

C-274-96

Sentencia C-274/96

EMPRESA DE MEDICINA PREPAGADA-Forman parte del sistema de seguridad social/EMPRESA DE MEDICINA PREPAGADA-Control y vigilancia estatal/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Control y vigilancia

Las empresas de medicina prepagada sí hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral. Así se concluye de la lectura del preámbulo de la ley 100, y de sus artículos 1o., 8o. y 155. Es claro que las empresas de medicina prepagada prestan el servicio público de salud previsto por el artículo 49 de la Constitución. Y si prestan esas entidades privadas tal servicio público, en cumplimiento de las políticas establecidas por el Estado con tal fin, el mismo Estado tiene que ejercer su vigilancia y control.

Referencia: Expediente D-1147

Demanda de inconstitucionalidad de los literales c) y h), numeral 12, del artículo 14 del decreto 1259 de 1994, “Por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud.”

Demandante: Diego Ignacio Mantilla

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., según consta en acta número veintinueve (29) de la Sala Plena, a los veinte (20) días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Ignacio Rivera Mantilla demandó ante esta Corporación, los literales c) y h), del numeral 12, del artículo 14 del decreto 1259 de 1994.

Una vez reunidos los requisitos legales, la demanda fue admitida en providencia de

diciembre seis (6) de 1995, que dispuso fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana, dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y a la Superintendencia de Salud.

A. Norma demandada.

El siguiente es el texto de la norma, con la advertencia de que se subraya lo demandado.

“Decreto 1259 de 1994

(junio 20)

“por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 2o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993,

DECRETA:

“...

” Artículo 14. Divisiones con funciones particulares. Además de las funciones de carácter general que le corresponden a todas las Divisiones, algunas cumplirán las siguientes de acuerdo con su naturaleza:

” (...)

” 12. De las Divisiones para entidades promotoras de salud y empresas de Medicina Prepagada. Las Divisiones para entidades promotoras de salud y empresas de Medicina Prepagada tendrán las siguientes funciones de carácter particular:

” c) Aprobar los planes y contratos de medicina prepagada.

” (...)

” h) Rendir concepto sobre el estudio actuarial de tarifas de los planes de medicina prepagada, cuando a ello hubiese lugar.

" (...)."

B. La demanda.

Para el actor, el Gobierno se excedió en las facultades extraordinarias que el artículo 248 de la ley 100 de 1993 le otorgaba, de acuerdo con lo previsto por el artículo 150 de la Constitución Política. Considera el demandante, que dentro de las facultades que se le concedían al Gobierno, se encontraban las de 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 dicha ley. Por esto, estima que el decreto 1259 de 1994, que derogó el decreto 2165 de 1992, en particular respecto de las normas aquí demandadas, en nada se relaciona con el cumplimiento de la ley 100 de 1993, pues ésta, al referirse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, no incluyó para nada a las entidades de medicina prepagada, de conformidad con el artículo 155 de la ley 100 de 1993.

De esta manera, el Gobierno aprovechó la expedición del decreto 1259 de 1994 para incorporar funciones a la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con materias diferentes a la ley 100 de 1993.

C. Intervención ciudadana.

a) Dentro del término fijado en lista, el ciudadano Jaime Norberto Escandón Espinosa, designado por el Ministerio de Salud, presentó escrito en favor de la constitucionalidad de la norma aquí demandada.

Anota el ciudadano Escandón Espinosa, que la ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el Sistema Nacional de Salud, dispuso que el servicio de salud era un servicio público a cargo de la Nación, el cual sería prestado en forma gratuita para los servicios básicos, y administrado en asocio con las entidades territoriales y las personas privadas, autorizadas para tal efecto. Señala que tanto bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886, como la actual, se han dictado normas tendientes a organizar, controlar y vigilar la correcta prestación del servicio público de salud, consagración ésta que ha tenido mayor énfasis bajo la actual Constitución Política, al punto de considerar el derecho a la salud como un derecho fundamental. Mediante la ley 100 de 1993, de Seguridad Social, le fueron conferidas

facultades extraordinarias al Presidente de la República, con el fin de que modificara la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, para así dar eficaz cumplimiento a la misma ley 100. Por otra parte, dicha ley, en su artículo 152, señala como objetivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la necesidad de regular el servicio público esencial de salud, creando condiciones de acceso de toda la población a dicho servicio, en todos los niveles de atención. De esta manera, para lograr dichos fines no puede considerarse que las entidades de medicina prepagada se encuentren al margen de la regulación sobre la materia, pues sus actividades tienen que ver directamente con la prestación del servicio público esencial de salud. Además, la misma ley 100 de 1993 señala que dichas entidades hacen parte del Sistema General de Seguridad en Salud, y que se encuentran bajo el control y vigilancia del Estado.

