicarán a los servidores públicos que en razón de su cargo y en virtud de norma legal o estatutaria deban formar parte de los órganos de dirección de las entidades señaladas en el presente Decreto. Sin embargo, el funcionario deberá declararse impedido en aquellos asuntos en los que exista conflicto de intereses."

"Artículo 5o. Contratos con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

"Los empleados o contratistas de una Institución Prestadora de Servicios de Salud no podrán recibir más de una asignación, honorarios o salarios de diferentes entidades públicas o fundaciones o instituciones de utilidad común que tengan contratos de prestación de servicios con el Estado.

"Lo anterior no se aplicará cuando sumadas las jornadas laborales, no excedan de ocho (8) horas diarias de trabajo.

"Cuando una de las jornadas sea al menos 4 horas en docencia o investigación en una universidad, la suma de las jornadas a que se refiere el presente artículo será máximo de doce (12) horas."

B. LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR.

a. Tesis de la demanda.

En esencia, el actor afirma que las normas impugnadas, independientemente de la constitucionalidad de la matriz, es decir, el artículo 248, numeral 4o., de la ley 100 de 1993, son inconstitucionales, porque con ellas el Presidente de la República excedió los límites de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso, es decir, las consignadas en el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, disposición que a la letra dice:

"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:

"(...).

"Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales."

De acuerdo con el texto anterior, sólo son destinatarios del régimen de incompatibilidades e inhabilidades quienes, en las calidades anotadas, prestan sus servicios a "entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales" o a "instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales".

Así, el artículo 3o. del decreto 973 de 1994, al crear unas incompatibilidades para miembros de organismos directivos, directores, gerentes, representantes legales, administradores y empleados de cualesquiera "instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud", habría excedido las facultades concedidas al olvidar que las incompatibilidades se aplican no a todas las instituciones o fundaciones, sino sólo a las que contratan con el Estado o reciben aportes del mismo.

De otra parte, enfatizando la naturaleza exceptiva -contraria a las extensiones analógicas- del ejercicio de las facultades extraordinarias, las normas acusadas también habrían excedido sus límites por cuanto, en concepto del demandante, los destinatarios del régimen de inhabilidades e incompatibilidades deben estar adscritos a entidades estatales prestadoras y promotoras de servicios de salud. En este orden de ideas, se afirma que el adjetivo "estatales" califica a las entidades y no a los servicios, porque los servicios estatales -justicia, orden público y relaciones exteriores-, ajenos a la materia de la ley 100 de 1993, que se ocupa tan sólo de la prestación del servicio público de salud, únicamente los puede prestar el Estado. Así, puesto que los servicios estatales no son del resorte de los particulares, mal puede decirse que un servicio como el de la salud, que sí puede prestarse por el sector privado, es un servicio estatal. Esta es la razón por la cual el adjetivo "estatales", dentro del contexto de la regulación del servicio público de salud, tendría necesariamente que entenderse referido sólo a las entidades promotoras y prestadoras del mismo.

En todo caso, el actor precisó su opinión en el sentido de que, con arreglo al artículo 365 de la Constitución, los servicios públicos pueden ser prestados, además del propio Estado, por comunidades organizadas o por particulares.

E inclusive, el actor manifestó que aun en el remoto caso de que se llegue a considerar que el servicio de salud no es público sino estatal, las normas atacadas serían inconstitucionales porque no cumplen con lo ordenado en el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución, es decir, no precisan sus fines y alcances ni los límites a la libertad económica de los particulares para prestar servicios de salud.

b. Opinión del interviniente designado por el Ministro de Salud.

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, actuando en su propio nombre, pero designado por el Ministro de Salud, solicitó la nulidad de lo actuado y, en subsidio, la declaración de exequibilidad de las normas acusadas.

Para el interviniente, la procedencia de la nulidad obedece al hecho de que la solicitud de adición a la sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995, no reúne los requisitos que para las demandas tiene previstos el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, "pues carece del señalamiento de las normas constitucionales violadas y de las razones por las cuales la Corte es competente para conocer la demanda".

Subsidiariamente, plantea la exequibilidad del decreto 973 de 1994, pues estima que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución y los artículos 177 y 185 de la ley 100 de 1993, las facultades extraordinarias se concedieron para la creación de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades para una serie de colaboradores de entidades que prestan servicios de salud, "sean públicas o privadas"; además, considera que dicho régimen es aplicable a las instituciones de utilidad común o fundaciones, "no sólo por contratar o recibir aportes del Estado, sino también en cuanto presten servicios de salud".

c. Concepto del Procurador General de la Nación.

Para este alto funcionario el decreto 973 de 1994 es constitucional, ya que "la habilitación prevista en el numeral 4o. del artículo 248 no puede ser estudiada aisladamente pues ella se enmarca dentro de todo el contenido normativo de la ley 100 de 1993 que crea el Sistema de Seguridad Social en Salud, como un servicio público obligatorio a cargo del Estado (artículo 4o. de la ley), cuya prestación puede hacerla directamente o a través de entidades privadas".

Adicionalmente, y en ello coincide con el interviniente atrás reseñado, estima que la aplicación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades sólo a las entidades estatales, facilitaría que el sector privado vulnere la libre competencia, generando prácticas monopolísticas prohibidas por la Constitución.

C. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre este asunto, por haberse dirigido la demanda contra normas que hacen parte de un decreto con fuerza de ley, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República (artículo 241 de la Constitución, numeral 5).

Segunda.- Inexistencia de la causal de nulidad impetrada.

Como se recuerda, el interviniente designado por el Ministro de Salud, pidió la declaración de una nulidad de lo actuado con base en la consideración de que la solicitud de adición a la sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995, no reúne los requisitos del artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, "pues carece del señalamiento de las normas constitucionales violadas y de las razones por las cuales la Corte es competente para conocer la demanda".

La Corte considera que no hay lugar a la declaración de la nulidad solicitada, porque, si bien es cierto que el actor no menciona expresamente el artículo concreto de la Constitución que estimó vulnerado, de la simple lectura de la demanda se deduce que se trata del 150, numeral 10o., pues el actor manifestó claramente que la inconstitucionalidad obedeció a la extralimitación o exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

Así, con base en la facultad de la Corte para interpretar las demandas y con la certeza material de la norma constitucional infringida, se denegará la solicitud de nulidad planteada por el interviniente.

Tercera.- ¿Excedió el Presidente de la República las facultades extraordinarias para expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones, para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales?

En primer lugar, conviene precisar, siguiendo el criterio del actor, cuáles son las partes esenciales de las normas impugnadas que directamente sustentan el cargo de inconstitucionalidad, es decir, el que afirma que el decreto 973 de 1994 excedió los límites impuestos por la ley de facultades, pues ésta se refirió sólo a la creación de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades vinculado a entidades prestadoras y promotoras estatales de servicios, dejando por fuera a las prestadoras y promotoras privadas.

En este sentido, de lo dispuesto en el literal b) del artículo 1o. del decreto 973 de 1994, puede deducirse que sobre "los representantes legales, miembros de junta directiva u organismos directivos, administradores o socios de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud", recae una incompatibilidad para desempeñarse como miembros de las juntas directivas u organismos directivos, o empleados o accionistas de las entidades que intervengan en la administración y control del Fondo de Solidaridad y Garantía o de las entidades que administren riesgos profesionales por disposición legal.

Así mismo, conforme al artículo 2o. del decreto, "los miembros de las juntas directivas u organismos directivos, directores, gerentes o representantes legales, administradores y empleados de las Entidades Promotoras de Salud", no podrán ocupar una serie de cargos en otras entidades promotoras de salud; en entidades que por disposición legal administren riesgos profesionales o en instituciones prestadoras de servicios de salud; en firmas comisionistas de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión, fondos de inversión o fondos mutuos de inversión, bolsas de valores, o, en general, en cualquier entidad que tenga el carácter de inversionista institucional; ni podrán ser comisionistas de bolsa, comisionistas independientes, intermediarios de otras entidades promotoras de salud o socios de agencias o sociedades intermediarias para la colocación del Plan Obligatorio de Salud.

Según el artículo 3o. del mismo decreto, "los miembros de organismos directivos, directores, gerentes o representantes legales, administradores y empleados de las Instituciones Prestadoras de Salud", no podrán ser directores o partícipes de entidades con las cuales la institución tenga contratos de prestación de servicios de salud, ni tener participación en el capital de éstas en forma directa o a través de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, de afinidad o único civil o participar a través de interpuesta persona.