b) El ciudadano Alvaro Guillermo Acosta Peñaloza, designado por la Superintendencia Nacional de Salud, presentó escrito solicitando sean declaradas constitucionales las normas demandadas. Los argumentos que expone son semejantes a los del anterior interviniente, pero agrega que la constitucionalidad de las normas tiene su justificación tanto en la Constitución Política de 1886, como en la Carta de 1991, en la ley 10 de 1990, el decreto 1570 de 1993 y el decreto 1486 de 1994. Indica, además, que las diferentes normas expedidas en relación al Sistema de Seguridad social en Salud, hacen de éste un sistema único, que se regula y desarrolla en uno sólo. Aclara, que la misma ley 100, en su artículo 8°, establece que el sistema de seguridad social integral es un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, establecidos para pensiones, salud y riesgos profesionales, así como también de servicios sociales complementarios. La misma ley, en el artículo 169, faculta a las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S.) para ofrecer planes complementarios al Plan Obligatorio de Salud (P.O.S).

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Señor Procurador General de la Nación, en su concepto No. 851 del nueve (9) de febrero de 1996, solicita declarar exequibles los literales demandados. Explica así sus razones:

El decreto 1259 de 1994, fue expedido dentro del término de seis meses de las facultades extraordinarias, término que se contabilizó desde el momento de la publicación de la ley 100 de 1993, que correspondió al 23 de diciembre de 1993, según consta en el Diario Oficial No.

41.148. En consecuencia, se expidió dentro del límite temporal previsto en la Constitución. En cuanto al análisis material de la norma, la Constitución establece que la cobertura de la Seguridad Social y la atención de la salud son integrales, pues se están conjugando los conceptos de derecho y servicio público, con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. De esta manera, el reconocimiento del derecho se materializa por el servicio público de salud, prestado por las entidades públicas o por particulares, bajo las diferentes modalidades determinadas por el legislador. No se puede perder de vista que el Estado mantendrá la regulación, control y vigilancia del servicio público de salud. Por esta razón, cuando el Estado creó el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y en Salud, a través de la ley 100 de 1993, estaba cumpliendo los parámetros que en materia de seguridad social y salud, establecía la Constitución en sus artículos 48 y 49. Por consiguiente, las funciones concedidas por el artículo 14 de la ley 100 de 1993, a la Superintendencia Nacional de Salud, se traducen en la función interventora del Estado para el control y vigilancia del efectivo cumplimiento de los propósitos trazados en la Carta sobre esta materia. Luego de un análisis del conjunto de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y Salud, advierte que las entidades de medicina prepagada están incluídas en el artículo 155 de la ley 100. De esta manera, las entidades de medicina prepagada, aún cuando son entidades de carácter privado, se desenvuelven dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

II. CONSIDERACIONES

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse originado en la demanda contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, dictado por el Gobierno con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución (numeral 5, artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

Como se vio, la pretensión del actor se funda en su afirmación de que las entidades de medicina prepagada no hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Que, en consecuencia, al modificarse la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, según la facultad conferida al Gobierno Nacional por el numeral 2 del artículo 248 de

la ley 100 de 1993, no se podían asignar a las “divisiones para entidades promotoras de salud y empresas de medicina prepagada” funciones en relación con estas últimas. Que al hacerlo, el Gobierno se excedió en el ejercicio de sus facultades.

Tercera.- Por qué el Gobierno Nacional no se excedió en el ejercicio de las facultades al dictar las normas acusadas.

Las normas acusadas establecen que las Divisiones de la Superintendencia Nacional de Salud “para entidades promotoras de salud y empresas de medicina prepagada tendrán las siguientes funciones de carácter particular:

“...

“c) Aprobar los planes y contratos de medicina prepagada;

“...

“h) Rendir concepto sobre el estudio actuarial de tarifas de los planes de medicina prepagada, cuando a ello hubiere lugar”.

Sea lo primero afirmar que las empresas de medicina prepagada sí hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral. Así se concluye de la lectura del preámbulo de la ley 100, y de sus artículos 1o., 8o. y 155. Dicen estas normas:

PREÁMBULO:

“La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

“ARTICULO 1o.:

“Sistema de Seguridad Social Integral. El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la

calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten”.

“El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro”.

“ARTICULO 8o.:

“Conformación del Sistema de Seguridad Social Integral. El sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente Ley”.

“ARTICULO 155.

“Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:

“1. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control:

“a. Los Ministerios de Salud y Trabajo

“b. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud

“c. La Superintendencia Nacional de Salud

“2. Los Organismos de administración y financiación:

“a. Las Entidades Promotoras de Salud

“b. Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud

“c. El Fondo de Solidaridad y Garantía

“3. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas

“4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente ley, estén adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo.

“5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados.

“6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades.

“7. Los Comités de Participación Comunitaria “COPACOS” creados por la ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud.

“PARÁGRAFO: El Instituto de Seguros Sociales seguirá cumpliendo con las funciones que le competan de acuerdo con la ley.”

A la luz de estas disposiciones, sería absurdo sostener que las entidades de medicina prepagada no hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral. Especialmente cuando el artículo 8o. transcrito determina que “El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios complementarios que se definen en la presente ley”. (negrilla fuera del texto).

Además, no hay que olvidar que el artículo 181 de la misma ley 100 de 1993, establece que la Superintendencia Nacional de Salud podrá autorizar como Entidades Promotoras de Salud a diversas entidades, entre ellas las que ofrezcan programas de medicina prepagada o de seguros de salud, cualquiera sea su naturaleza jurídica (literal d).

Es claro que las empresas de medicina prepagada prestan el servicio público de salud previsto por el artículo 49 de la Constitución. Y si prestan esas entidades privadas tal servicio público, en cumplimiento de las políticas establecidas por el Estado con tal fin, el mismo Estado tiene que ejercer su vigilancia y control, según el inciso segundo del artículo 49 citado. Vigilancia y control asignados a la Superintendencia Nacional de Salud en lo relativo a las normas demandadas.

En armonía con lo dispuesto en el artículo 49 citado, el artículo 365 de la Constitución establece:

“ARTICULO 365.

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Siendo, pues, la salud un servicio público en cuya prestación participan las empresas de medicina prepagada, la función de la Superintendencia Nacional de Salud se cumple, además, en virtud de lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución. Por esto, la Corte afirmó ya, expresamente, la constitucionalidad de la intervención del Estado en las empresas de medicina prepagada (sentencia C-176, de 30 de abril de 1996, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero).

No sobra agregar que el decreto 1259 de junio 20 de 1994, se dictó dentro del término de seis (6) meses, señalado en el numeral segundo del artículo 248 de la ley 100, pues el término corría a partir del 23 de diciembre de 1993, fecha de publicación de la ley.

Dice, en lo pertinente, el artículo 248 de la ley 100 de 1993:

“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, en cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.”

Cuarta.- Advertencia.

Se advierte expresamente que el decreto 1259 de 1994, junto con otros dictados en ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno Nacional por la ley 100 de 1993, ya había sido declarado exequible por la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-376 de 1995, de agosto 24, pero la declaración de exequibilidad se limitó así:

“Tercero: Decláranse EXEQUIBLES los decretos leyes 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314 de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, en los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, pero sólo en lo que hace referencia a la exequibilidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición”.

En la parte resolutoria de esta sentencia, sin embargo, no se hará alusión alguna a tal decisión, porque ahora no se demandan las normas legales que concedieron las facultades, ni los decretos dictados con base en ellas por vicios de las mismas.

Quinta.- Decisión.

De todo lo expuesto se concluye que el Gobierno Nacional ejerció correctamente las facultades que le fueron conferidas por el numeral 2 del artículo 248 de la ley 100 de 1993, al dictar el numeral 12, literales c y h, del artículo 14 del decreto 1259 de 1994, que atribuye unas funciones a la Superintendencia Nacional de Salud, en relación con las empresas de medicina prepagada.

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 14 del decreto 1259 de 1994:

” Artículo 14.- Divisiones con funciones particulares. Además de las funciones de carácter general que le corresponden a todas las Divisiones, algunas cumplirán las siguientes de acuerdo con su naturaleza:

“12. De las Divisiones para entidades promotoras de salud y empresas de Medicina Prepagada. Las divisiones para entidades promotoras de salud y empresas de medicina prepagada tendrán las siguientes funciones de carácter particular:

” c) Aprobar los planes y contratos de medicina prepagada:

” (...)

” h) Rendir concepto sobre el estudio actuarial de tarifas de los planes de medicina prepagada, cuando a ello hubiere lugar.

“(...)”

Esta declaración de exequibilidad se limita expresamente, en el sentido de que el Gobierno Nacional ejerció correctamente las facultades que le fueron conferidas por el numeral 2 del artículo 248 de la ley 100 de 1993, al dictar estas normas.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTÍZ GUTIÉRREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General