Alrededor de las demás normas impugnadas del decreto 973, o sean los artículos 4o. y 5o., cabe anotar que de éstas el actor no dio ningún concepto de su inconstitucionalidad, quizás por considerar que como excepciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades, derivan su inexequibilidad de la prosperidad de los cargos esgrimidos contra los tres primeros artículos del decreto.

Así, pues, es cierto, tal como lo afirma el actor, que el decreto 973 de 1994, crea un régimen de incompatibilidades e inhabilidades para ciertas personas vinculadas a las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud, sean éstas públicas o privadas.

Con base en lo anterior, la Corte debe, entonces, aclarar si el régimen así previsto para todas las entidades promotoras y prestadoras, se ajusta a la ley de facultades, que para este caso es el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, el cual dispone:

"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:

"(...).

"Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales."

La Corte estima que el decreto 973 de 1994 no desborda las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, porque la interpretación armónica de la expresión "servicios estatales", consagrada en el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, conduce al entendimiento de que ella en realidad se refiere al servicio público de la seguridad social en lo atinente a las prestaciones de salud.

Llegar a esta conclusión supone compartir el criterio esbozado por el demandante en el sentido de que "servicios estatales" es una expresión oscura. Efectivamente, en la ley 100 de 1993 -que reformó el sistema de seguridad social en Colombia, y que, entre otras cosas, lo catalogó como un "servicio público" (artículo 2o., inciso 1o.) que comprende las prestaciones de salud (artículo 6o., numeral 1o.)-, en virtud del principio constitucional de la unidad legal de materia, consagrado en el artículo 158 de la Carta, no hay lugar para un tema extraño como el de los servicios estatales, entendidos éstos como los que son del resorte exclusivo del Estado. Si esto es así, la cuestionada terminología de la ley resulta ciertamente oscura o confusa.

Pues bien, a pesar de esta coincidencia inicial con el actor, la Corte discrepa de él en cuanto a la ulterior determinación del criterio jurídico que debe adoptarse para el adecuado entendimiento del numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993.

Mientras que el demandante, a pesar de admitir que la disposición en cuestión es oscura, intenta una interpretación gramatical, proponiendo una solución exegética, y llega -curiosamente en contra del tenor literal del texto- a la conclusión de que la voz "estatales" sólo califica a las entidades promotoras y prestadoras; la Corte aborda igual tarea sistemáticamente, con base en lo dispuesto por los artículos 27, inciso 2o., y 30, inciso 1o., del Código Civil, normas que por ser de especial aplicación respecto de las oscuridades legales, jurídicamente son más procedentes. Los textos completos de tales disposiciones son los siguientes:

"Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

"Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento." (negrillas por fuera de texto)

"Artículo 30. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

"Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto." (negrillas por fuera de texto)

Entonces, de acuerdo con una visión sistemática de la ley 100 de 1993, puede decirse que ésta (artículo 1o.) crea el Sistema de Seguridad Social Integral, dentro del cual figuran las prestaciones de salud (artículo 6o., numeral 1o), y que si bien es cierto que su dirección, control y coordinación están a cargo del Estado, también es verdad que constituye un servicio público obligatorio que "será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente ley" (artículo 4o., inciso 1o.).

El carácter de servicio público y no de servicio estatal del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se ratifica, verbi gratia, en el inciso 2o. del artículo 152 de la ley. Allí, en lo pertinente, puede leerse que, entre otras cosas, "los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son regular el servicio público esencial de salud y (...)". (negrillas por fuera de texto)

Las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud hacen parte de la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud (artículo 177 y siguientes y artículo 185 y siguientes), y no tienen que ser necesariamente estatales pues pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta (artículos 180 y 155, numeral 3o.).

Lo anterior le permite a la Corte afirmar que la intención o espíritu del numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, claramente manifestados en ella misma, fue la de conceder al Presidente de la República unas facultades extraordinarias para crear un régimen de incompatibilidades e inhabilidades respecto de determinados colaboradores de las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, sin excluir las que tienen naturaleza privada, razón por la cual el cargo de inconstitucionalidad por exceso en el uso de las facultades, habrá de denegarse.

Cuarta.- Consideraciones sobre la inclusión en el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de varias categorías de personas no contempladas en la ley de facultades.

La Corte observa que el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, circunscribe las facultades extraordinarias al establecimiento de un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones, tan sólo para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales.

Sin embargo, el literal b) del artículo 1o. del decreto 973 de 1994, dice que además de los representantes legales y miembros de junta directiva u organismos directivos de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, los "administradores" o los "socios" no podrán ser miembros de las Juntas Directivas u organismos directivos, o empleados o accionistas de las entidades que intervengan en la administración y control del Fondo de Solidaridad y Garantía o de las entidades que administren riesgos profesionales por disposición legal.

Así mismo, el inciso 1o. del artículo 2o. también incluyó dentro del régimen de incompatibilidades e inhabilidades a los "administradores" de las Entidades Promotoras de Salud.

Por su parte, el mismo inciso 1o. del artículo 2o. extendió dicho régimen a los "directores" y "gerentes" de las Entidades Promotoras de Salud.

Igual cosa hizo el inciso 1o. del artículo 3o. del decreto, pues incluyó en las incompatibilidades e inhabilidades a los "directores", "gerentes" y "administradores" de las Instituciones Prestadoras de Salud e instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud.

Como de esta manera el decreto 973 extiende el ámbito de aplicación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades a unas personas no mencionadas en la ley de autorizaciones, es menester que la Corte estudie este aspecto.

La inserción de la palabra "administradores", por su carácter anfibológico, merece la siguiente consideración. Como ellos pueden confundirse con los miembros de junta directiva u organismos directivos o con los representantes legales y empleados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Entidades Promotoras de Salud o las instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud, habrá de decretarse la exequibilidad de las inclusiones en el artículo 1o., numeral b), artículo 2o., inciso 1o., y artículo 3o., inciso 1o., pero, en guarda de la precisión que exige la concesión de facultades extraordinarias según el artículo 150, numeral 10o, de la Constitución, se advertirá que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades no cobija a los "administradores" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las mencionadas instituciones. En relación con este último tema, conviene anotar que es perfectamente concebible que existan "administradores" sin continuada subordinación y dependencia respecto de un empresario, con obligaciones y derechos regidos por contratos comerciales de prestación de servicios personales, en sus diferentes modalidades. En estos casos, tales "administradores" no pueden catalogarse como empleados.

Por el contrario, la extensión de las incompatibilidades e inhabilidades a los "socios" de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, se estima violatoria del artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, porque tal categoría de personas no fue tenida en cuenta por la ley de facultades y, a diferencia del caso anterior, no pueden confundirse con los miembros de junta directiva u organismos directivos o con los representantes legales y empleados. En consecuencia, para impedir este exceso en el uso de las facultades extraordinarias, la Corte declarará inexecutable la palabra "socios" en el literal b) del artículo 1o. del decreto 973 de 1994.

De la mención en el artículo 2o., inciso 1o., y en el artículo 3o., inciso 1o., de los "directores" y "gerentes" de las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud, puede hacerse un comentario análogo al formulado atrás para el caso de los "administradores". En efecto, las palabras "directores" y "gerentes", por su ambigüedad, pueden o no referirse a miembros de juntas directivas u organismos directivos o a representantes legales y empleados. En consecuencia, se decretarán las correspondientes exequibilidades en relación con el artículo 2o., inciso 1o, y con el artículo

3o., inciso 1o, advirtiéndose que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades no cubre a los "directores" y "gerentes" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las instituciones ya dichas. Sobre este particular, cabe repetir lo dicho en relación con los "administradores", es decir, que puede haber "directores" y "gerentes" sin continuada subordinación y dependencia respecto de un empresario, con obligaciones y derechos regidos por contratos comerciales de prestación de servicios personales, casos en los cuales, obviamente, tales "directores" y "gerentes" no son empleados.

Quinta.- ¿Excedió el Presidente de la República sus facultades al establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades para todas las instituciones de utilidad común o fundaciones que prestan servicios de salud?

Recuérdese que el numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993, dispone que:

"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:

"(...).

"Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales." (negritas por fuera de texto)

Del texto transcrito, se deduce que en cuanto a las incompatibilidades e inhabilidades que recaen sobre los colaboradores de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, el legislador hizo varias distinciones. En primer lugar, de entre todas ellas, distinguió a las de utilidad común o fundaciones; y en segundo lugar, de entre éstas, separó a las que contratan con el Estado la prestación de sus servicios y las que reciben aportes estatales. Y, precisamente, consideró que sólo estas últimas categorías debían someterse al mismo régimen de incompatibilidades e inhabilidades que, en general, cubre a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Tal ordenamiento, independientemente de las consideraciones de lege ferenda, resulta, por su claridad, ineludible para el intérprete. En este caso, a diferencia del referente al alcance de la palabra "estatales", la ley no es oscura y, por tanto, no es necesario establecer el espíritu del legislador. Y téngase en cuenta, además, que en la interpretación de las leyes que otorgan facultades extraordinarias debe procederse restrictivamente.

Así, pues, para la Corte la disposición significa que el Presidente, en lo que tiene que ver con las instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud, está autorizado para crear un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, pero respecto solamente de las que contratan con el Estado la prestación de sus servicios.

De acuerdo con el criterio expuesto, debe examinarse el primer inciso del artículo 3o. del decreto 973 de 1994, disposición que dice:

"Los miembros de organismos directivos, directores, gerentes o representantes legales, administradores y empleados de las Instituciones Prestadoras de Salud e instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud no podrán ser representantes legales, miembros de los organismos directivos, directores, socios, o administradores de entidades con las cuales la institución tenga contratos de prestación de servicios de salud, ni tener participación en el capital de éstas en forma directa o a través de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, de afinidad o único civil o participar a través de interpuesta persona."
(negrilla por fuera de texto)

Como de la parte destacada claramente puede apreciarse, el decreto 973 introdujo un régimen de incompatibilidades para las "instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud", sin hacer ninguna distinción. En otras palabras, conforme a la voluntad del Presidente de la República, todas las instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud, sin excepción, quedan sometidas a las incompatibilidades previstas en el inciso primero del artículo 3o..

De esta forma, es evidente que el decreto 973, por ser más amplio que la ley que concedió las facultades extraordinarias, excedió los límites fijados por el Congreso y, en consecuencia, violó lo dispuesto en el numeral 10o. del artículo 150 de la Constitución, norma que, en su inciso primero, acoge el principio de que la concesión de facultades, por la precisión que exige, no es de interpretación amplia, analógica o extensiva. Esta consideración llevará a la Corporación a declarar la exequibilidad del inciso 1o. del artículo 3o., pero siempre y cuando se trate de instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud que contraten con el Estado la prestación de sus servicios o reciban aportes estatales.

D. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Denegar la declaración de nulidad de todo lo actuado, que se solicitó con base en la consideración de que la solicitud de adición a la sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995, no reúne los requisitos del artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, "pues carece del señalamiento de las normas constitucionales violadas y de las razones por las cuales la Corte es competente para conocer la demanda".

SEGUNDO. Declarar exequibles los artículos 1o., literal b), 2o., 3o., 4o. y 5o. del decreto 973 de 1994, con excepción de la palabra "socios" del literal b) del artículo 1o. que se declara INEXEQUIBLE, advirtiendo:

a) Que de los artículos 1o., literal b), 2o., inciso 1o., y 3o., inciso 1o., no podrá deducirse que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades cobija a los "administradores" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Entidades Promotoras de Salud o las instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud y que contraten con el Estado la prestación de sus servicios o reciban aportes estatales;

b) Que de los artículos 2o., inciso 1o, y 3o., inciso 1o., no podrá deducirse que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades cobija a los "directores" y "gerentes" que no tienen la calidad de miembros de junta directiva u organismos directivos, o no son representantes legales o empleados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Entidades Promotoras de Salud o las instituciones de utilidad común o fundaciones que presten servicios de salud y que contraten con el Estado la prestación de sus servicios o reciban aportes estatales; y,

c) Que del inciso 1o. del artículo 3o. sólo podrá deducirse que el régimen de incompatibilidades e inhabilidades cobija a las instituciones de utilidad común o fundaciones prestadoras de servicios de salud que contraten con el Estado la prestación de sus servicios o reciban aportes estatales.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

